

Masteroppgave i offentlig politikk og ledelse

Fakultet for økonomi og samfunnsfag
Høgskolen i Agder - Våren 2006

Politisk styring i markedsorienterte kommuner

Silje Rosnes Kristensen

Forord

Denne oppgaven er min avsluttende eksamen ved det toårige Mastergradsstudiet i offentlig politikk- og ledelse ved Høgskolen i Agder. Temaet er politisk styring i markedsorienterte kommuner.

Jeg har fått mye god hjelp og råd underveis, og vil rette en stor takk til min veileder Morten Øgård ved Høgskolen i Agder som har bidratt i arbeidet. Jeg vil også rette en takk til politikerne i Moss og Asker som stilte seg positive til å bli intervjuet, og dermed gjorde det mulig for meg å gjennomføre undersøkelsen. Valgene jeg har tatt står jeg selv ansvarlig for.

Kristiansand, juni 2006

Silje Rosnes Kristensen

Innholdsfortegnelse

Kap. 1 Innledning.....	6
1.1 Tematisk fokus	6
1.2 Bakgrunn for valg av tema	8
1.3 Valg av case	9
1.4 Definisjon av politisk styring	10
1.5 Begrepsavklaring.....	11
1.5.1 Politisk styring.....	11
1.5.2 Markedsorientering	12
1.6 Bestiller – Utfører organisering.....	13
1.7 Avgrensning	14
1.8 Oppgaven sin strukturelle oppbygging	14
Kap 2 Reformtrender i Norske kommuner.....	16
2.1 Utviklingstendenser i norske kommuner: Mot den markedsorienterte kommune?	16
Kap. 3 Public choice og Nyinstitusjonalismen.....	19
3.1. To motpoler	19
3.1.2 Nyinstitusjonalismen.....	19
3.1.3 Public choice	22
3.2 Klassisk politisk styring kontra politisk styring i markedsorienterte kommuner.....	25
3.2.1 Politisk styring.....	25
3.2.2 Modell	26
3.3 Klassisk hierarkisk og markedsorientering	27
3.3.1 Styreverrollen.....	27
3.3.2 Kontrollrollen.....	30
3.3.3 Politikktutformerrollen.....	32
3.3.4 Arbeidsgiverrollen.....	34

Kap 4. Metode	36
4.1 Undersøkellesdesign	36
4.1.1 Valg av metode.....	36
4.1.2 Case	37
4.2 Datainnsamlingsmetode	38
4.2.1 Kvalitativ metode	38
4.2.2 Intervju	38
4.2.2 Dokument kilder.....	40
4.3 Enhetene	40
4.3.1 Respondentene til intervjuet.....	42
4.4 Analyse og drøfting.....	42
4.5 Pålitelighet (realibilitet) og gyldighet (validitet).....	42
Kap. 5 Case presentasjon	44
5.1 Asker kommune	44
5.2 Moss kommune	47
Kap. 6 Analyse og drøfting: når teori møter praksis	50
6.1 Asker	51
6.1.1 Styreverrollen.....	51
6.1.2 Kontrollrollen.....	54
6.1.3 Politikutformerrollen.....	56
6.1.4 Arbeidsgiverrollen.....	59
6.2 Moss	61
6.2.1 Styreverrollen.....	61
6.2.2 Kontrollrollen	64
6.2.3 Politikutformerrollen.....	65
6.2.4 Arbeidsgiverrollen.....	67
6.3 Oppsummering av Asker og Moss	68
Kap. 7 Avslutning	76
7.1 Oppsummerende avslutning.....	76
7.2 Kommentarer til kvaliteten på oppgaven	78
7.3 Hva nå? Den nye trenden i 2006	79

Litteraturliste	81
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	85
Vedlegg 2: Respondentene.....	87

Figuroversikt:

Figur 1: Klassisk versus markedsorientert

Figur 2: Effekter av markedsorientering

Figur 3: Styrket og svekket politisk styring

Sammendrag

Reformer tar sikte på å fornye offentlig sektor. Allerede fra slutten av 1970-tallet og frem til i dag, har offentlig sektor blitt utsatt for reformer. Inn under slike reformer hører virkemidler som konkurranseutsetting. Hovedhensikten i denne oppgaven er å se hvilken effekt konkurranseutsetting får på politisk styring. Det interessante å se er om eventuelle endringer medfører svekket eller styrket politisk styring. Det er utarbeidet to hypoteser. Hypotesene har sitt utgangspunkt fra to teoretiske retninger som mener å kunne si noe om hva som skjer i kommuner som innfører markedstenkning. For å kunne ha en god analyse omkring dette, er det nødvendig å operasjonalisere begrepet politisk styring. I denne oppgaven er politisk styring knyttet til politikernes rolle i forhold til styrerrollen, kontrollrollen, arbeidsgiverrollen og politikkutformerrollen. Jeg anvender to casestudier av kommuner som tidligere ble ansett som foregangskommuner innen markedsorientering og bruk av konkurranseutsetting. Analysen og drøftingen diskuterer hva som skjer i kommunene når markedet innføres i klassisk hierarkiske kommuner, og der nye elementer til styring anvendes. Bildet viser seg å ikke være enten eller, men avhenger av hvilke politisk briller en ser gjennom og basert på erfaringer. Avslutningsvis blir det trukket inn spørsmål vedrørende hvor veien går videre for reformer.

Kap. 1 Innledning

1.1 Tematisk fokus

Tema for denne oppgaven er politisk styring i markedsorienterte kommuner. Norske kommuner har vært preget av politisk styring gjennom et tradisjonelt organisert byråkrati. På slutten av 1980 tallet og gjennom 1990 tallet ble det fra flere hold stilt spørsmål ved denne formen for organisering. Det ble lansert en rekke reformer som tok sikte på å modernisere og fornye offentlig sektor. Reformene utfordret den tradisjonelle styringslogikken ved at en for eksempel gikk over til indirekte styring ¹. Trekk ved reformprosessene i Norge har blant annet vært tuftet på ønske om å forbedre muligheten til politisk styring av kommunens virksomhet. Politikerne følte at de i flere tilfeller kom på etterskudd i forhold til prosesser de skulle styre, og at mål og dagsorden ble satt i andre fora enn kommunestyresalen ². Nye former for offentlig regulering dukket opp. Det ble lagt vekt på managementorientering og etterlikning av styreformer slik vi ser i privat sektor. Det dukket opp begreper som tidligere var forbundet med det private som konsernstyring, kunder, konkurranse, marked og målstyring ³. Reformen har også ført til konkurranse på områder der det offentlig tidligere hadde monopol. Brukerne av offentlig sektor har fått større valgfrihet til tjenester. Myndigheten har innført nye modeller for økonomisk finansiering, og det har på enkelte områder skjedd en endring fra produksjon gjennom offentlig eide institusjoner til produksjon gjennom private eide institusjoner ⁴. Gjennom å fristille etater og å ha markedsrettede selskaper til å utføre tjenester, mister politiske ledere makt, men har likevel ansvaret. De nye selskapene får derimot økt makt, men fraskriver seg ansvaret ⁵. New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på denne type markedsorienterte reformer. Det er ikke et entydig konsept, men består av ulike elementer som den offentlige sektoren har implementert i større eller mindre grad ⁶.

Frem mot Stortingsvalget i 2005 hadde Norge en borgelig samarbeidsregjering (Bondevik 2). Reformprogrammer i offentlig sektor var for dem viktig politikk. I forhold til konkurranseutsetting spesielt, var et av målene å få en mer effektiv utnyttelse av ressurser gjennom å eksponere kommunesektoren for konkurranse ⁷. Bondevik 2 regjeringen var i større grad positiv til konkurranseutsetting enn hva dagens rød-grønne regjering er. På

¹ Hughes, 1998

² Larsen og Offerdal, 1992

³ Lærgeid, 1991

⁴ Sørensen, Dalen m.fl., 2001

⁵ Østerud, m.fl., 2003

⁶ Aarsæther og Vabo, 2002

⁷ Vabo et.al, 2004

Kommunal- og regionaldepartementet sin hjemmeside står det per dags dato: ”Regjeringen mener at konkurranseutsetting er et uegnet virkemiddel innenfor viktige kommunale velferdsområder som utdanning, helse og omsorg. Den enkelte kommune står imidlertid fritt i å velge sine virkemidler for å oppnå brukerorientering, kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen”⁸. Gjennom debatter om reformer i offentlig sektor har det blitt satt søkelys på de rent bedriftsøkonomiske sidene ved den kommunale tjenesteproduksjon. Det er blitt hevdet at fraværet av konkurranse førte til ineffektive organisasjoner, og at flere kommuner burde sette sine tjenester ut på anbud på grunn av dette. Tendensen er at flere kommuner har gjort nettopp det. Kommuner har søkt nye retninger for effektivisering for å redusere sine kostnader, samt gått nye veier for å øke sine inntekter⁹. Innenfor markedsorientering og konkurranseutsetting er det mange ulike problemstillinger. Flere av undersøkelsene som foreligger har sett på kvalitet, effektivitet og kostnadsbesparelser i forhold til konkurranseutsetting. Et eksempel er Bogen og Nyen (1998) sitt case studie av to kommuner. De studerte effektivitetsvirkningen og kostnadsbesparelser ved bruk av konkurranseutsetting. I kommune A, stor kommune ca. 50 000 innbyggere, opplevde de at den privat aktøren lå 20 % lavere i sitt pristilbud enn kommunens eget tilbud. Det ble imidlertid ikke satt noen krav til kvalitet ved overdragelse. Et kvalitetsprosjekt er i ettertid satt i gang for å utvikle gode kvalitets- indikatorer. I kommune B, en kommune med ca. 25 000 innbyggere, fikk de inn et tilbud fra en privat leverandør som lå mer enn 20 % under det kommunen selv hadde budsjettet. Siden undersøkelsen kun gjelder to case, er det vanskelig å generalisere disse tilfellene til å gjelde alle kommuner som konkurranseutsetter tjenester¹⁰. Studiene kan likevel gi indikasjoner på at det kan være noe å hente økonomisk for kommuner som bruker anbudskonkurranse ved tildeling av tjenesteproduksjon. Undersøkelse viser også at folk har inntrykk av at offentlig sektor er mindre kostnadseffektive enn privat sektor¹¹.

Denne oppgavens fokus er å studere den politiske styringen i kommunene ved bruk av konkurranseutsetting. Spørsmålet jeg reiser er om denne typen reformer har gitt bedre eller dårligere mulighet for politisk styring. Nærmere bestemt ønsker jeg å belyse følgende problemstilling:

Hvilken effekt har konkurranseutsetting på den politiske styringen i kommuner?

⁸ <http://www.dep.no/krd/konkurranse/>

⁹ Christensen og Egeberg, 1994

¹⁰ Askildsen mfl., 1999

¹¹ Moland og Bogen, 2001

1.2 Bakgrunn for valg av tema

Som jeg tidligere har trukket frem, er det blitt gjort flere undersøkelser i forhold til konkurranseutsetting. Forskere har i all hovedsak vært opptatt av hvordan kostnadseffektiviteten og kvalitet har endret seg i de sektorene konkurranseutsetting har blitt innført, som for eksempel Bogen og Nyen (1998). Det har imidlertid blitt gjort få undersøkelser om markedsorientering påvirker den politisk styringen.

I litteraturen utpensles det grovt sett to ulike oppfatninger av hvordan markedsorientering påvirker politisk styring. På den ene siden har en: a) Public choice/ General management argumentet, mens den andre siden har: b) Nyinstitusjonalisert argument. Public choice argumentene går ut på at en gjennom markedsorientering vil få bedre muligheter til politisk styring. Dette innebærer at politikerne skal over i en mer strategisk rolle på bekostning av den klassiske, mer detaljfokuserte. Innenfor Public choice argumentet defineres administrasjonen og byråkratene til å være egoister som maksimerer sine egne interesser. De er ofte bedre informert enn politikerne, og kan manipulere informasjon til egen fordel. Grunntesen er: Utfordringen til politikerne som ønsker å styre administrasjonen er å utforme incentiver slik at det lønner seg for administrasjonen å følge opp målene til politikerne. Målstyring, evaluering og strategiske og langsiktige mål blir ofte en del av virkemidlene¹². Den nyinstitusjonelle oppfatning av styringsvilkår i markedsorientert styring er at dette er vanskelig, ja nesten umulig å få til. Gjennom indirekte styring mister politikerne viktig styringsinformasjon og muligheter til å korrigere byråkratiet. Markedsorienterte reformtiltak fører til å avdekke politisk styring i og med at tiltakene faller utenom gjeldende normer og verdier knyttet til hva som defineres som gode legitime former for politisk styring. Reformen kan videre føre til direkte reorganisering og endrede formelle rammer for de politiske rollene. De kan også indirekte påvirke hvordan skjønn utøves innenfor de formelle rammene for rollene. Reformen kan føre til mer standardisering, økt likhet og mindre skjønn i utøving av roller. Et hovedspørsmål vil da være om de formelle endringene, som en følge av reformer, styrker eller svekker de bestemte rollers potensielle innflytelse i en beslutningsprosess og styring generelt¹³.

¹² Bukve og Offerdal, 2002

¹³ Christensen og Lægred, 2002

1.3 Valg av case

Jeg skal i denne oppgaven konsentrere meg om to utvalgte case. Casene kjennetegnes ved at begge for en del år tilbake, tok steget i retning av den NPM inspirerte reformpolitiske modellen. De har begge vært foregangskommuner for konkurranseutsetting. Moss kommune har i så henseende konkurranseutsett hele 7 offentlig tjenester på det meste. Moss utmerket seg også ved at de benyttet flere konkurranseeksponeringstiltak innenfor mange ulike tjenesteområder. Asker kommune har ikke hatt like mange tjenester som Moss ute på anbud. De er likevel interessante fordi tjenestene som er konkurranseutsett er fra den myke sektoren og de har utstrakt bruk av benchmarking, da særlig i forhold til Kostra tall. Kommunene er også spesielle i forhold til at de har rukket å konkurranseutsette tjenestene to ganger. Asker har i over femti år hatt borgelig styresett. Moss hadde før valget i 2003 en ordfører som førte et borglig flertall. Etter valget i 2003 ble kommunestyre sammensettingen endret, og det resulterte i at den nye styreformen ble endret fra åtter år med markedstekning, tilsvarende to perioder, over til mer klassisk styring. Alle tjenester som var satt ut til andre tjenesteleverandører enn kommunen selv, er nå trukket tilbake. Ved å innlemme Moss i min undersøkelse kan det bli mulig å si noe om skifte fra en markedsorientering tilbake til klassisk styring er begrunnet i et ideologisk syn, eller om politikeren oppfattet det som vanskelig å styre under markedsorientering.

Kommunal organisasjonsdatabase fra 2004, som ligger på Kommunal- og regionaldepartementet sin nettside, var mitt utgangspunkt for valg av case. Denne databasen bygger blant annet på et notatet og undersøkeleser utarbeidet av Sissel Hovik og Inger Marie Stigen på vegne av NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning) utført på oppdrag for Kommunal- og Regionaldepartementet i 2004. Databasen gir oversikt over hovedtrekkene ved organisasjons- og arbeidsformer i kommunene og fylkeskommunene per 2004. Opplysningene bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og fylkeskommuner gjennomført av Hovik og Stigen i begynnelsen av 2004. Det er tidligere blitt gjennomført liknende undersøkelser i 1995, 1996 og 2000. Undersøkelsen fra 2004 trekker en hovedkonklusjon om at omfanget av organisasjonsendringer i kommunesektoren er økende. Samtidig konkluderer de med at det på den politiske siden synes å være økende mangfold i organisasjonsformene som velges ¹⁴. Det er fremdeles, sett på bakgrunn av den Kommunale organisasjonsdatabasen 2004, flest offentlige oppgaver som blir ivaretatt av kommunens egen driftorganisasjon. Unntakene, og de tjenestene som blir utført av andre, er i hovedsak

¹⁴ <http://krd.vestforsk.no/download/2004-124.pdf>.

renovasjon, veivedlikehold og prosjektering. Siden forrige undersøkelse, i 2000, har det skjedd en betydelig økning blant kommuner i Norge som benytter seg av konkurranseeksponering. 60 %, mot 57,6 % i 2000, sier de i dag benytter seg av slik metode. Ytterligere 8 % har politiske vedtak som skal vurdere å innføre dette. Konkurransetsetting (anbudskonkurranse) er den klart mest vanlige metoden for konkurranseeksponering. Undersøkelsen viser at dette er tatt i bruk av 54 % av kommunene. Dette begrenser seg imidlertid stort sett til enkelte tekniske tjenester som vei og renovasjon. Innenfor omsorgs- og oppveksttjenestene begrenser konkurranseeksponeringen seg som oftest til benchmarking, 26 % av kommunene har innført dette ¹⁵. Anbudskonkurranse er en del av markedseksponering. Den hyppigste formen for markedseksponering er foretaksdannelse, det vil si 30 %. Halvparten av disse er igjen etablering av interkommunale selskap ¹⁶. Konkurransetsetting av tekniske tjenester har foregått over flere år. Det mer kontroversielle er å konkurransetsette tjenester fra den myke sektoren som skole, barnehage og helse- og sosialsektoren. I følge rapporten fra NIBR 2004, er tjenester innen omsorgs- og oppveksttjenestene i ferd med å øke, men er fremdeles i mindretall. I og med at vi muligens kan vente en økning av omfanget til konkurranseutsetting er det spennende for meg å se hvilken effekt dette har på politisk styring i de enkelte kommunene ¹⁷. Det som skjer ved at det offentlige tar i bruk anbudsutsetting er at politikerne går fra å tilby tjenester i egen regi til å organisere etterspørselen etter dem ¹⁸.

1.4 Definisjon av politisk styring

Oppgavens definisjon av politikernes styringsfunksjon baserer seg på en analyse fra Asplan (2003)¹⁹. I den rapporten deles politikernes rolle i to hovedkategorier: styringsfunksjon og representantfunksjon. Rollen som politiker er sammensatt, og de ulike rollene er vanskelig å skille helt klart fra hverandre. I denne oppgaven er det rollene som er knyttet opp til styringsfunksjonen som er sentrale. Styringsfunksjonen innebærer en ivaretagelse av:

- Styrerrollen
- Kontrollrollen
- Politikkutformerrollen

¹⁵ ibid

¹⁶ Asplan Analyse 2004

¹⁷ krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=alle&a1=Marknad_og_konkurranse&a2=Konkurranseutsetting

¹⁸ NOU 2000:19

¹⁹ som igjen bygger på arbeidet til Kåre Hagen, jf. kronikk av Steinar Lie i Aftenposten 27.01.99; ”Mer effektive kommuner – ny politikerrolle”

- Arbeidsgiverrollen ²⁰

Jeg vil forsøke å kartlegge hvordan disse funksjonene endrer seg som en følge av at en går fra klassisk hierarkisk styring til markedsorientert styring. Måten jeg vil tilnærme meg dette på er at jeg velger ut to foregangskommuner som benytter seg av, eller tidligere har benyttet seg av markedsorientering. Tre politikere fra hver kommune som har erfaring fra politikken, vil bli intervjuet.

1.5 Begrepsavklaring

Denne oppgaven dreier seg om noen sentrale begrep; politisk styring og markedsorientering. Jeg har valg å nærme meg begrepene på følgende måte:

1.5.1 Politisk styring

Politisk styring på kommunalt nivå er en avhengig variabel i denne oppgaven. For å forstå begrepet må det operasjonaliseres ved hjelp av flere begrep. Politisk styring måles ved fire variabler:

a) *styring*; å styre vil si å være i posisjon til å styre gjennom regler og rutiner. En skal formidle mål og sørge for å finne midler som kan realisere disse målene ²¹.

b) *kontroll*; Politikere skal se til at lover, regler og mål blir fulgt opp i den grad det gir rom for det. Kontroll går også på i hvilken grad de tjenesteproduserende enhetene klarer å nå de mål og resultater som er satt for dem.

c) *arbeidsgiverrollen*; som politiker i kommunen har en det overordnede arbeidsgiveransvaret for de ansatte i kommunen. De kan være direkte involvert i de offentliges ansattes arbeidshverdag gjennom å sitte i institusjonenes styre. Gjennom ivaretagelse av styrevervene kan de være med på å fastsette lønn og utviklingsmuligheter. Det som er bestemmende om politikerne har arbeidsgiveransvaret er om tjenesteproduksjonen er kommunens ansvar ²². Kommunen har gode forbindelser med fagforeninger som er knyttet til arbeiderne i kommunen ²³.

²⁰ Asplan analyse 2003

²¹ Offerdal, 1992

²² Asplan analyse 2003

²³ Nylehn, 1996

d) *politikkutforming*; Politikerne skal med utgangspunkt i partiprogrammet og med forventning fra velgerne lede kommunen gjennom fastsatte mål og vedta virkemidler som kan bidra til å realisere disse ²⁴.

1.5.2 Markedsorientering

Det drives ulike former for markedsorientering i kommuner. Med markedsorientering menes her: *”ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester. Hensikten med markedseksponering er vanligvis å oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser”* ²⁵.

For å illustrere spennvidden i markedsorientering, har jeg valgt å gå til Sanbakk-utvalgets (²⁶) offentlige innstilling til konkurranse i offentlig sektor. I denne NOU-en gjøres følgende nyanser:

- Benchmarking (målestokkonkurranse) er en form for markedseksponering. Benchmarking betegner måling av prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. Det kan brukes som et læringsverktøy som legger til rette for forbedring og innovasjon. Det innehar også elementer av konkurranse.
- Konkurranseskonsponering innebærer at det offentlige monopol fratras retten til å produsere tjenesten og må konkurrere i det åpne markedet. På et slikt marked er det tilnærmet fri etableringsrett.
- ”Penger følger bruker” bygger på to sentrale punkt. Det ene er stykkprisfinansiering. Det vil si at tjenesteleverandøren får betalt for de tjenestene de faktisk produserer til den enkelte bruker. Punkt to er fritt brukervalg. Brukeren selv bestemmer hvem som skal levere ham tjenestene.

²⁴ Asplan, 2003

²⁵ Asplan analyse 2004, S:8

²⁶ NOU 2000:19

- En siste form for markedseksponering er konkurranseutsetting/ anbudskonkurranse. Det er denne form for markedsorientering som står sentralt i denne oppgaven. Det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer og tjenester. Deltakere i slik konkurranse kan være både offentlige og privat aktører. Det offentlige vil beholde ansvaret i forhold til tjenestens innhold og kvalitet og inneha en bestiller rolle. Konkurransen er *om* selve markedet og ikke *i* markedet. Vinneren av konkurransen utfører tjenesten for kommunen, og inngår en kontrakt i samarbeid med kommunen. Dem som vinner anbudskonkurransen skal normalt ha enerett på leveransen i kontraktperioden.

1.6 Bestiller – Utfører organisering

Organiserer en kommune etter Bestiller – Utfører organisering er det en organisering som er klargjørende for de parter som virker i en kommune, det avklarer myndighetsfunksjonen mellom politikerne og administrasjonen ²⁷. Kommunestyret står for eierinteressen, mens det er ulike bestillernemnder som kjøper tjenester av eksterne utførere eller av kommunal resultatenheter ²⁸. Der politikernes rolle er å være bestiller eller kjøper av tjenesten som skal produseres, medfører at de må konkretisere hva de er ute etter i en tjeneste. De må konkretisere i forholdt til kvalitet, resultat og virkning. Administrasjonens rolle vil være produsent av de bestilte tjenestene, eller sørge for å inngå kontrakter med en privat aktør som har fått tilbudet om å produsere tjenesten. Det er selve tjenesteprodusenten, utførerleddet som utsettes for konkurranse ²⁹. Modellene oppfordrer de folkevalgte til å stille seg fritt i forholdt til hvem som skal få lov til å utføre de kommunale tjenestene ³⁰. Politikken forsvinner ikke med denne modellen nødvendigvis, i og med det fremdeles må prioriteres mellom ulike bevilgningsformål. Det argumenteres fra noen hold at bestillerenheten kan etter noe tid miste kompetansen, og det kan føre til at kommunen glemmer hva det innebærer å utføre en oppgave. Dette forutsetter imidlertid at *hele* tjenestområdet er satt ut, og til nå har ingen kommuner i Norge gjort dette. På grunn av svekket handlingsrom lokalpolitikkerne har fått de senere årene, blant annet gjennom statlige pålegg, og på grunnlag av de bevilgninger de har,

²⁷ Moland og Bogen, 2001

²⁸ Øgård, 2001

²⁹ Asplan analyse, 2003

³⁰ Baldersheim og Fimreite, 1994

er det ikke mulig for kommunen å detaljstyre produksjonen. Politikerne må være villige til å gå ut av den tradisjonelle rollen med detaljstyring. For mange kan det være en utfordring ³¹.

1.7 Avgrensning

Denne oppgavens fokus er politisk styring i kommunen. Politisk styring innenfor markedsorientering kan innebære flere forhold. Den første avgrensning jeg gjorde var å konsentrerte meg bare om styrefunksjonen til en politiker. Med det utelukket jeg representantfunksjonen en politiker også må forholde seg til. Styrerrollen er hvordan politikere kan ha kontroll med administrasjonen, og virke som ledere av det kommunale styringssystemet. Representantfunksjonen er ofte forbundet med politikernes forhold til innbyggeren. I og med politisk styring er et komplekst begrep var det også viktig for meg å begrense begrepet ned til noen utvalgte variabler, og de baserer seg på Asplan analyse (2003) sine fire politiker roller styrerrollen, kontrollrollen, arbeidsgiverrollen og politikkkutformerrollen.

Ved konkurranseutsetting er det flere hensyn en politiker må ta, deriblant stilling til lover som regulerer drift. Jeg skal i denne oppgaven ikke se på juridiske problemstillinger en kommune må være observant på. Reformen har ofte sitt utgangspunkt fra land utenfor Norges grenser, og andre land kan spille en avgjørende rolle for hvordan vi organiserer vår kommunale drift. Det vil i denne oppgaven ikke bli trukket inn europeisk eller internasjonale trender for konkurranseutsetting eller lovgivning som kan sette rammer for styring.

Det neste jeg måtte ta stilling til var hvilke case jeg skulle konsentrere meg om. Det var en forholdsvis enkel prosess da Moss og Asker er kommuner som skiller seg ut i flere rapporter og Organisasjons- og kommunal databasen på Kommunal- og Regionaldepartementet sin hjemmeside. Mer om valg av case har jeg lagt til metode delen, kapittel 4.2.1

1.8 Oppgaven sin strukturelle oppbygging

I kapittel en er oppgavens tema og bakgrunn presentert, samt er problemstillingen, en kort case presentasjon og begrepsavklaring gjennomgått. I kapittel to presenterer jeg foreliggende empiri på området og utviklingstrendene i Norge de senere årene. Mye av empirien er

³¹ ibid

presenter i form av tall og prosenter. I kapittel tre blir to teoretiske motpoler, som står på hver sin side i oppfatningen av hvordan konkurranse påvirker politisk styring innenfor markedsorienterte kommuner, gjennomgått. Det er ut i fra disse motpolene trukket antakelser om den virkeligheten jeg vil finne i empirien. Det blir tatt utgangspunkt i to hypoteser. I de påfølgende avsnittene vil disse to teoretiske retningene bli operasjonalisert inn i to retninger, klassisk politisk styring i hierarkisk oppbygd kommune og politisk styring i markedsorientert kommune. De igjen vil bli operasjonalisert inn i fire variabler som vil danne utgangspunktet for den videre oppgaven. I kapittel fire redegjør jeg for den metodiske tilnærmingen jeg bruker i oppgaven. I kapittel fem blir vi kjente med de utvalgte casene jeg har valgt ut. I kapittel seks blir data analysert og drøftet opp mot mine fire variabler for politisk styring, og dataene hviler på intervju med utvalgte politikere fra hver av de to kommunene. I det siste kapitlet, kapittel sju, vil avslutningen av oppgaven foreligge, og eventuelle konklusjoner bli tatt. Det blir også gitt rom for kritisk refleksjon og mulighet til å stille spørsmål om veien videre for politisk styring, samt andre interessante problemstillinger å studere.

Kap 2 Reformtrender i Norske kommuner

Siden fenomenet konkurranseutsetting/anbud på kommunal tjenesteproduksjon de senere årene har vokst, er det av interesse å se hvordan styringsfunksjonene eventuelt endrer seg. Vabo og Stigen (2004) kommenterer i sin undersøkelse den generelle utviklingstendensen fra 2000 fremt til de gjennomførte undersøkelsen på ny i 2004. Hovedkonklusjonen til Vabo og Stigen er: at det har skjedd betydelige endringer i kommunenes organisering fra 2000 til 2004. Tidligere undersøkelser avdekket at mens revisjonen i kommuneloven fra 1993 ga støtet til omfattende endringer i organisatoriske forhold på første halvdel av 1990-tallet, så var endringsiveren vesentlig mindre på slutten av 1990-tallet. I de fire første årene av det nye tiåret er endringsiveren igjen stor. De observerte at tidligere utviklingstrender hadde fortsatt på noen områder, mens nye løsninger blir mer vanlig på andre områder ³². Det har vært en økning i markedstenkning. Men det de kan se er at økningen er kommet på andre virkemidler enn konkurranseutsetting. Konkurranseutsetting er tonet ned. Det er flere kommuner som har gått over til en to-nivås modell. Kommunen innfører også stadig nye målstyrings-, kvalitetssikrings- og resultatrapporterings- tiltak. Målstyring er ikke noe nytt, og har stått sterkt lenge, det nye er at hver fjerde kommune nå har innført ”balansert målstyring”.

2.1 Utviklingstendenser i norske kommuner: Mot den markedsorienterte kommune?

Kommuneloven, slik vi kjenner den per dags dato, ble gjeldene den 1.1.1993. Loven har til hensikt å styrke kommunenes frihetsgrad til det organisatoriske området. Loven skal gjøre det lettere for kommunene å ta i bruk ulike metoder for nye styringsredskap. Ideen om det lokale folkestyret hviler på at gjennom valg av politiske representanter til kommunestyret er det ”folket” som styrer. Kommunestyret er det øverste beslutningsorganet i kommunen, og har den overordnede myndigheten. Det vedtar hvilken politikk innbyggerne i kommunen skal få, som igjen vil bli iverksatt av kommunens administrasjon. Administrasjonen skal også iverksette produksjon på gitte tjenester ³³. I kommunestyret blir års- og langtidsbudsjetter vedtatt. Det samme gjelder for kommuneplan og kommunale skatter og avgifter. Kommuneloven av 1993 har imidlertid åpnet opp for muligheten til å delegere myndighet til underliggende organ. Disse organene kan være formannskapet og utvalg, til rådmannen eller til en viss grad også til ordføreren. NPM kom til uttrykk på overordnet plan i Norge blant annet gjennom at kommuneloven ble endret, og der det blir fastslått at rådmannen eller

³² NIBR 2004:124

³³ Vabo, 2004

administrasjonssjefen er øverste sjef ³⁴. I lovens formålsparagraf 1. finner vi ordlyd som ”funksjonsdyktig”, og ”rasjonell og effektiv forvaltning”. Dette markerer et ønske om *effektivitet* som verdi. Utrykk som effektivitet blir benyttet der en har ønske om effektiv tjenesteproduksjon. Dette er i samsvar med tankegangen om innføring av elementer fra NPM i offentlig sektor, som er markedsstyring av det offentlige tjenestetilbudet ³⁵. Siden den nye kommuneloven av 1993 er det to tendenser som har vært fremtreden ved den kommunal politiske styringsmodellen. Det første er å gjøre den politiske styringen mer overordnet, og overlate detaljer til administrasjonen. I følge en analyse av Organisasjonsdatabasen i 1996 er politikerne, i følge Gravdahl og Hagen (1997), blitt mer sentrerte i sitt arbeid. De deltar mer i de strategiske prosessene som behandling av økonomiplaner, årsbudsjett og overordnede plandokumenter ³⁶. Den andre trenden tar utgangspunkt i en kritikk av hovedutvalgsmodellen. Det blir hevdet at denne gir administrasjonen for mye og for sektorisert myndighet. Dette går utover det demokratiske prinsipp. Det hevdes at det er for tette bånd mellom de politiske utvalgene og administrasjonen. Det er større fare for at beslutningene blir tatt på bakgrunn av sentraladministrasjonens, og ikke på politikernes premisser. Det er også blitt hevdet at sektoradministrasjonen har for stor selvstendighet til å påvirke politikerne direkte. Det mest ideelle er at administrasjonen fremstår med en felles stemme, som bør være rådmannen. Dette i tråd med kommuneloven hvor det fremgår at delegering av oppgaver fra politisk nivå kun kan delegeres til rådmann/administrasjonssjef, og ikke direkte til andre administrative ledere ³⁷. Hovedutvalgsmodellen bidro til utvikling av sektorpolitikk. Politikernes virksomhetsområde innsnevres med den konsekvens at styring endres og forståelsen av hva politikk er, er endret ³⁸. Reformprosessene i lokalforvaltningen gjennom de siste tiårene har hatt til hensikt å forenkle og redusere den statlige styringen av kommuner. Dette skjer ved at en gjør forvaltningen mer generell og innrettet mot mål- og rammestyring. Arbeidet med den nye kommuneloven fra 1993 hadde mål- og rammestyring som viktig premiss ³⁹. I makt- og demokratiutredningen fra 2003 blir det imidlertid slått fast noe annet. Den konkluderer med at det kommunale selvstyret har mistet mye av sitt innhold. Dette har skjedd som en følge av statlige pålegg, rettighetslovgivning og budsjettknapphet. Kommunene sitter da igjen med råderett over rent lokale saker og administrativt ansvar for statlig politikk. Det konkluderes videre med at det skarpere skille mellom politikk og administrasjon, har i trukket utøvelsen av

³⁴ Øgård, 2000

³⁵ Aarsæther og Vabo, 2002

³⁶ Vabo, Johnsen og Loe, 2000

³⁷ Vabo, 2000

³⁸ Nylehn, 1996

³⁹ Hagen og Sørensen, 2001

politisk skjønn over i ytre etater og fristilte virksomheter som *ikke* står til politisk ansvar. Den politiske ansvarlighet har mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper ⁴⁰. Et annet sentralt område i tilknytning til dette er kommunens handlingsrom. Det er blitt satt søkelys på i hvilken grad den lokale forvaltningsenheten (kommunen) kan ha mulighet til å realisere egne prioriteringer og oppsatte mål, uten å måtte føle seg bundet opp av statlige pålegg og restriksjoner. Handlingsrommet betegner egenskaper ved en kommunes mulighet over råderett, med det sies ingenting om hva det rådes over. Reformene som begynte på 1970-tallet frem til i dag handlet om *større* handlingsrom til kommunen. Kommuneloven av 1993 var blant annet et virkemiddel som skulle gi større lokal organisasjonsfrihet ⁴¹.

⁴⁰ NOU 2003:19

⁴¹ Fimreite, mfl., 2002

Kap. 3 Public choice og Nyinstitusjonalismen

3.1. To motpoler

I denne oppgaven presenterer jeg to ulike oppfatninger/syn på markedsorientering på politisk styring. Public choice teoretikerne argumenterer for at handling vil bli tatt på bakgrunn av en rasjonell avgjørelse tatt av en aktør alene. Public choice teoretikere har i all hovedsak argumentert positivt til markedsorientering. Nyinstitusjonalismen, slik vi kjenner den fra blant annet Olsen, Christensen og Læg Reid, stiller seg mer skeptisk til om markedsorientering i det hele tatt er mulig innenfor offentlig forvaltning.

3.1.2 Nyinstitusjonalismen

Nyinstitusjonalismen bygger på det institusjonelle perspektivet. Dette perspektivet sier at institusjon er et sett med regler og normer som er gjennomsyret med verdier, og som knytter seg til en bestemte samfunnsoppgaver. Reglene har et formelt og juridisk omfang, men med verdier og normer knytter det seg også et uformelt, ideologisk basert omfang. Det nyinstitusjonelle perspektivet bygger på at staten, og i oppgavens tilfelle også kommunen, skaper utgangspunkt for politisk orden basert på institusjoner ⁴². Nyinstitusjonalismen er opptatt av organisasjonsformer og dens faktiske virkemåte. Man kan tenke seg offentlige organisasjoner som institusjoner, og disse vil utvikle bestemte tradisjoner og kulturer som over tid vil bidra til utforming av de uformelle verdier og normer i lederrollen ⁴³. I et nyinstitusjonelt perspektiv betrakter Meyer & Rowan (1977) organisasjoner som institusjoner, som komplekser av kulturelle regler. Kulturelle regler blir rasjonalisert gjennom profesjonene, nasjonalstater, massemedia og øker trykket i utviklingen av flere og flere organisasjoner ⁴⁴. Politiske aktører opptrer innenfor en institusjonell orden. Et viktig poeng er at institusjoner forsyner oss med rammer for handling. Slike rammer er viktig å ha i situasjoner der en må ta en rask avgjørelse. Handlingen gir uttrykk for hvilke verdier og normer som gjør seg gjeldende ⁴⁵. Gjennom å etablere offentlige institusjoner vil politikerne kunne presentere sine ulike syn på samfunnet og ha en åpen debatt omkring dette. Politikerne kan i flere tilfeller fremstå som ledere som skaper normer, verdier, holdninger og oppslutning i samfunnet ⁴⁶.

⁴² March og Olsen '83, i red: Bukve

⁴³ Christensen og Læg Reid, 1998

⁴⁴ Meyer & Rowan, 1977

⁴⁵ Bukve, 2001

⁴⁶ Hagen og Sørensen, 1999

Institusjonalisering oppfattes som en prosess hvor individet aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkeligheten ⁴⁷. Innenfor institusjoner utvikles det ”ta-for-gitt”- normer som representerer en form for ideologisk hegemoni ⁴⁸. Et annet sentralt begrep, først utviklet av March og Olsen, er ”Logic of appropriateness”. Dette er en oppfatning av at innenfor institusjoner opptrer aktører slik de mener det passer og sømmer seg i den konkrete situasjonen. De handler etter uskrevne regler og normer ⁴⁹. Normer og verdier knyttes til det rimelige. Hva som er rimelig eller ”logic of appropriateness” er knyttet til vurderinger. I en institusjon, for eksempel en kommune, blir det til en hver tid tatt stilling til spørsmål av økonomisk karakter. Selv om økonomiske transaksjoner først og fremst hviler på økonomiske teorier, er de også sosial transaksjoner. Derfor er det viktig å også nedlegge et ikke-økonomisk syn i slike forhold. Dem som da sitter med makt må, etter den rimelige antakelsen, utøve måtehold og passe på at handlingen er passende. Institusjonen setter rammer for slik utøvelse. Rimelig er også knyttet til normer og skjønn, og flere kan ha synspunkter på hva som er rimelig. Det gir lite mening å være rimelig alene. Det som er rimelig i en setting, behøver ikke være rimelig i en annen. En rimelig aktør, sier Offerdal, er dynamisk og preget av sosiale relasjoner og dynamikk. Fornuft og forstand er også knyttet til disse antakelsene om det rimelige valget ⁵⁰.

Nyinstitutionalismen mener at politikk dreier seg om mer enn fordeling av goder. Den er opptatt av de klassiske idealene slik som at politikk dreier seg om å bygge et fellesskap. Goder som ikke kan deles må forvaltes slik at de kan nyttes av alle. Sett under ett kan styring innenfor nyinstitutionalismen betegnes som et verktøy til å sette i verk tiltak, og en arena for deltaging og realisering av et politisk fellesskap ⁵¹. Effektiv styring avhenger av at de som skal styres samtykker til dette. Gjennom politikken må det skapes legitimitet omkring den politikken som blir ført. Når vedtak er besluttet, forplikter det til oppslutning ⁵². På grunn av troen på at institusjonen er den som setter regler for handling, argumenterer nyinstitutionalismen for at det *ikke* er mulig å styre etter markedsorienterte prinsipper i det offentlige. Politikerne kan ikke bli strateger. Skal man styre etter markedsorienterte prinsipper, må man også kopiere de elementer en finner innenfor det private markedet. Ett av dem er å styre etter mål. Innenfor nyinstitutionalismen mener kritikere (eksempelvis Lægneid

⁴⁷ Christensen, 1994

⁴⁸ Meyer og Rowan '77, i red: Christensen, 1994

⁴⁹ March & Olsen, 95

⁵⁰ Offerdal, 1992

⁵¹ Olsen '78 i red: Bukve, 2001

⁵² Bukve, 2001

og Olsen) at det offentlige ikke kan styre etter mål. Dette begrunner de med at det offentlige mangler en del forutsetninger som må være til stede i målstyringskonseptet. De er av den oppfatning at det offentlige ikke er i stand til å formulere klare og kvantifiserbare mål, som samtidig ikke vil være motstridene eller ustabile. Når institusjoner blir løsrevet fra direkte politisk styring, vil institusjonene selv stå i fare for målforskyvning og overmåling. Dette kan igjen føre til konflikter og samarbeidsproblemer mellom virksomheter som i utgangspunktet samarbeider godt. Skal politikerne kunne styre bra etter mål, er det etter markedsorienteringsprinsippet en idé at administrasjonen og politikken er atskilt. I følge et nyinstitusjonelt argument er dette lite realistisk.

Nyinstitusjonalismen er også kritisk vedrørende ledelse i markedsorientering. De offentlige organisasjoners institusjonelle særtrekk gjør nye ledelsesprinsipper med utspring i det private vanskelig innenfor nyinstitusjonalismen. En rådmann står mye svakere overfor sine etatssjefer enn hva en konserndirektør gjør overfor sine avdelingsledere. Rådmannen må i flere tilfeller konkurrere med etatssjefer om å nå frem til politikerne. I et konsern ville administrerende direktør gått av dersom han ikke ble hørt, eller hadde tillit hos styret. Politikere er opptatt av alt fra detaljer, småsaker, overordnede saker og iverksetting. I en konserntankegang vil styret være opptatt av strategisk styring og prestasjonstjenester⁵³. Kommuner kan ikke sammenliknes med konsern. Kommunal sektor er ikke en bedrift og har ikke, slik et konsern har, entydige mål som prestasjon og inntjening kan måles opp mot. Kommuner har ofte vage og flerdimensjonale mål. Å bare redusere mål til å gjelde fortjeneste strider i mot ideen om hva offentlig sektor skal være. Kommuner skal ivareta en politisk bestemt fordeling av goder og bestemte rettigheter som borgerne har⁵⁴. En bedrift eller et konsern kan legge ned en avdeling som ikke fungerer tilfredsstillende. I kommunene kan en ikke uten videre legge ned en sektor selv om den fungerer dårlig. Kommunen ikke opererer i et marked slik et konsern gjør, og det er da lite hensiktsmessig å sidestille dem. Både bedrifter og kommunen produserer tjenester. Men til forskjell fra en bedrift produserer kommunen tjenester på bakgrunn av rettigheter borgerne har av ytelse i et samfunn⁵⁵.

Med denne teorien som argument for hva som vil skje når marked innføres i klassisk styring, kan en utforme en hypotese.

Hypotese 1: *Markedsorientering vil føre til svekket politiske styring.*

⁵³ Baldersheim '83 i red: Bukve, 2001

⁵⁴ Bukve, 2001

⁵⁵ Baldersheim '86, i red; Bukve, 2001

3.1.3 Public choice

Public choice har sin opprinnelse fra to teoretisk retninger. Den har sine røtter i nyklassisk økonomi og matematikk på den ene siden, og filosofisk tenkning og statsvitenskapen på den andre siden ⁵⁶. Public choice teorien er også kjent under navnet ”teorien om det rasjonelle valget” (rational choice), eller ”matematisk politisk teori”. Der statsvitenskapen tidligere studerte mennesket i samfunnet, og økonomien studerte mennesket i markedet, har disse to teoriene samlet seg i en tenkning inn under public choice. Flere av teoriene som blir tatt opp innenfor public choice retningen ligger i grenseland mellom økonomi og statsvitenskap. Det er en positiv teori om økonomisk atferd i den offentlige sektoren og den er sterk skeptisk til velferdsteorien ⁵⁷. Den innebærer videre blant annet teorier om staten, en aktørs regler og oppførsel, politiske partier og studier om byråkratiet ⁵⁸. Public choice sies å være en av de mange intellektuelle røttene og den teoretiske basis av utviklingen fra den tradisjonelle forvaltningsdoktrinen til en markedsfokusert doktrine ⁵⁹.

Teoretikere bruker public choice som et våpen når de vil uttrykke hvor stor og ineffektiv det offentlig styresystemet er. Administrasjonen mener at politikerne ikke er til å stole på. Enten opptrer politikerne på en bestemt måte for å forsøke å samle flest mulig stemmer til å bli gjenvalgt, eller de ønsker mest mulig penger til sine aktiviteter. Byråkrater på sin side sitter med den oppfatning av at de har monopol på informasjon, og at dette da gir byråkratene et fortrinn i forhold til politikerne ⁶⁰. Hovedpoenget er at politikerne og administrasjonen opererer innenfor to ulike institusjoner som representerer ulike føringer og incentiver ⁶¹. Hensynet til allmennheten og samfunnets interesse spiller liten rolle. Det argumenteres for at de beste resultatene oppnås ved å ha maksimale markedskrefter og en minimal rolle av offentlig styring. Selv om et slik syn i mange tilfeller vil være ideologisk basert, mener de å kunne bevise at private markeder er bedre enn offentlig styring. De argumenterer videre for at det private markedet har bedre mekanismer for ansvarlighet enn hva byråkratiet har ⁶². Politikk er, under public choice, studier av kollektive handlinger. Men den rasjonelle aktøren handler kun etter å maksimere sin egen nytte. Et problem innenfor denne retning er hvordan kollektive handlinger er mulig ut fra at aktørene handler rasjonelt og etter egen nytte.

⁵⁶ Bukve, 2001

⁵⁷ Sandemo og Gagne, 1992

⁵⁸ Mueller, 2003

⁵⁹ Øgård, 2000

⁶⁰ ibid

⁶¹ Jacobsen, 2002

⁶² Hughes, 1998

Handlinger innenfor public choice blir forklart ut fra aktøren sin preferanse eller ønske på den ene siden, og hva som byr seg på den andre siden ⁶³. I motsetning til nyinstitusjonalistene der aktørene handler og blir guidet etter normer og verdier, argumenteres det her for at aktørers handlinger er basert på funksjonene av regler og incentiver ⁶⁴. Ved et rasjonelt perspektiv kan individet alene avgjøre hvilke handling det skal velge. Individet er ikke avhengig av vurderinger, men handler etter gitte konsekvenser som en følge av handlingen. En kan betegne den handlende aktøren som individuell og statisk ⁶⁵. Under public choice oppfatningen lar administrasjonen seg *ikke* styre politisk. Til det er administrasjonen, som tidligere nevnt, alt for opptatt av å egenmaksimere sine egne interesser. De rasjonelle aktørene setter seg egne mål. De maksimerer størrelsen på den staben de har ansvar for og budsjettet innen sitt eget fagområde uten å tenke på hvilke konsekvenser dette kan ha for den helhetlige forvaltningen av organisasjonen. Dette kan føre til at budsjettene ikke står i forhold til den offentlige produksjon, som igjen kan føre til manglende legitimitet for det politisk styringssystemet ⁶⁶. De kan gi opp egne mål og i stedet jobbe for organisasjonens mål, men da mot belønning ⁶⁷. Som nevnt innledningsvis er grunntesen at politikere må utforme incentiver, slik at administrasjonen ønsker å følge de oppsatte mål politikerne har utformet. Målstyring, evaluering, strategiske og langsiktige mål blir ofte en del av virkemidlene. Politikerne styrer strategisk istedenfor gjennom detaljer ⁶⁸.

Public choice teorien kan innebære ulike perspektiv. Eksempler på dette er prinsipal-agent teorien, game-teori og rule-based action teori. De inneholder alle et felles sett av antakelser. Dette er aktører som maksimerer sin egen nytte og de reagerer alle likt på gitte incentiver. Det opereres også med et felles sett av problemer innenfor denne retningen. Dette er hvordan aktører kan ta avgjørelser for den sosial velferden, uten at denne avgjørelsen er bestemt av øvrig myndighet ⁶⁹.

Public choice teorien sørger for alternativer. Den tillater konkurranse og valg til å sette så mange tjenester som mulig bort til det private ⁷⁰. Den understreker at offentlige aktører har atskillig handlefrihet i forhold til de retningslinjer som er trukket opp for dem av

⁶³ Elster '83, i red: Bukve, 2001

⁶⁴ Peters, 2001

⁶⁵ Offerdal, 1992

⁶⁶ Fimreite og Grindheim, 2001

⁶⁷ Bukve, 2001

⁶⁸ Bukve og Offerdal, 2002

⁶⁹ Peters, 1998

⁷⁰ Hughes, 1998

overordnende myndigheter. En kan ikke gå ut i fra at individet vil handle etter samfunnets beste, og det vil oppstå avvik mellom faktisk atferd og den ressursbruken som vil være ønskelig å bruke fra et samfunnsmessig synspunkt. Ved spørsmål om forbedring innen regler om økonomisk politikk, må de utformes under hensyn til at aktører handler i sin egen, og ikke i samfunnets interesse ⁷¹.

Public choice retningen mener at den eneste måten en kan styre gjennom markedet, er at brukerne får bestemme. Frie brukervalg gir brukerne en reel mulighet til å delta. Ved slike valg er det individets stilling som styrkes. Brukerne kan få makt på bekostning av tjenesteprodusenten ved at dårlige tjenesteleverandører blir luket bort. Konkurransetutting antas å bedre brukerorienteringen fordi markedslogikken tilsier at konkurrerende enheter er opptatt av å beholde sine kunder. Kunden må da oppleve at de er i et reelt marked med mulighet til å velge den tjenesteleverandøren de ønsker ⁷². Frie brukervalg kan ha en verdi i seg selv ved at det da kreves at offentlig myndighet legger til rette for forbrukerinformasjon om ulik pris, produkt og kvalitet. Kommunen kan gjennom dette skape konkurranse mellom sine egne tjenesteprodusenter. Det kan deles inn i to ulike brukervalg: Det helt frie, som for eksempel allmennleger og valg av høgskole eller universitet, (fremdeles er det ikke utberedt at foreldre kan velge hvilken barneskole barna skal gå på) ⁷³, og et "vouchers" system. Ideen om et voucher system, er at pengene skal følge den enkelte bruker. Brukeren får utlevert en "sjekk" som kan løses inn der de selv ønsker å få tjenesten, til eksempel innenfor eldreomsorgen. "Sjekken" er gyldig både hos privat tjenesteprodusent, så vel som i det offentlige ⁷⁴. Ved brukerorientering kan det være enklere for politikeren å følge opp innbyggere. Tilbakemelding fra brukernes opplevelse av tjenestene, kan fungere som viktige innspill i styringen og oppfølgingen av kommunen. Borgerne kan også få økt innflytelse gjennom opprettelse av brukerstyret, eller såkalt driftstyre ved en aktuell institusjon. Hensikten med slike styret kan være å gi økt innflytelse til elever og foreldre ved en skole.

Med denne teorien som argument for hva som vil skje når marked innføres i klassisk styring, kan en utforme en hypotese.

Hypotese 2: *Markedsorientering vil føre til styrket politisk styring.*

Det forventes å bli slik på grunn av at nye former for politisk styring gjør seg gjeldende.

⁷¹ Sandemo og Hagen, 1992

⁷² Vabo mfl., 2004

⁷³ Hagen og Sørensen, 1994

⁷⁴ Øgård, 2000

3.2 Klassisk politisk styring kontra politisk styring i markedsorienterte kommuner

I de følgende avsnittene vil nyinstitusjonell teori og public choice teorien bli operasjonalisert inn i to retninger, klassisk politisk styring i hierarkisk oppbygd kommune og politisk styring i markedsorientert kommune. De vil videre bli operasjonalisert inn i fire variabler. Disse variablene danner det videre utgangspunktet for oppgaven, og muligheten for politisk styring vil avhenge av bruken av ulike virkemidler.

3.2.1 Politisk styring

Før jeg ser nærmere på mine fire variabler for politisk styring, vil jeg forklare hva som kan ligge i begrepet politikk.

Litteraturen deler politikk inn på fire ulike måter ⁷⁵:

- Politikk kan bli knyttet til stat og kommune. Dette er den institusjonelle delen av politikken ⁷⁶.
- Weber (1922) knytter politikk opp til makt, styring og autoritet. Dette vil være den instrumentelle delen av politikken.
- Politikk handler for andre mer om fordeling av goder og byrder som blir akseptert som legitimt. Dette vil da være innholdssiden i politikken ⁷⁷.
- Politikk er at politikk er en måte å løse konflikter på ⁷⁸. Denne siden av politikken er prosess-siden.

I den videre presentasjonen av politisk styring vil alle disse fire måtene å forstå politikk ligge til grunn.

⁷⁵ Offerdal, 1992

⁷⁶ Vollrath '87 i red: Offerdal, 1992

⁷⁷ Easton '63, i red: Offerdal

⁷⁸ Crick '62 i red: Offerdal

3.2.2 Modell

Jeg har valgt å presentere de to ulike retningen, klassisk styring og markedsorientering, ved å sette hovedlinjene i teoriene inn i en modell. Videre vil jeg ha en fordypning av de fire variablene.

Figur 1: Klassisk versus markedsorienter

	Klassisk politisk styring i en hierarkisk oppbygd kommune	Politisk styring i en markedsorienterte kommune
Styrollerollen	Politikerne styrer direkte gjennom regler og rutiner. Politikerne deltar på institusjonsnivå og sitter i ulike styrever. Ved slik styring er det mulighet for detaljstyring. Mulighet til å styre gjennom detaljert spesifisering i budsjettildeling.	Politikerne har en mer indirekte styring. Det blir styrt etter mål, resultater, kvalitet, bruk av incentiver og kontrakter. Styringen går fra detaljstyring til en mer overordnet styring. Kan styre gjennom budsjettammer.
Kontrollrollen	Politikerne har kontroll direkte rettet mot regler og rutiner, og ser til at de blir overholdt.	Politikerne driver kontroll gjennom benchmarking og forvaltningsrevisjon.
Politikk-utformer rollen	Politikerne kan sitte i kommunestyret og bystyret, og deltar i ulike utvalg. Politikerne har høy grad av en ombudsrolle. Partiene og profesjonene er veldig aktive. Politikerne kan i stor grad være med på å bestemme tjenesteinnholdet.	Politisk myndighet er sterkt sentralisert og det skjer en spesialisering av politikken og en svekkelse av profesjonene. Politikerne mister i stor grad evnen til påvirkning av innholdet i tjenesten. Politikerne innehar noe grad av ombudsrolle.
Arbeidsgiverrollen	Politikerne er med på ansettelsesprosessen, de fastsetter lønn og bestemmer hvem som skal få midler til videreutvikling. Politikerne har her direkte kontakt med de tillitsvalgte og fagforbundet.	Politikerne delegerer i større grad til rådmannen. De kan bli fritatt fra arbeidsgiveransvaret der tjenesten blir utført av en annen kommersiell aktør.

3.3 Klassisk hierarkisk og markedsorientering

Modellen i 3.2.2 vil i dette kapittelet bli utdypet. Det vil bli en parallell presentasjon av de fire variablene i et klassisk politisk styrings- og et markedsorientert politisk styringssystem. Dette gjør jeg slik at det blir oversiktlig for leserne å se de rendyrka forskjellene mellom de to ulike styringsmodellene.

3.3.1 Styreverrollen

- **Styring etter klassisk prinsipp**

Under punktet for styring etter det klassiske hierarkiske prinsippet, styres det hovedsakelig gjennom regler og rutiner. Relasjonen mellom politikere og administrasjon går gjennom den hierarkiske styringskjeden. Politikerne styrer fra toppen gjennom regler og rutiner, ned til administrasjonen ⁷⁹. Det er en historisk begrunnelse for utvikling av den hierarkiske modellen. Hovedtanken var at offentlig sektor forfølger andre målsettinger enn det den private gjør. Tanken bak å organisere det etter en slik modell var at hensynet til likebehandling og forutsigbarhet spilte en viktig rolle i samfunnet. Velferdsmodellen baserer seg på at det bare er en bestemt produksjonsmodell som kan realisere de vedtatte demokratiske mål ⁸⁰. Tanken bak den rasjonelle måten å styre etter er at politikere skal være direkte involvert i saker. Politikerne skal ta initiativ, og engasjere seg i utredning og iverksetting på alle nivå ⁸¹. For å kunne utrette det politikere ønsker er det en forutsetning med en viss grad av makt. Makt er at en eller flere mennesker kan få sin vilje gjennom i saker, og at det skjer på tross av at det kollektive skulle gjøre motstand ⁸². Makt og muligheten for styring ligger også i det at politikere selv sitter i ulike styrever på institusjonsnivå. Gjennom det har de en mulighet til direkte påvirkning. En viktig oppgave for politikere innenfor denne klassiske retning, er å bli med på en definisjon av tjenesteinnholdet til de ulike etatene. Det være seg innen skolesektoren, helse-, sosial-, kultur-, teknisk- og miljøvernsektoren. Ved at politikere deltar på institusjonsnivå er det mulighet til sterk detaljstyring ⁸³. Saksgangen kan ved slik organisering være omstendelig. Saker på institusjonsnivå blir sendt til overordnet nivå. Det blir vekselvis behandlet i administrative og politisk organer. Politikere på et lavere nivå kan få prøvd saken sin på et høyere nivå ⁸⁴. Der politikere og kommunen har ansvaret for

⁷⁹ Bukve og Offerdal, 2002

⁸⁰ Bay, m.fl., 1999

⁸¹ Aarsæther og Vabo, 2002

⁸² Weber 1971, i red: Engelstad, 1999

⁸³ Bukve, 2001

⁸⁴ Hagen '91 i red: Hagen og Sørensen, 2001

produksjonen av tjenesten har de, sammen med de institusjonsansatte, en nøkkelrolle når det gjelder standarden på tjenesten og måten publikum opplever kommunen på ⁸⁵.

Det var vanlig innenfor den klassiske måten å organisere etter og før ny kommunelov i 1993, at det ble dannet allianser mellom de ulike etatene og politiske utvalgene ved budsjettfastsetting ⁸⁶. Politisk styring kunne da fort bli detaljorientert.

- **Styring etter markedsprinsippet**

Til grunn for konkurranseutsetting av tjenester ligger det en forestilling om at styringen både vil beholdes og forbedres ⁸⁷. Ved politisk styring etter en markedsorientert modell, organiseres kommunene etter en mer desentralisert form. Makt blir desentralisert ned til dem som står nær brukerne. Politikerne har ikke lenger noen direkte styring ved institusjonene. De kan da oppleve at de mangler et forum for politiske perspektiver. Til eksempel er det gamle politiske skolestyret borte. Hver skole har isteden fått sitt eget styre ⁸⁸. Skolene har fått større selvstyre, og hver rektor har også fått økt makt. Dette er i tråd med ledelsesfilosofien til NPM ⁸⁹. De folkevalgte vil fremdeles ha kontroll over rammene til skolen ⁹⁰. Ansvar for det meste av detaljene delegeres til administrasjonssjefen ⁹¹. Tidligere styremedlemmer erstattes av profesjonelle direktører. De tidligere styrene med innslag av politikk, blir nå institusjonsdriftet helt uten politisk oppnevnte kandidater ⁹². I hvilken grad politikere gir fra seg styringen vil avhenge av hvem utføreren er og hvordan den nye tjenesteproduzenten er organisert. Blir det etablerte en stiftelse til å utføre oppgaven har kommunen formelt sett gitt fra seg styringen, men vil fremdeles ønske å ha kontroll. Politikere kan i slike tilfeller lett blande sine roller ved at de blir sittende i stiftelsen til sitt styre. Da kan det være vanskelig å ikke fungere som en kommunal aktør ⁹³.

Politikere ønsker å styre etter mål. Men kravet om klare mål er, i følge Offerdal (92), uaktuelt og faglig begrunnet. Ofte støter en på interessekonflikter og uenighet omkring en tjeneste.

⁸⁵ Bukve, 2001

⁸⁶ Hagen og Sørensen, 2002

⁸⁷ Nylehn, 1996

⁸⁸ Thorpe '95 i red. Nylehn 1996

⁸⁹ Kooiman '93, Stewart & Stoker '89 i red: Nylehn, 1996

⁹⁰ Nylehn, 1996

⁹¹ Vabo mfl., 2004

⁹² Øgård, 2000

⁹³ Nylehn, 1996

Politikk som styringsmetode går ut på å skape meninger gjennom debatt ⁹⁴. For å styrke politikernes styringsmulighet har det blitt færre politiske organ og mer fokus på målstyring ⁹⁵.

Når politikerne får avstand til produksjonsdelen, vil deres oppmerksomhet bli knyttet til andre områder. Politikerne vil være opptatt av hvordan tjenesten blir produsert, samt være opptatt av resultater og brukernes opplevelse ⁹⁶. Ved styring etter NPM- prinsipper er det lagt vekt på effektivitet og fokus på at tjenestene skal holde høy kvalitet ⁹⁷. Det eksisterer lovgivning og reguleringer på at varer og tjenester skal holde et minimum av kvalitet. Politikerne vil ikke kunne sikre flere dimensjoner ved tjenestens kvalitet gjennom lovfesting. Produsent av tjenesten kan da ikke stilles til rettslig ansvar. Det vil heller ikke være mulig for oppdragsgiver å ta stilling til kvalitet ved kontraktsinngåelse, og det kan da oppstå styringsproblemer. Kvalitetsstyring må skje før en kontrakt blir inngått. Kontraktstyringen kan oppleves som en måte å fjerne styringen av tjenesteproduksjonen fra politikerne, og overføre den til administrasjonen, ettersom kontrakten regulerer driften for flere år ad gangen. Det kan bli mindre rom for å ta initiativ, og politikerne kan oppleve at de urettmessig blir sittende med ansvaret hvis en privat aktør ikke klarer å leve opp til forpliktelsene i kontrakten. I så fall vil politikerne kunne føle avmakt – både i forhold til å styre administrasjonen og ivareta rollen som ombud overfor befolkningen ⁹⁸. Kontraktfesting er mulig og nyttig, og den kan være en kilde til å få bedre styring. Som en følge av kontraktinngåelser vil det bli økt styring etter regelbaserte prinsipper mer enn profesjonens skjønn. Ved kontraktinngåelse er det viktig at de som utformer kontrakten har kompetanse både innenfor den aktuelle tjenesten og på jus. Det vil resultere i at det kommer flere jurister inn i kommunen ⁹⁹. Kontrakter mellom det offentlige og privat aktører kan ofte være komplekse. Det må angis i detalj hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan. Kontrakter inngås som regel over flere år, og da er det viktig at kontrakten er forutsigbar ¹⁰⁰. En langsiktig avtale kan resultere i at den faglige kompetansen går ut av kommunen på grunn av at saksområdet flyttes ut av politikken, og kommunen frigjøres fra selve utførelsen. Kommunen står da i fare for å bli svekket på dette tjenesteområdet. Handlefriheten kan reduseres på lang sikt fordi det ikke uten videre er mulig å ta opp igjen tidligere utkontrakterte oppgaver. Muligheten for direkte inngripen i

⁹⁴ Offerdal, 1992

⁹⁵ Larsen og Offerdal, 1994

⁹⁶ Vabo mfl., 2004

⁹⁷ Aarsæther og Vabo, 2002

⁹⁸ Asplan, 2003

⁹⁹ Nylehn, 1996

¹⁰⁰ Bush mfl., 2001

enkeltsaker kan bli sterkt redusert for politikerne ¹⁰¹. Andre har en annen oppfatning av styringsmulighetene. De folkevalgte rolle går fra å være en intrigert del av den produserende organisasjon til å bli regulator, og derav større mulighet til styring ¹⁰². Ved anbudskonkurranse vil tilbudet kunne gå til enten en privat eller offentlig aktør. Går oppdraget til en privat eid virksomhet, må kommunen i stor grad basere seg på kontraktstyring. Der oppdraget går til en kommunalt eid virksomhet, vil kommunen i større grad ha mulighet til å drive eierstyring ¹⁰³.

Kvalitet kan knyttes til frie brukervalg. Ved at brukerne kan velge sine egne tjenester, blir det viktig også for den privat tjenesteprodusenten å opprettholde kvaliteten, og ikke bare tenke på pris ¹⁰⁴. Fokus på kvalitet og brukerorientering medfører nye fora for tilbakemeldinger. Slike mekanismer kan være klageordninger, brukerforum og systematisk måling av tilfredshet gjennom brukerundersøkelser ¹⁰⁵. Brukerstyring kan medføre at det reduserer innsyn, styring og kontroll fra det kommunalpolitiske styringsnivå. Åpenhet mellom en institusjon og bruker vil ikke nødvendigvis si allment innsyn ¹⁰⁶.

Politikere kan ved markedsorientering styre gjennom bruk av incentiver. Incentiver kan fungere som belønning, straff, motivasjon eller som stimuli. For en bedrift kan det være et incentiv å redusere kostnader gjennom svekket kvalitet fordi dette igjen vil føre til økt fortjeneste ¹⁰⁷.

3.3.2 Kontrollrollen

- **Kontroll etter klassisk prinsipp**

Kontroll utfører politikerne gjennom å se til at lover og regler blir fulgt. Gjennom kommuneloven følger kommunestyret faste bestemmelser ¹⁰⁸. Offentlig eierskap og styring gjennom hierarkisk ideal vil kunne sikre politikerne ubegrenset og direkte instruksjonsmyndighet over tjenesteproduksjonene. Velgerne vil kunne holde politikerne ansvarlige for den politikken som er ført. Politikerne må etablere rutiner for kontroll,

¹⁰¹ NOU 2000:19

¹⁰² Hagen '97, i red: Vabo mfl., 2004

¹⁰³ <http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stprp/016001-030016/index-ved006-b-n-a.html>

¹⁰⁴ Vabo mfl., 2004

¹⁰⁵ NOU 2000:19

¹⁰⁶ Nyset og Torpe '97, i red: Vabo mfl., 2004

¹⁰⁷ Sørensen, Dalen m.fl, 2001

¹⁰⁸ Asplan analyse, 2003

regelutforming og utforming av incentivkontrakter til sine virksomheter. Slike regler kan være hvordan virksomheten skal drives, prosedyrer for rapportering og hva som skal forelegges eier for godkjenning ¹⁰⁹. Til tross for at en gjennom å beholde tjenesteproduksjonen i kommunen kan sikre kontroll, kan det skape styringsproblemer på grunn av mengden tjenester og størrelsen det utgjør. Det skaper kostnader og gjør det lite lønnsomt å produsere tjenesten selv ¹¹⁰. Men Vabo (2004) mener det i flere tilfeller er en myte at politikernes kontroll og styring er så utbredt i den tradisjonelle etatsstyringen. Dette skyldes, mener hun, den store kompleksiteten i moderne offentlig sektor.

- **Kontroll etter markedsprinsipp**

Det er viktig for en kommune som står som kjøper av en tjeneste at de kan utøve kontroll. Kontrollen kan foregå gjennom at kommunen iverksetter tiltak for å inspisere og følge med på det tjenesteleverandøren gjør. Inngår slik kontrollaspekt i kontrakten kan den påvirke atferden til tjenesteleverandøren på to vis: Leverandøren kan føle et sosialt press til å handle i tråd med kontrakten. Det andre er fra et økonomisk perspektiv. Kontroll kan bidra til å identifisere atferd som ikke er i tråd med kontrakten, og dermed muliggjøre belønning eller straff ¹¹¹. Under kontrollfunksjonen etter NMP prinsippet kan politikerne bruke benchmarking. Politikerne måler de ulike virksomheters effektivitet og foretar sammenlikninger mellom dem.

Det finnes flere forvaltningsrevisjoner/kommunerevisjoner i Norge. Dette er interesseorganisasjoner og serviceorgan som er åpen for alle som jobber med kommunal eller fylkeskommunal virksomhet. De er ofte organisert i interkommunale samarbeid. Deres oppgave er arbeid med revisjon av, eller tilsyn med, kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Formålet er å fremme en sunn utvikling av revisjon og tilsyn i kommunal sektor til det beste for kommuner og fylkeskommuner ¹¹². Oppdragsgivere er som regel kontrollutvalgene i kommuner, som videre rapporterer til sitt kommunestyre. Slik kan politikerne holde kontrollen med de områder hvor forvaltningsrevisjonen har gjennomført undersøkelser og kontroll. Kontrollutvalget har ansvaret for å kontrollere at administrasjonen følger opp politiske vedtak og forutsetninger.

¹⁰⁹ Sørensen, Dalen m.fl., 2001

¹¹⁰ Vabo et.al, 2004

¹¹¹ ibid

¹¹² <http://www.nkrf.no/index.html>

3.3.3 Politikutformerrollen

- **Politikkutforming etter klassisk prinsipp**

Politikkutforming blir utført i partier og i kommunestyre. Det er bare kommunestyre som er pålagt ved lov. Men loven gir også kommunen mulighet til å oppnevne faste utvalg som skal ha faste formål for den kommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer. Funksjonen til slike utvalg er å lede de ulike etatene. Kommunestyret velger hvem som sitter i disse utvalgene og hvem som skal lede dem ¹¹³. Ut i fra partiprogrammet politikerne gikk til valg på, skal de utforme retning og mål for hvordan de vil lede kommunen ¹¹⁴. Politikere som er tro til sitt parti er opptatt av å skape oppslutning omkring sine politiske visjoner og mål. De legger vekt på å markere partiets standpunkt ¹¹⁵. Politikerne kan bli utfordret av profesjonen ved politikutforming ved at fagfolkene mener å ha det eneste riktige svaret og sannheten omkring en tjeneste ¹¹⁶. Profesjonene dominerer hver sin sektor. Stort profesjonsinnslag er årsaken til sin sterke stilling innen organisasjonene. Deres ekspertise gir tyngde til saker som kan defineres som faglig ¹¹⁷. En god pekepinn på om politikerne gjør jobben sin, er tilbakemeldinger de får fra kommunens innbyggere. Som en del av jobben politikerne gjør er ombudsrollen en sentral del ved hierarkisk styring. Som ombudsmann er en mer opptatt av samhandlingen mellom innbyggerne og kommunen enn mellom politikerne internt ¹¹⁸.

- **Politikkutforming etter markedsprinsipp**

Politikk er å sette mål, mens det er administrasjonen som er satt til å ta seg av utførelsen og iverksetting. Ved at mange saksområder er konkurranseutsatt kan politikerne konsentrere seg om å drive politikk. Den nye retningen for kommunal organisering, er at politikerne legger til rette for aktivitet istedenfor å drive den selv ¹¹⁹. Politikerne skal konsentrere seg om overordnede og prinsipielle saksforhold. På denne måten kan politikken tydeliggjøres ¹²⁰. Ved at skillelinjene blir klarere kan det stimulere til interesse for selve politikken. Delegering av ansvar vil kunne gi politikerne en større rolle som premissleverandør av overordnede

¹¹³ Bukve, 2001

¹¹⁴ Asplan 2003

¹¹⁵ Bukve og Offerdal, 2002

¹¹⁶ Offerdal, 1992

¹¹⁷ Bukve, 2001

¹¹⁸ Bukve og Offerdal, 2002

¹¹⁹ Nylehn, 1996

¹²⁰ Aarsæther og Vabo, 2002

styringssignaler ¹²¹. Ved å konkurranseutsette tjenester, tvinges kommunene til å klargjøre hva de vil oppnå, noe som kan medføre økt oppmerksomhet om oppfølging ¹²². I det Vabo (2004) kaller kontraktregimet, blir politikerne jevnlig "tvunget" til å tenke gjennom mål og prioriteringer, samt hvilke brukere har behov for hva, og at dette defineres i kontrakten.

Ved at politikerne ikke lenger står som tjenesteprodusenter og har ikke et statsstyring, mister de nærheten til tjenestene. Dette vil medføre vanskeligheter for politikere å følge opp henvendelser fra publikum. Ombudsrollen til politikerne blir med dette svekket ¹²³. En annen oppfatning av dette er at konkurranseutsetting likevel vil gi en grad av ombudsrolle til politikere. Politikere vil fremdeles ha interesse av å få tilbakemeldinger på hvordan brukerne av tjenestene opplever den. Det kan også være lettere å gi tilbakemelding for brukeren på misnøye til politikerne når kommunen selv ikke står som produsent. Likeså kan det da være lettere for politikere å ta opp saker på vegne av brukerne overfor den private tjenesteprodusenten enn internt i organisasjonen. Dette kan få følger for en revidert forhandling om kontrakt. Selv om det skulle være grad av ombudsrolle ved konkurranseutsetting, står dette i kontrast til ideen om strategisk og overordnet styring ¹²⁴.

Ved konkurranseutsetting kan det gis større rom for politiske prioriteringer som fastsettelse av kvalitetsstandarder og innholdet i tjenestene. Hvis dette skjer, kan politikerne vedta valg som er i tråd med den politikken de ønsker å føre. Dette kan igjen føre til å tydeliggjøre de forskjellene som måtte være mellom ulike partier i lokalpolitikken. Partier som sitter med utøvende makt ønsker å få sitt partiprogram vedtatt med virkemidler som bidrar til å realisere forventningene eller prioriteringene i eget parti ¹²⁵.

Noen mener at politikken er truet fra flere kanter. Først og fremst gjelder dette fra dem som legger vekt på effektivitet og produksjon av tjenester ¹²⁶. Når oppgaver blir overlatt til en annen aktør, kan det politiske aspektet ved styrings områder svekkes. Nylehn (1996) kaller dette for avpolitisering. Dette skjer som en følge av at saker håndteres i isolasjon. Politikernes virkefelt innsnevres og får konsekvenser for styring og for forståelsen av hva politikk er. Avpolitisering kan også komme til uttrykk ved at private aktører opptre på nye områder.

¹²¹ KRD- St.prp.nr.66 (2002-2003)

¹²² Stewart '89 i red: Nylehn 1996

¹²³ NOU 2000:19

¹²⁴ Vabo mfl., 2004

¹²⁵ Asplan analyse 2003

¹²⁶ Offerdal, 1992

Disse områdene kan være tjenester som det offentlige skal ha ansvar for, men hvor kommunen bruker private konsulentfirma til å få bukt med køer, for eksempel til saksbehandling i barnevernssaker. Blir grensen mellom de private aktørene og offentlig forvaltning uklar, kan de folkevalgte risikere å komme langt fra utførelsen slik at det er de private som til slutt sitter igjen som politikkkutformere ¹²⁷. Det er videre slik at der det finnes motsetninger og konflikter gjør politikk seg gjeldene. Slike motsetninger kan være det offentlig mot markedet. Løsning på en sak er ofte avhengig av hvem som får gjennomslag for sitt syn og sin politikk ¹²⁸.

3.3.4 Arbeidsgiverrollen

- **Arbeidsgiver etter klassisk prinsipp**

Politikere i kommunestyret/bystyret er øverste myndighet i kommunen. De har bevilgningsmyndighet og det overordnede arbeidsgiveransvaret for dem som er ansatt i kommunen. Som politiker innenfor den hierarkiske organisasjonsformen, sitter man i et eller flere styre på institusjonsnivå. Da har en stor påvirkningskraft til å fastsette lønn og bestemme hvem som skal ha anledning til å videreutvikle seg. Fagforeninger tilknyttet kommunen har vært flinke til å skaffe sine medlemmer gode vilkår ¹²⁹. Ved å bli værende i tradisjonell hierarkisk organisering, vil en trygge arbeidsvilkårene til de ansatt. Det vil være lett å ha kompetanseoverføring og læring mellom enheter, og det vil kunne være en vektlegging av sjenerøsitet og romslighet i organisasjonen ¹³⁰.

- **Arbeidsgiver etter markedsprinsipp**

Politikerrollen endres i den retning en finner innenfor styrer i bedrifter, og rådmannsrollen endres i retning mot en administrerende direktørrolle. De ulike etaten handler slik de gjør innenfor divisjoner i et konsern. Politikerne styrer bare gjennom overordnede mål, og det er rådmannen som skal samle trådene i administrasjonen. Etaten styres gjennom rammer og resultatkontroll. Det opprettes målstyring ¹³¹. Kommunens normativ funksjon som arbeidsgiver svekkes ved at de ansatte får forverrede vilkår og en mer utsatt stilling. Fagforeningene som tidligere stod sterkt i kommunen vil komme svakere ut ¹³². Når en ny

¹²⁷ Nylehn, 1996

¹²⁸ Offerdal, 1992

¹²⁹ Nylehn, 1996

¹³⁰ Vabo, et.al, 2004

¹³¹ Bukve, 2001

¹³² Nylehn, 1996

tjenesteleverandør overtar produksjonen av en kommunal tjeneste, overtar denne aktøren også normalt de ansatte. De ansatte går over til andre tilsetningsforhold. Konkurransetsetting bygger ned ansettelse til kommunen. Dette kan føre til at kommunen mister kontroll og styring over det lokale arbeidsmarkedet, som igjen vil føre til at en kan miste muligheten til å sikre lokal aktivitet og opprettholdelse av kompetanse. Utkontraktering av tjenester gjelder ikke bare en bedriftsovertakelse av en kommunal oppgave, de ansatte forventes også i noen tilfeller å jobbe på kontrakter. De skal da være tilknyttet kommunen kun når det er behov for tjenestene deres. Utkontraktering kan bli dyrt for kommunen hvis den kjøper tjenester fra en privat aktør som tidligere var ansatt i kommunen, som for eksempel fra en ingeniør fra veivesenet som har dannet sitt eget firma ¹³³.

Politikerne tar ved anbudsutsetting ansvar for mål og resultat, og ikke for virkemidlene. Da vil anbudsutsetting frigjøre politikerne fra arbeidsgiveransvar. Da bør det bli mer tid til overordnede oppgaver ¹³⁴. Ved styring etter NPM prinsippet vil personalpolitikk ha vekt på kontrakter, prestasjonslønn, lønnsulikheter og økt bruk av midlertidige ansettelse ¹³⁵. Politikere har ikke lenger ansvar for fastsetting av lønn for de arbeidstakere som ikke lenger jobber i offentlig forvaltning som et resultat av konkurranseutsetting. Arbeidsgiverrollen faller bort for politikere når en virksomhet overdras til en annen kommersiell aktør. Avstanden vil da øke betraktelig mellom dem som har ansvar for den daglige driften og politikerne ¹³⁶.

¹³³ Nylehn, 1996

¹³⁴ NOU 2000:19

¹³⁵ Christensen, Egeberg m.fl, 2002

¹³⁶ Asplan, 2003

Kap 4. Metode

En undersøkelse vil alltid forsøke å besvare et spørsmål. For å kunne besvare spørsmålet er det hensiktsmessig å ha en bestemt metode til hjelp for å løse det. Metode er en fremgangsmåte for å innhente empiri, data om virkeligheten, som igjen hjelper oss til å beskrive den virkeligheten vi er interessert i. Metode i en empirisk undersøkelse vil inneholde flere faser. De ulike fasene tar valg som blir bestemmende for hvilken form oppgaven skal ha ¹³⁷. Første fase i en undersøkelse vil bli å bestemme seg for en problemstilling. Når dette er gjort må en bestemme seg for hvilke type undersøkelsesdesign en vil benytte. Den neste fasen blir å bestemme seg for hvilken datainnsamlingsmetode en vil ha, for så samle inn aktuelle data. Dernest blir det å analysere materialet, før vi til slutt kan trekke konklusjoner på spørsmålet vi stilte i starten. Det er viktig i en undersøkelse at en til slutt ser på påliteligheten og gyldigheten til undersøkelsen.

Problemstillingen min er: ”Hvilken effekt har konkurranseutsetting på den politiske styringen i kommuner?”. Enhetene mine er kommunene, og variabelen er politisk styring. Politisk styring har følgende operasjonell definisjon i denne oppgaven som: Styringsrollen, kontrollrollen, politikkkutformingsrollen og arbeidsgiverrollen. Disse fire definisjonene gjør det klart for meg hva det skal skaffes data omkring. At den operasjonelle definisjonen er klar og presis gjør at innsamling og behandling av data kan gjennomføres med høy grad av reliabilitet (nøyaktighet). Høy reliabilitet er en nødvendig forutsetning for at data skal ha høy validitet ¹³⁸.

4.1 Undersøkelsesdesign

4.1.1 Valg av metode

Valg av metode til en undersøkelse er viktig. De valg en tar vil ha konsekvenser for oppgavens gyldighet. Det er viktig før en starter, å spørre seg selv om det valget en er i ferd med å ta er egnet til å besvare problemstillingen. Valg av problemstilling, og utgangspunktet for undersøkelsen, gjør at oppgavens undersøkelse får et deduktivt preg. Problemstillingen har tatt utgangspunkt i tidligere forskning og empiriske resultater. Jeg har ut i fra to teoretiske

¹³⁷ Jacobsen, 2000

¹³⁸ Hellevik, 1999

retninger innenfor politisk styring trukket frem to hypoteser som jeg er interessert i å samle data om. Innsamling og analysen av data vil si meg om disse hypotesene holder. Det er en større sjanse for at en gjennom bruk av deduktiv (fra teori til empiri), kontra induktiv design (fra empiri til teori) vil få et mer klart og interessant utfall av undersøkelsen ¹³⁹.

Jeg er interessert i å finne ut hvordan politikerne oppfatter muligheten for styring ved bruk av markedsorientering. For å undersøke dette kan jeg velge mellom kvantitativ eller kvalitativ metode. I samfunnsvitenskapen er mye av den data som er samlet inn av kvalitativ art. Dette er fordi en er interessert i å studere mennesket, *hva* vi gjør og *hvorfor* ¹⁴⁰. I denne oppgaven velger jeg kvalitativ metode, og vil bli inngående forklart under punkt 4.2.1.

4.1.2 Case

Denne oppgaven vil ha preg av intensiv design. Det vil si at jeg er interessert i å gå i dybden på et fenomen, og undersøke få enheter. Jeg er interessert i opplevelsen til de utvalgte politikerne. Ved bruk av intensiv design kan det være vanskelig å generalisere til å gjelde en større populasjon. Innenfor intensive design er det to ulike typer: case-studier og små- N-studier. Oppgaven min baserer jeg på et case studie. Definisjon på et case-studie kan være: *”Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier”* ¹⁴¹. Et case kan også være en spesiell situasjon eller noe spesielt som har skjedd, da er det ofte avgrenset i tid.

Fokuset i denne oppgaven er på en spesiell situasjon, markedsorientering i kommuner. Et case-studie kan ha sin aktuelle situasjon på fire ulike nivå. Det laveste nivået har enkeltindivider som enheter. Det øverste nivået kan omfatte store områder, og i noen tilfeller hele land. Da kan studiet bli veldig omfattende og det kan ikke lenger kalles for et case. Samfunnsvitenskapen er ofte opptatt av å studere case som er på de to mellomnivåene, da vitenskapen sjelden er opptatt av å studere ett enkelt individ ¹⁴². Fordelen med case-studier er at de vil gi en detaljert forståelse, og en vil få mulighet til å se enhetene i et helhetsperspektiv. Et case-studie kan ha muligheten til å danne et bilde av utviklingsforløp ¹⁴³. Det krever ikke mye ressursbruk i forkant av en slik undersøkelse. Ulempene kan være siden caset er unikt,

¹³⁹ Hellevik, 1999

¹⁴⁰ Jacobsen, 2000

¹⁴¹ Andersen 1997, S:76, i Jacobsen, 2000

¹⁴² Jacobsen, 2000

¹⁴³ Hellevik, 1999

vil det gjøre det vanskelig å generalisere i forhold til noe liknende. Det vil også være vanskelig å teste teori da jeg ønsker å få en dypere forståelse av situasjonen. I denne oppgave er det to case som blir studert. Kommunene har begge tidligere skilt seg ut som foregangskommuner inne konkurransetsetting, og er på bakgrunn av dette to forholdsvis like case. Jeg har valgt å ta med to case for å si noe mer generelt om et fenomen enn det helt spesifikke som vil gjelde kun en kommune. Nå har den ene kommunen gått bort i fra det studerende fenomen, konkurransetsetting innenfor myke tjenester, og det kan da bli mulig å studerer eventuelle forskjeller mellom disse to kommunen som en følge av dette.

4.2 Datainnsamlingsmetode

Jeg har i denne oppgaven brukt to datasett til min analyse. Det er foreliggende tall og informasjon fra Organisasjonsdatabasen på Kommunal- og Regionaldepartementet sin nettside, tidligere forskning og rapporter og mine egen kvalitative intervju med seks politikere fra de to utvalgte kommunene.

4.2.1 Kvalitativ metode

Kvalitativ metode er åpne intervju med noen få respondenter, og vil gi mye informasjon omkring temaet. En slik metode er ment å gi få føringer. Å gå i dybden, slik kvalitative studier gjør, vil være den beste måten å forsøke å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i ¹⁴⁴. Innenfor kvalitativ metode er det tre metoder som er mye brukt. Dette er det åpne intervjuet, observasjon og dokumentstudier. Jeg har valgt å intervju politikere i de utvalgte kommunene. Til intervjutolkning er det en vanlig kritikk som sier at: Ulike tolkere finner ulike meninger i de *samme* intervjuene.

4.2.2 Intervju

Ved bruk av ansikt -til- ansikt intervju vil en ha mulighet til å opparbeide seg tillit hos respondenten. Å etablere tillit er ingen enkel sak, særlig ikke over så kort tid. En møter som regel respondenten for første gang under selve intervjuet, så den personlige opptreden hos intervjuer er viktig. Ved å ha personlig intervju vil en samtidig med den informasjon en får

¹⁴⁴ Jacobsen, 2002

mundtlig, også kunne observere kroppsspråket. En er fleksibel ved kvalitativt intervju, og en kan endre problemstillingen underveis dersom en mener det vil bedre undersøkelsen. Kvalitativt intervju har høy grad av gyldighet ¹⁴⁵. Ulemper ved kvalitativt intervju kan være at det kan bli for personlig. Både respondenten og intervjuer kan påvirke hverandre, og undersøkelsen kan stå i fare for å miste sin pålitelighet. Kvalitativt intervju er ressurskrevende. Det krever mye tid å gjennomføre intervjuer, og det kan ha store kostnader hvis en må dra rundt over et stort område å intervjuer respondentene. Dataen en får inn er veldig kompleks og det er lett å miste oversikten ¹⁴⁶.

Alle intervjuer blir gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide. Det er ikke min hensikt å analysere politikernes representasjon eller politisk tilhørighet, men en politikers opplevelse av en rolle. Å virke som politiker er et ukjent område for meg, og det kan da være hensiktsmessig å bruke nettopp kvalitativ metode. Skulle en ønske å bruke kvantitativ spørreundersøkelse ville det vært en fordel med bakgrunnskunnskap ved utforming av spørreskjema. Ved å bruke kvalitativt intervju får mine respondenter muligheten til å si noe om deres opplevelse som å virke som lokalpolitikere. De nyansene som kommer frem der er bare mulig å få frem gjennom nettopp intervju, og ville ikke vært mulig ved bruk av kvantitativ undersøkelse der en gir spørsmål med faste svaralternativ gjennom et spørreskjema, og verdifulle data kunne gått tapt.

Under en intervjusituasjon kan det være hensiktsmessig å gjøre opptak med en båndopptaker. Det gjør graden av gyldighet større, og en står ikke i fare for miste verdifull data når en har det på tape. Det var fra min side ønskelig å gjøre opptak på alle mine intervju. En må likevel være klar over at det ikke alltid går slik en tenker. Gyldigheten avhenger også av meg som intervjuer basert på min troverdighet.

I mine kvalitative intervju la jeg opp til en åpen situasjon. Som min intervju guide viser (se vedlegg 1) er intervjusituasjonen basert på to til tre hovedspørsmål, med påfølgende oppfølgingsspørsmål. Ved at jeg la det opp slik, opplevde jeg at innholdet i de seks intervjuene fikk noe varierende innhold. Det kvalitative intervjuet gav meg muligheten til å justere intervjuene litt underveis. Hos noen var det behov for å bruke mange oppfølgingsspørsmål, mens det i andre intervju var nok å gi hovedspørsmål. I og med at jeg

¹⁴⁵ Jacobsen, 2000

¹⁴⁶ ibid

intervjuet politikere med erfaring, ville de ha de referanserammene en behøver for å kunne svare på spørsmål vedrørende politisk styring uten at jeg på forhånd måtte gi en større innføring i hva jeg la i begrepene. Det oppstod undervis episoder som førte til at jeg ikke fikk spilt inn all data på tape. Etter å ha gjennomført to intervjuer oppdaget jeg at min spiller ikke hadde klart, (eller kanskje det også kan skyldes en menneskelig svikt), å lagre data. Dette var noe jeg hadde tenkt gjennom på forhånd kunne skje, så jeg hadde undervis gjort gode notater. De tre neste intervjuene ble godt lagret på tape, og det gav meg flere sider med transkripsjon. Det sjette og siste intervjuet ble imidlertid gjennomført ved en metode jeg i utgangspunktet ønsket å unngå. Det ble gjennomført et intervju per telefon. Denne episoden oppsto som en følge av at en av mine respondenter ble forhindret fra å komme de dagene jeg oppholdt meg på Østlandet. Det ble imidlertid et godt intervju. Dette tror jeg skyldes at jeg etter å ha gjennomført fem intervjuer følte meg tryggere på hva jeg var ute etter, og derav kunne spørre med en større trygghet. Telefonen hadde taleopptak, så data kunne bli lagret og senere transkribert.

4.2.2 Dokument kilder

For å belyse en problemstilling kan det være hensiktsmessig å benytte seg av sekundærdata. Det er data som er skrevet eller samlet inn av andre enn oss selv, og det kan være studier av statistikk, tekst eller liknende. En må være nøye og kritisk i det valget en gjør av andre sine kilder ¹⁴⁷. I denne oppgaven blir det blant annet tatt utgangspunkt i Organisasjonsdatabasen fra Kommunal- og regionaldepartementet, utarbeidet av Sissel Hovik og Inger Marie Stigen på vegne av NIBR (Norsk institutt for by- og regionforskning). Det vil også bli benyttet foreliggende forskning vedrørende markedsorientering i kommuner. Forskningsbidraget jeg ser på er blant annet hentet fra Bogen og Nyen sitt case studie av kommuner i 1998. Denne undersøkelsen bruker jeg for å belyse temaet mer generelt.

4.3 Enhetene

Ved utvelgelse av enheter til undersøkelsen må en velge enheter som gjør det mulig å besvare problemstillingen. Det vil alltid være flere enheter en kan intervjuer enn hva som er hensiktsmessig, og om i det hele tatt mulig ved en kortere undersøkelse. En nøyer seg da med å intervjuer et utvalg. En kan i metoden skille mellom sannsynlighetsutvelgelse og ikke-

¹⁴⁷ Jacobsen, 2000

sannsynlighetsutvelging ¹⁴⁸. I denne oppgaven er det et ikke-sannsynlighetsutvalg som gjør seg gjeldende, ved et ikke-tilfeldig utvelgelsesopplegg. Til den metoden bruker jeg skjønnsmessig utvelging for å komme frem til mine respondenter. Det vil si at jeg selv bestemmer hvilke enheter som skal med ut i fra en vurdering om hvem som vil være egnet til å være respondent slik at jeg får sikret meg de data som behøves. Utvalget bør være styrt av hvilke informasjon jeg ønsker å få. Utvalget jeg gjør vil videre ha betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet. ¹⁴⁹. Tema for oppgaven er politisk styring i markedsorientert kommuner. Temaet gir meg da klare føringer på at det er politikere i kommunene som bør være blant mine respondenter. Jeg bestemte meg for å intervjuer politikere som hadde noen års erfaringer med å sitte i kommunestyre, samt var gruppeledere i sine parti. Det var et ønske om å finne politikere både fra posisjon og opposisjon.

Før utvelgelsen av respondenter fra Moss gjorde jeg meg kjent med hvilke partier som satt i posisjon og hvilke partier som satt i opposisjon. Deretter bestemte jeg meg for hvilke parti som ville være hensiktsmessige å ha respondenter fra, for så å gå til de ulike partiers lokale hjemmeside for å finne de aktuelle kandidaters navn. I utgangspunktet ble gruppelederne for de valgte partiene mine valgte respondenter. De ble først kontakten per e-mail, for siden å få en telefonisk henvendelse fra meg. Fra to av de aktuelle partiene, ble det fra gruppeleder sin side anbefalt andre partimedlemmer som respondenter på grunn av at gruppelederne følte de hadde liten erfaring med temaet.

Ved utvelgelsen av respondenter fra Asker la jeg de samme utvelgelseskriteriene til grunn Det burde være gruppeledere og politikere både fra opposisjon og posisjon. Henvendelsen til Asker kommune gikk via veileder til politisk sekretær. Sekretæren kontakten politikere, som etter ønske fra meg, skulle passe som respondent. Av de tre utvalgte fra Asker viste det seg at ingen fra denne kommunen var gruppeledere. Jeg hadde derimot fått ordføreren, samt en politiker med *lang* erfaring og en politiker med *kort* erfaring.

Jeg ser i ettertid at den beste avtalen gjør en selv direkte med politikeren, og ikke via flere ledd. Da kan en i større grad selv påvirke utvelgelsen av respondenter. En annen fordel er at jeg på forhånd har fått snakket med politikerne, og vi kan oppnå en større trygghet på

¹⁴⁸ Hellevik, 1999

¹⁴⁹ Jacobsen, 2000

hverandre. Nå skal det sies, at *alle* seks respondentene gav meg god data som gjorde det mulig for meg å fortsette med undersøkelsen.

4.3.1 Respondentene til intervjuet

De utvalgte politikerne jeg til slutt satt igjen med ble som følger: Fra Moss er respondentene gruppeledere fra Ap, varaordføreren fra Sv og tidligere ordførere fra Høyre. Respondentene fra Asker representeres av ordføreren fra Høyre, erfaren politikere fra Sv, og en kandidat med mindre erfaring fra FrP. Felles for alle respondentene er at de sitter i sine respektive formannskap.

4.4 Analyse og drøfting

Da intervjuene var gjennomført ble de data jeg hadde på bånd og i notater skrevet inn på pc. Jeg hadde i utgangspunktet tatt opptak av all seks intervjuene, men i de to første intervjuene ble dessverre dataen ikke lagret på tape. Det jeg hadde på tape ble transkribert fra tale til tekst. Dette gjorde jeg slik at det ble bedre egnet for analyse. Det vil alltid innenfor metoden bli stilt spørsmål til om den transkribering jeg gjør, utgjør en gyldig overføring fra tale til tekst ¹⁵⁰. Deretter samlet jeg Moss og Asker for seg, for så forsøke å trekke ut den data jeg behøvde for å svare på problemstillingen. Noe av det første en bør gjøre er også å forenkle og strukturere dataen ¹⁵¹. Det vil i slik analyse være hensiktsmessig å stadig prøve gyldigheten av tolkingen en gjør seg med og stadig se det opp i forhold til foreliggende teori og andre forskningsresultater. Over tid vil det den som undersøker danne seg klare bilder av sammenhengende bilder og mønstre ¹⁵². En må overveie om de tendensen jeg kommer frem til skyldes egenskaper ved selve analyseopplegget.

4.5 Pålitelighet (realibilitet) og gyldighet (validitet)

En kan finne styrke og svakheter med alle metoder. Ved kvalitativ intervju må jeg være kritisk til å spørre meg selv om den data jeg har samlet inn er til å stole på (pålitelighet), og om jeg har fått tak i det jeg ønsket å få tak i, om resultatene kan oppfattes som riktige (intern gyldighet). Innenfor gyldighet skiller en mellom intern og ekstern gyldighet. Ekstern

¹⁵⁰ Kvale, 1998

¹⁵¹ Jacobsen, 2000

¹⁵² Hellevik, 1999

gyldighet vil i denne sammenhengen være spørsmålet om den data jeg har samlet inn kan overføres til å gjelde i andre sammenhenger ¹⁵³.

Kritisk vurdering

En fare ved bruk av kvalitativ intervju er at respondenten vil fremstå i et så positivt lys som mulig. Et validitetsproblem i denne oppgaven kan være at politikerne gir de svarene som tilsvarer de partsinteressen de har til et parti, og ikke nødvendigvis det de selv har opplevd med konkurranseutsetting sett opp mot styring. Det kan være politikere i posisjon som ikke ønsker å innrømme at både styrerrollen og kontrollrollen eventuelt er svekket ved dagens system. Dette er ting jeg hadde tenkt gjennom på forhånd. For å unngå at en politiker svarte det han eller hun var programforpliktet til, måtte jeg forsøke å ha noen ulike oppfølgingsspørsmål for da å få et så nyansert svar som mulig. Jeg opplevde at det var vanskelig å holde seg innenfor den fastsatte problemstillingen og kun konsentrere seg om det som var relevant å spørre om i forhold til den. Samtidig er det et veldig kompleks området jeg undersøkte, og jeg ser at det ikke er enkelt å utelukke noe fra politisk styring, ting henger veldig tett sammen. Jeg kunne med fordel gått enda mer i dybden på noen spørsmål. Det kan ikke, slik jeg ser det, bli spurt for mange ganger: *"Hva mener du med det?"*. Med og stadig tvinge respondenten til å begrunne sine svar vil en oppleve å få grundige svar, og en kan da også i større grad håpe på at de beveger seg litt bort i fra "korrekte" ideologiske svar. Ved å stadig stille oppfølgingsspørsmål, vil en ha kontinuerlig kontroll av informasjonen som gis

¹⁵⁴.

¹⁵³ Jacobsen, 2000

¹⁵⁴ Kvale, 1998

Kap. 5 Case presentasjon

Kommunene jeg har valgt er kommuner i sentrale strøk. Jeg har funnet frem til dem via Kommunal- og regionaldepartementet sin rapport på Organisasjonsdatabasen og Asplan Analyse "Markedseksposering av kommunale tjenester, 2004" gjort på oppdrag for Kommunenes Sentralforbund. Siden det er et kjent og utstrakt fenomen å ha tekniske tjenester ute på anbud i flere kommuner, var det viktig for meg å finne frem til kommuner som hadde konkurranseutsatt "myke" tjenester. I følge NOU 2000:19 var det ved årsskifte 1999/2000 bare Moss og Asker som hadde satt ut driften av sykehjem til private kommersielle aktører. Videre foreligger det en rekke andre forskningsmaterialet på disse kommunene, men det er, slik jeg ser det, ikke foretatt utstrakt forskning på effekten av konkurranseutsetting på *politisk styring* i disse to kommunene. Det er også et pluss ved de valgte casene at de ligger i et noenlunde nærliggende geografisk område. Dette gjorde at min tidsbruk på reisevirksomhet ble kortet ned.

5.1 Asker kommune

Asker er en av Oslos forstadskommuner i vest. Asker har omkring 50 800 innbyggere.

Politisk organisering:

Kommunestyret er det øverste, styrende organet i kommunen. Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere for fire år av gangen, etter de reglene som er gitt i valgloven og i kommuneloven. Asker har 47 representanter i kommunestyret¹⁵⁵. Fordelingen innen de ulike politiske partiene etter valget i 2003 ble seende slik ut: Høyre sitter med 15 kommunestyre- medlemmer, Ap og Frp har henholdsvis 9 kommunestyremedlemmer hver og Sv 5 medlemmer. De resterende plassene er fordelt mellom V, PP, Krf og Agv (Asker grønne Venner). Selv om det etter kommunevalget i 2003 fortsatte med høyreorientert kommunestyre, ble det politiske endringer da Høyre og FrP ikke kunne bli enig om ordførervervet. Høyre inngikk samarbeid med KrF, PP, V og Agv for å klare å få til flertall. Flertallet er knapt, 24/23. Dagens ordfører, Morten Strand, representerer Høyre og har sittet som ordfører siden 1995. Pr. 2004 sto Asker kommune notert på Kommunal organisasjonsdatabase med et formannskapet som har ansvar for å behandle et betydelig omfang av saker. Utvalg, komiteer og styrer har fast ansvar for "sine" saker.

¹⁵⁵ <http://www.asker.kommune.no/symfoni/politikk.nsf>

Overordnet organisering:

Asker kommune gikk 1.januar 2003 over til en ny organisering. De tidligere sektorstyrene ble nedlagt og erstattet av komiteer. De ulike kommunestyremedlemmene sitter i tre ulike komiteer. Komiteene omfatter Oppvekst og skole, Helse-, omsorg- og sosialtjenester mens den siste konsentrerer seg om Kultur, idrett, friluftsliv og tekniske tjenester. Administrasjonsleder/rådmannsfunksjoner har enkelte fullmakter. Dette innebærer å omdisponere ressurser, overskride driftsutgifter, dekke inn underskudd, tilsette personell under toppsjef og intern omorganisering. Organisering av støtte funksjoner er organisert ved at 50 % er kjøp av private og 50 % innenfor kommuner. For renhold er 80 % innenfor kommunen og 20 % kjøp av private. Vedrørende kantinedrift er 50 % innenfor kommunen og 50 % kjøp av private. Innenfor storkjøkkenet er 80 % innenfor kommunen og 20 % kjøp av private. I vaskeritjenesten er 20 % innenfor kommunen og 80 % kjøp av private.

På Askers kommunes hjemmeside er kommuneplanen presentert. Kommunens mål for perioden 2002 til 2016 lyder: *”Overordnet mål for kommunal tjenesteproduksjon: Tjenestetilbudet skal: Være tilpasset innbyggernes behov og defineres med hensyn til omfang og kvalitet. Den skal videre være kostnadseffektivt og utført av den operatør som gir best tjenestekvalitet pr. krone, pengene skal følge brukeren og det skal tilbys valgmuligheter”* ¹⁵⁶.

Asker kommune har per i dag fire (4) tjenester som er konkurranseutsatt. Disse tjenestene er: Barnehage, institusjonsbasert pleie og omsorg, pleie og hjelp i hjemmet, kino og kulturhus ¹⁵⁷.

Risenga bo- og behandlingssenter i Asker drives av det multinasjonale servicekonsernet ISS. Siden den private utføreren ISS åpnet sentret høsten 1997 har Risenga spilt en sentral rolle i debatten om konkurranseutsetting av sykehjem. Risenga ble først ikke lagt ut på anbud, og det ble da ikke foretatt noen prissammenlikning mellom ulike tilbydere. Senteret er eid av en stiftelse opprettet av kommunen. ISS var eneste interessent, og overtok driften etter kontraktsforhandlinger med kommunen. I ettertid er alle parter enige om at kontrakten hadde flere svakheter, blant annet var prisfastsettelsen tilfeldig ¹⁵⁸. Det var heller ikke stilt krav om kvalitet i kontrakten, utover at den skulle være like gode som den som ble levert til tilsvarende institusjon med ordinær kommunal drift. Ved starten av den nye driften i 1997, lå

¹⁵⁶ <http://www.asker.kommune.no/web/asker/kommuneplan02/index.html>

¹⁵⁷

http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=alle&a1=Marknad_og_konkurranse&a2=Konkurranseutsetji

^{ng}

¹⁵⁸ <http://www.fagforbundet.no/omstilling/dokumenter/KAPITTEL07.doc>

tilbudet fra ISS 20 % lavere enn det kommunen hadde stipulert dersom kommunen skulle drevet den ¹⁵⁹. I 1998 gjennomførte Norsk Gallup en undersøkelse blant pårørende og brukere av blant annet Risenga og andre liknende institusjoner. Undersøkelsen konkluderte med at brukerne var mer fornøyde ved Risenga, enn landsgjennomsnittet for øvrig. Etter en konkurranseutsetting ble det Norlandia Omsorg ny driftsoperatør fra 01.07.02. Helsetilsynet avdekket siden en rekke feil og mangler ved tjenesten. Krisen som Risenga bo- og omsorgssenter opplevde ble landskjent da en beboers dagbok ble publisert i norske aviser i 2003. Dagboken berettet om uverdige forhold. Det er siden kommet frem at ledelsen i Norlandia Omsorg var godt informert om situasjonen. Administrerende direktør hadde vært i møte med sykepleierne, og hadde der fått klar beskjed om at det var en overhengende fare for omsorgssvikt. I Aftenposten, datert 2. juni 2005, stod det skrevet: *”Sår som ikke behandles før det er gått én måned, medisinsbrett som er fylt med feil medisin og pasienter som ikke har vært til medisinsk undersøkelse på flere år”*, var noe av det rapporten fra Helsetilsynet avdekket ved Risenga bo- og omsorgssenter.

I Asker kommune er kvalitetsmåling som balansert målstyring tatt i bruk på alle tjenester. Det er spesifisering av resultatindikatorer (eks Kostra) på alle tjenester og det rapporteres tilbake til kommunestyret i forhold til alle mål på tjenester. Serviceerklæring er innført, men det er derimot ikke brukergaranti. Asker kommune står oppført per 2004 med noe bruk av samarbeid med andre kommuner. Disse områdene er renovasjon og innen brann og trygghetsalarm. 60 % kjøp av private ved barnehage, 20 % kjøp av omsorgstjenester i hjemmet, 20 % kjøp av institusjonsbaserte tjenester og 10 % av eldresenter drives av frivillige organisasjoner ¹⁶⁰.

¹⁵⁹ NOU:2000 19

¹⁶⁰ <http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=min#politisk>

5.2 Moss kommune

Moss har i dag over 28.000 innbyggere. Moss ligger sentralt ved Oslofjordens østside midtvegs mellom Oslo og Sverige. Byen har et mangfoldig industri- og handelsmiljø, kunstgallerier og variert fjord- og innlandsnatur.

Politisk organisering:

Moss kommune er politisk organisert inn i bystyret og formannskap. Bystyret består av 39 representanter og kommunen har 7 utvalg, inkludert formannskapet. Bystyret er kommunens høyeste organ og vedtar alle saker hvor dette følger av lov og forskrift. De har pr. i dag ordfører fra Arbeiderpartiet. Det ble et politisk skifte ved valget i 2003. Da gikk kommunen etter åtte år med borgerlig styre, til å få et knapt flertall(20 mot 19) over på rød side, et samarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse. Høyre og Fremskrittets partiet sitter som opposisjonspartier i formannskapet. Foruten de sittende partiene i formannskapet er bystyret videre representert av Kristelig folkeparti, Pensjonist Partiet og Venstre med én representant hver ¹⁶¹.

Overordnet organisering:

1. april 2002 gikk Moss kommune over til ny organisasjonsmodell. Målet med denne er å fremme effektivitet i tjenesteproduksjonen, og skille myndighetsutøverrollen fra tjenesteproduksjonen, en såkalt Bestiller – Utfører organisering. Moss praktiserer en ”myk” variant, ettersom avtalene som blir inngått er med stor grad av tilpasning til kommunens økonomi. Etter det nye politisk styringsflertallet i 2003, ble løsningen med konkurranseutsetting og eksterne utøvere reversert. Virksomhetene er de mest fremtredende tjenesteproduserende enhetene i kommunens organisasjon. Her produseres en rekke ulike typer offentlige tjenester. Moss kommune sliter med dårlig økonomi, men mener likevel å kunne skilte med gode kommunale tjenestetilbud av høy kvalitet. Kommuneforvaltningen er delt inn i 3 forvaltningskontorer. Dette er Teknisk, Helse- og sosial, og den siste Kultur og oppvekst. Disse kontorene utøver myndighet og treffer beslutninger om kvalitet og omfang på alle typer kommunale tjenester til befolkningen basert på de rammer som politikerne har fastlagt, og ut fra gjeldende lover og forskrifter. Forvaltningen inngår avtaler om levering av tjenester enten det er fra kommunale virksomheter, kommunale foretak eller av andre offentlige eller private leverandører ¹⁶². I 2003 innledet Moss kommune et samarbeid med

¹⁶¹ <http://www.okrev.no/inc/getfile.asp?ArtID=1015&ContType=application/pdf>

¹⁶² <http://www.moss.kommune.no/>

Fagforbundet om å bli modellkommune ut 2007. Modellkommuneprosjektet ble initiert av Norsk kommuneforbund (NKF) i 1997, og er hovedsakelig et alternativ til konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon. Det heter på NKF sin hjemmeside at: ”Modellkommuneprosjekt er et alternativ til privatisering og konkurranseutsetting. Hele ideen bak prosjektet er å bruke kompetansen og initiativet som vi vet finnes i den kommunale organisasjonen, til å gjøre kommunens tjenester bedre (...)”. Prosjektet har målsettinger om å forbedre og styrke de kommunale tjenestene. De vil forsøke å bidra til effektiv ressursanvendelse, herunder lavere kostnader. Prosjektet er ment å sikre kvalitet og standard på tjenestene, og gjennom dette å øke evnen til å møte nye krav. Videre er det fokus på å bidra til høyere bruker- og medarbeidertilfredshet samt sikre de kommunale arbeidsplassene. De ansatte i kommunen er i fokus, og deres kompetanse skal i større grad bli utnyttet ¹⁶³.

Moss har vært, som tidligere nevnt, en foregangskommune når det gjelder konkurranseutsetting av tjenester. I oktober 2002 gikk flertallskoalisjonen til rådmannen og ba han vurdere konkurranseutsetting av alle kommunale virksomheter fra januar 2003. Det dreide seg om rundt 30 ulike virksomheter, blant annet skoler, barnehager, omsorgstjenester, voksenopplæring og flyktningsmottak. Moss kommune hadde per 2004 hele sju (7) tjenester som var konkurranseutsatt. Selv om tjenestene var konkurranseutsatt, var enkelte tjenester konkurranseutsatt til kommunen selv i form av kommunale foretak. For å hente inspirasjon og lærdom, reiste kommunen så over landegrensen. Politikerne hadde flere studiebesøk til Danmark for å se hvordan de utførte de konkurranseutsatte tjenestene sine.

Den mest kjente konkurranseutsatte tjenesten var Melløsparken sykehjem. Det var konkurranseutsatt over to styreperioder. Det ble drevet av det svenske selskapet Partena Care, som igjen eides av det internasjonale omsorgs- og cateringskonsernet Sodexo (Bogen og Moland, 2001). Undertegnelsen av driftavtalen i 1997 innebar en reduksjon i kostnader på 2,1 millioner kroner i forhold til det opprinnelige budsjettet for kommunen. I ettertid tyder det på at Partena Care la inn et for lavt tilbud i forhold til driftskostnader, og at besparelsene for Moss kommune var noe mindre ¹⁶⁴. I kontrakten ble det lagt inn kvalitetsmål, basert på forskrifter fra helsemyndighetene og studier fra Sverige. Kvalitetskriteriene skulle følges opp ved at en skulle måle forholdet mellom kommunens krav til tjenester, og resultater fra spørreundersøkelse og intervju. Moss hadde da utviklet et eget system med spørreskjema til

¹⁶³ <http://www.moss.kommune.no/itf/add/webs/mokoweb006.nsf>

¹⁶⁴ NOU:2000 19

bruker og pårørende. Etter en fireårig kontrakt med Partena Care, besluttet rådmannen i 2001, etter en anbudskonkurranse med 5 innkomne tilbud, at Norlandia Omsorg ble ny driftoperatøren. Det medførte at operatøransvaret for første gang ble overført fra en privat til en annen privat operatør ved et sykehjem i Norge. Kommunens eget bud nådde ikke frem i konkurransen.

Andre tjenester som kommunen har konkurranseutsatt er:

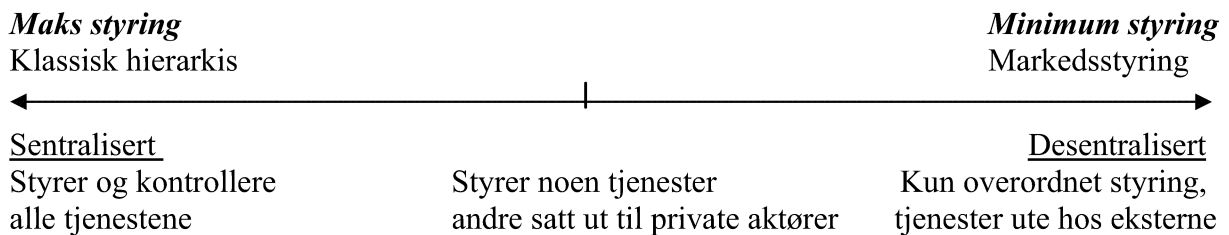
Barnehager, Institusjonsbasert pleie og omsorg, Pleie og hjelp i hjemmet, Drift og vedlikehold av kommunale veier, Renovasjon, Kino og kulturhus og drift og vedlikehold av anlegg¹⁶⁵.

Våren 2004 bestilte Moss kommune fra en evaluering av deres organisasjonsmodell; kommunens administrative organisering, forvaltningsrevisjonen i Østfold. Den forelå som fullstendig rapport 2.mars 2006. Den konkluderer med at politikerne er tilfreds med den overordnede rollen de har som en følge av den nye organisasjonsmodellen som ble innført i 2002. Politikerne påpeker imidlertid at de opplever å mangle et systematisk rapporteringssystem på andre forhold enn økonomi for å kunne ivareta styringsfunksjonene.

¹⁶⁵ http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=alle&a1=Marknad_og_konkurranse&aKonkurranseutsetjing

Kap. 6 Analyse og drøfting: når teori møter praksis

I dette kapitlet vil jeg presentere seks politikeres erfaringer med konkurranseutsetting i mine case kommuner, og den effekten de mener det har hatt på politisk styring. Funnene analyseres og drøftes opp mot det teoretisk rammeverket og hypotesene som ligger til grunn for oppgaven. Før jeg tar fatt på analysen vil jeg presisere at politisk styring er et komplekst begrep. Teorien min tar utgangspunkt i fire ulike variabler for politisk styring. Det er ut i fra disse fire variablene jeg vil se om konkurranseutsetting har noen effekt på politisk styring. Hvilken effekt konkurranseutsetting har på politisk styring, slik som politikerne selv opplever det, vil avhenge av hvordan en definerer politisk styring, og innenfor hvilke handlingsrom en politiker ønsker å virke. En kan ut ifra klassisk hierarkisk styringsteori sette opp en akse med minimum og maksimum grad av politisk styring når politikkkutformingene virker innenfor markedsstyring.



Slik jeg har definert det i denne oppgaven, vil muligheten til politisk styring virke innenfor fire variabler. Handlingsrommet til en politiker avhenger ikke bare av hvordan kommunen selv organiserer sine institusjoner. Den politiske styrerrollen avhenger også i stor grad av de rammer og lover som gis fra statlig hold. Kommunenes handlingsrom er blitt begrenset på grunn av at oppgaveansvaret er blitt svært omfattende lokalt, og at det er kommet flere pålegg fra statlig hold ¹⁶⁶.

¹⁶⁶ NOU 2005:6

6.1 Asker

Asker kommune har tradisjoner for konkurranseutsetting. Jeg ønsker å se på i hvilken grad dette har påvirket politikernes styringsmuligheter.

6.1.1 Styreverollen

Variabelen styreverollen er i denne oppgaven gitt noen verdier. Disse er målstyring, resultat, kvalitet, kontrakter, incentiver, overordnet styring og budsjetttrammer.

Innenfor markedsorientering er målstyring et styringsaspekt som politikerne ønsker å benytte. Respondentene er fornøyd med at det settes langsiktige mål. Ved reformens begynnelse med konkurranseutsetting, trodde en at det skulle forbedre styringen. Dette ble begrunnet med at politikerne skulle sette målene, for så å delegere ned til administrasjonen. For politikerne i Asker oppleves det som et problem på grunn av at det er vanskelig å vite hvilke mål som skal settes. Dette skyldes, i henhold til en respondent, mangel på gode indikatorer på hva som er gode og riktige mål. Politikerne opplever at konkurranseutsetting ”tvinger” dem til å tenke gjennom hvilke kvalitetsaspekter som skal ligge til grunn, hvilke som skal ha relevans i den aktuelle tjenesten og hvilken vekt de skal tillegges. Dette mener de er positivt for tjenesten. Men i mangel på resultatindikatorer å måle opp mot, blir det vanskelig å vite hva de skal sette som minstekrav. Dette kan føre til en opplevelse av at styringen ikke er så god. Velferdspolitikker er omstridt, og offentlig forvaltning har en rekke ulike mål. Det er flere forhold som skal ivaretas, og det vil jo da også si at det *er* vanskelig å ha enkle målestokker¹⁶⁷. Målstyring er først og fremst et verktøy for å styre administrasjonen. De mål som blir fastsatt forventes å bli fulgt opp av administrasjonen. Politikerne i Asker stiller imidlertid spørsmål til om administrasjonen får for mye tillit i enkelte saker. Disse utsagnene baserer seg på negative erfaringer Asker har hatt med en konkurranseutsatt tjeneste.

Kvalitet er en annen verdi på styreverollen. Politikerne ønsker med konkurranseutsetting å ha økt fokus på kvalitet. Dette medfører at de må bruke mer tid på å tenke gjennom hva som skal ligge til grunn for kvalitet. Ved økt fokuset på kvalitet, opplever politikerne at styreverollen blir skjerpet. Det har blitt mer fokus på kvalitet etter konkurranseutsetting. Kvalitetskravene til tjenesteleverandørene blir fastsatt i en kontrakt.

¹⁶⁷ Østerud m.fl., 2003

Incentiver kan innenfor markedstenkning bli benyttet til å fremme atferd, og da gjennom belønning eller straff. Politikerne i Asker vil bruke incentiver til å styre de enkelte virksomhetene til å oppnå fastsatte mål og kvalitet, men det er til nå ikke et utbredt fenomen i kommunen.

Kontrakter står sentralt som et virkemiddel politikerne bruker for å ha styring i perioder med konkurranseutsetting. Politikerne vil sørge for at kontrakten er godt utformet før den blir inngått med motparten. De opplever at det i etterkant er vanskelig å gå tilbake på kontrakten hvis det er elementer eller episode som dukker som de ønsker å rette opp i før kontraktstiden utløper. Politikerne er klare på at det er i kontrakten styringsaspektet ligger ved konkurranseutsetting. Mister de mulighet for innflytelse på kontrakten, føler de også at de mister muligheten til innflytelse på tjenestene. Asker har en negativ erfaring med bruk av kontrakt i forbindelse med ekstern tjenesteleverandør ved Risenga sykehjem. I ettertid ser de at de burde fulgt opp kontraktene tettere, eller utformet den på en annen måte. Da mener én respondent at den uheldig episoden kunne vært unngått. De ser ikke på bruk av kontrakter som et problem, men at de hittil er blitt håndtert feil. Problemet er ikke at administrasjonen er styrket, men at politikerne opplever å mangle et tilbakemeldingssystem fra virksomhetene.

Resultatstyring er et styringsredskap politikerne i Asker ønsker å benytte. Men i Asker er det ikke utviklet gode resultatindikatorer. Dette medfører at politikere i sin styrerolle opplever at det er problematisk å styre etter resultat. Når politikerne styrer etter resultat, sier de selv at de er avhengige av å få gode tilbakemeldinger fra brukerne av tjenestene. For en styrerolle er det da avgjørende at det er utviklet gode forum for tilbakemeldinger.

Overordnet styring ved markedsorientering medfører at politikerne fjerner seg fra muligheten for nærhet til tjenestene. Respondentene ønsker ikke å detaljstyre. Det mener de er rådmannen sin jobb, og ikke minst mener de at detaljstyring er noe de enkelte virksomhetene best tar seg av gjennom sine egne fagpersoner. Overordnet styring medfører også at politikerne ikke deltar direkte på institusjonsstyrenivå. Å skulle sitte i styre direkte på institusjonsnivå blir sett på som helt uaktuelt. Ved siden av at det kan bli vanskelig faglig sett, kan det også dukke opp problem som knytter seg til ansvarlighet. Det er knyttet stor risiko til det å sitte i et styre for en større institusjon, og som politiker skal en være varsom med å blande roller. Som en av respondentene sa:

”En skal ha riktig hatt på seg (...) Den demokratiske politiker skal ikke ta på seg det ansvaret, de mangler kompetanse til å kunne virke på alle fagområder.”

Det at de mister nærhet til tjenestene blir ikke sett på som et problem av politikerne. De mener det i stedet medfører mulighet til å virke bedre i en strategisk rolle, som å ha den overordnede oversikten i tjenestene. Ved overordnet styring ønsker de å utvikle gode redskap for å imøtekomme de ulike organisasjonsformene som kan oppstå ved markedstekning. Dette er ennå ikke utviklet i Asker. Det medfører at politikerne ikke alltid vet hvordan de skal håndtere innkomne meldinger fra tjenestene. Diskusjonen på hva styrerrollen handler om, mener én av respondentene at den avhenger av hvor *ønskelig* det er. Det er de politiske skillelinjene som avgjør hva en mener. Med andre ord er det de ideologiske prinsippene som avgjør. For respondenten er det i grunnen uvesentlig om politikerne slipper fra seg styring eller ikke ved konkurranseutsetting, det er ikke der utfordringen ligger. Utfordringene med markedstekning er hvilke styringsaspekter som blir brukt, hvordan det fokuseres på styring gjennom kontrakter og hvilke kriterier en bruker. Det finnes enkelte politikere i Asker som ønsker mindre overordnet styring og heller mer detaljstyring. Dette begrunner de med at de har mistet styring og kontroll med tjenestene. Det finnes de politikerne i Asker som vil inn i skolestyrene igjen. Begrunnelsen for det er at de har mistet kontroll og oversikt over hva som skjer ute i skolen. Skolen er imidlertid ikke interessert i å ha politikerne tilbake i styrene. Rådmannen sier også nei, dette vil han klare selv. Effekten av konkurranseutsetting blir da et administrasjonen blir sterk, og politikernes rolle oppfattes som svakere.

Oppsummering:

Politikerne i en styrerrolle er med konkurranseutsetting blitt nødt til å være klar i sine overordnede mål før en tjenesten blir gitt til en ekstern tilbyder. Dette innebærer, slik respondentene i Asker opplever det, at de i større grad må sette fokus på kvalitet. Men i mangel på gode kvalitetsindikatorer blir denne oppgaven sett på som vanskelig. Den kvaliteten politikerne ønsker skal blir satt på tjenester, skal fastsettes i en kontrakt. Kontrakten ble trukket frem som helt essensielt verktøy til bruk i styrerrollen. Politikerne så det som svært viktig å bruke tid på å sette rammer for måloppnåelse og kvalitet før kontrakten inngås mellom leverandør og administrasjon. Når kontrakten først er inngått, opplevde politikerne at det ikke var noen vei tilbake. Da kunne ikke tjenestene reguleres før kontraktsperioden løp ut. Men alt fokuset på kvalitet og effektivitet medfører at selve styrerrollen kommer i bakgrunnen. Styrerrollen er også blitt utfordret av økningen av nye organisasjonsformer.

Politikerne mente at det må utvikles gode redskap for å vite hvordan disse nye organiseringene av tjenestene skal imøtekommes.

6.1.2 Kontrollrollen

Innenfor kontrollrollevariabelen er verdiene i denne oppgaven satt til å være benchmarking og forvaltningsrevisjon.

Benchmarking brukes som et kontrollverktøy for politikerne. Benchmarking er et virkemiddel som ble innført med markedstenkning. Politikerne i Asker har en opplevelse av at de gjennom sammenlikning med andre kommuner klarer å ha kontroll på kommunens kvalitet på tjenester, effektivitet og brukertilfredshet. En av respondentene mener likevel at benchmarking opp mot andre kommuner og nasjonale sammenlikninger *ikke* er god nok kontroll. Han har et ønske om at kontrollrollen også blir utført mer mellom tjenestene internt i kommunen. Han mener at det da kan bli større mulighet for å avdekke mangler hos de virksomhetene som eventuelt kommer dårlig ut innad i kommunen. I følge han er det en hemske for Asker at de er kjent for å være en kommune som skårer høyt både ved inntektssammenlikning og hvor skolerte innbyggerne er innen utdanning. Lokaldemokratikommisjonen, NOU 2005:6. mener følgende: *En fare ved å alltid måle opp mot resultat, og se at en scorer høy på det, gjør at en kan glemme å fokusere på hva beste praksis og gjennomføring kan være for en tjeneste.* Benchmarking skal i følge Sandbekk-utvalget (2000), føre til at kommunen blir mer innovative. Respondentene er enig i at konkurranse medfører nye måter å tenke på, da særlig i forhold til kvalitet og effektivitet. En av respondentene trekker frem benchmarking via kostratall som et egnet kontrollverktøy og at det er et virkemiddel som er mye i bruk.

En av respondentene opplever at kontrollrollen med fordel kunne vært tettere opp mot de ulike tjenestene. Dette mener han fordi det er en opplevelse av at kontrollrollen er redusert som en følge av at de enkelte tjenestene har fått mer råderett over egen virksomhet. Dette baserer seg nok også på erfaringer Asker kommune har gjort. Samtlige respondenter viser til en erfaring de hadde med en konkurranseutsatt tjeneste, og hva dette gjorde med fokuset på kontrollrollen. Krisen som oppstod i omsorgstjenesten, gjorde at de i ettertid så at kontrollen skulle vært enda større og tettere opp mot tjenesten. Når det er fagfolk og eksterne aktører som utførere tjenesteproduksjonen, sier en respondent at politikeren mister bakkekontakten med tjenesten, og med det nærhet til produksjonen. Et typisk trekk med markedstenkning er

nettopp at politikerne kommer mer bort fra tjenestene og over til et mer overordnet nivå. Det er likevel ikke slik at politikeren må gi slipp på kontrollrollen. Det politiske systemet står selv ansvarlig for å utvikle kontrollrutiner, og i den forbindelse mobilisere faglig ekspertise til å vurdere resultatene der tjenester er konkurranseutsatt ¹⁶⁸. Det er imidlertid en respondent som mener at kontrollrollen er god nok. Han mener at kontrollrollen blir godt nok ivaretatt gjennom tilsynsutvalget. I tilsynsutvalget er det politiske representanter som drar rundt til de ulike virksomhetene. Tilsynsutvalget kontrollerer også kommunens egen bestillertjeneste, minimum to ganger per år. Kontrollrollen oppleves også å bli ivaretatt via brukerrådet. Rådet er operativt gjennom hele året. Siden politikerne har brukerdiallog via dem, sitter de igjen med følelsen av at de kan kontrollerer tjenestene brukerne benytter. Informasjonen fra brukerne kommer via brukerundersøkelser. Dette medfører at kommunen må sørge for gode muligheter for slik tilbakemelding.

En respondent mener at kontrollrollen er kommet i bakgrunnen på grunn av fokuset på konkurranseutsetting. Ved konkurranseutsetting var en mer opptatt av å finne flest mulig tilbydere som var interessert i å overta tjenesteproduksjonen. Når tilbyderen fokuserer på effektivitet og kvalitet mener han at politikerne glemmer å ha fokus på kontrollrollen, den blir nedprioritert. Men kontroll handler også om i hvilken grad de tjenesteproduserende enhetene klarere å nå de mål og resultat som blir satt for dem. Det jobbes nå i Asker med å forberede dette. Et av tiltakene, var ansettelse av ny rådmann. Han som ble ansatt som rådmannen var før ansettelsen opptatt av at Asker *ikke* hadde god match mellom mål og resultatindikatorerne som ble brukt, og dette måtte forbedres. Det opplevdes vanskelig å kontrollere om fastsatte mål ble nådd når det var usikkerhet omkring hva som var de faktiske målene.

Forvaltningsrevisjon som et kontrollvirkemiddel ble ikke fremmet som et alternativ i Asker. Det behøver dermed ikke si at kommunen ikke fokusere på det, men det kom ikke frem under intervjuet.

Oppsummering:

Ved markedsorientering er politikerne avhengig av at det er utviklet gode virkemidler som sørger for at kontrollrollen blir ivaretatt. Politikerne utøver ikke lenger direkte kontroll på de ulike tjenesters regler og rutiner, slik det etter den gamle klassiske modellen ville blitt utført. Endringen for politikerne fra klassisk styring til markedstekning innebærer en større avstand

¹⁶⁸ Bay, m.fl., 1999

til tjenestene. De politikerne som da ikke opplever at benchmarking og tilsynsutvalg gir god nok kontroll, vil nok oppleve at kontrollrollen er svekket. Rollen oppleves for en av respondentene som nedprioritert til fordel for fokuset på å innhente flest mulig tilbydere som kan konkurrerer om en tjeneste. Det er i Asker i dag utstrak bruk av benchmarking, og dette er et egnet virkemiddel for å måle seg opp mot andre kommuner. Det ble imidlertid ytret ønske fra én respondent at det skulle bli utført mer sammenlikning innad i kommunen mellom tjenestene. Han mente at en slik kontroll ville gi mulighet til å avdekke eventuelle mangler hos de ulike virksomhetene. Foruten benchmarking *i* og *utenfor* kommunen, trekkes tilsynsutvalget frem som et virkemiddel som opprettholder politikernes kontrollrolle i markedstekning. Betydningen av tilbakemeldinger fra brukerne via brukerrådet trekkes også frem. Det er blitt større fokus på brukermedvirkning innen markedstekning, og dette medfører nye fora for politikerne.

6.1.3 Politikutformerrollen

Variabelen politikutformerrollen har følgende verdier i denne oppgaven: Sentralisert myndighet, spesialisering av politikken, svekkelse av profesjonene og ombudsrollen.

Sentralisert myndighet står sentralt i en politikutformerrolle under markedstekning. En positiv effekt av det er at politikerne får frigjort mer tid på grunn av at myndighet er delegert ned til de enkelte virksomhetene. Det har imidlertid også en negativ konsekvens ved seg. En respondent mener de kommer bort fra det han opplever som kjernen i politikken. Igjen er det erfaringen med Risenga sykehjem som gjør seg gjeldene. Politikeren vil ha tettere oppfølging.

”Erfaringer viser at den delen av konkurranseutsetting viser at man kanskje skal ha en tettere politisk oppfølging i Asker enn det vi har hatt”

Han ønsker at politikerne skal være mer aktive og følge tjenestene tettere opp. Fokuset på konkurranseutsetting er tonet ned i Asker. Men respondenten legger til at det ikke skyldes konkurranseutsetting i seg selv, men de negative erfaringen de har hatt.

Respondent fra opposisjon mener at den sterke høyredominansen Asker har hatt de senere årene, gjør at muligheten til å virke i en politikutformerrolle blir liten.

”Hadde det vært større svingninger, at det ikke var slik sterk høyre side, kunne det blitt utformet mer”.

Spesialisering av politikken medvirker til en politikktutformerrolle som kan konsentrere seg om overordnede mål og innføring av markedsorienterte virkemidler. Selv om konkurranseutsettingsfokuset er tonet ned, er imidlertid debatten omkring det blusset opp. Respondent fra posisjon innrømmer at det ikke foregår konkurranseutsetting bare for konkurranseutsettingen sin del, men at kommunen ønsker en balanse, og det føler de at de har.

”Det er ikke et mål i seg selv å drive konkurranse av hver tjeneste, men det er et virkemiddel i seg selv. Det trenger ikke være på dagsorden, vi har en god balanse synes jeg”

Politikerne i Asker mener at tendensen til at konkurranseutsetting har stoppet opp også skyldes at det fra regjeringens side ikke er på dagsorden. Der Bondevik2 regjeringen hadde reformpolitikk på sin dagsorden, er det nå en regjering som ser konkurranseutsetting som et uegnet virkemiddel. Det ble også uttrykket fra respondenten i Asker at å styre etter eget ønske nærmest var umulig fordi det allerede var gitt så mange føringer fra statlig hold. En erfaring en av respondentene har gjort seg, er at politikktutformerrollen virker lite lokalt. I følge litteraturen er ideen om lokalt folkestyre at det gjennom valg av politiske representanter, blir folket som styrer. Asker har stoppet i konkurranseutsetting. At FrP ikke sitter i posisjon kan være en medvirkende årsak til at Asker i dag ikke er så konkurransehissige. FrP er kjent som et parti som er for konkurranseutsetting. Ved valget i 2003 gjorde FrP det bra, og de kunne dannet flertall med Høyre, men politikerne ble ikke enige om ordførere embetet og det ble det vanskelig å samarbeide. I posisjon sitter Høyre, KrF, V og Askers grønne venner. Ser vi på sammensetningen isolert sett, og ikke på mandatfordelingen, kunne en tro at Askers befolkning ønsket en endring fra den forrige perioden. Men både KrF, V og AGV gjorde et dårligere valg enn FrP. Dette bekrefter det NOU 2003:9 sier, at en kan oppnå politisk makt *uten* valgseier. Dette kan da ikke være helt i tråd med den klassiske ideen om demokrati som folkestyre der vedtak avspeiler folkeviljen. Politikere skal handle på vegne av krav og ønske fra innbyggerne ¹⁶⁹. Politikeren fra posisjon tar avstand fra påstanden om at politikken blir spesialisert under markestekning. Han mener at gjennom stadig å måtte ta standpunkt, finne løsninger og måleinstrumenter til oppfølging, må politikerne håndtere *flere* områder. Det vil ikke være en forskjell om det er til en kommunal eller privat tjenesteproducent en må forholde seg.

”Vi kan ikke gå inn å styre hver enkel produsent, vi er nødt til å stadig vurdere”.

¹⁶⁹ Bay, m.fl., 1999

I den forbindelse er det politikerne og kommune for øvrig som virker som bestiller i en Bestiller - Utførermodell. Rollefordelingen mellom politikerne og administrasjonen er i følge denne respondenten godt avklart.

Svekkelse av profesjonene er et av flere virkemidler som reformer innen markedsstyring skal medføre. I Asker opplever imidlertid en respondent at det er det motsatte som skjer. Ved at profesjonene får en større rolle i kontrollutøvingen på tjenester mener han at profesjonenes stilling er styrket. I Asker er profesjonene deltakende i PSU (part sammensatt utvalg). Men vedtak som blir fattet i dette utvalget kan likevel overstyres når saken kommer opp i kommunestyret, og derav er det politikerne som kontrollerer profesjonene.

Ombudsrollen til en politiker vil blant annet innebære og følge opp innbyggerne. Selv om det er konkurranseutsetting på tjenester, er opplevelsen fra politikerne i Asker at det fremdeles er rom for å virke som ombud. Terskelen for innbyggerne til å ta kontakt blir heller ikke endret som en følge av konkurranseutsetting. Det blir poengtert fra en respondent at politikerne har vel så mye ansvar for innbyggeren ved konkurranseutsatte tjenester. Det kom likevel frem i intervjuet at måten Asker kommune organiserte seg på tidligere, ved flere inndelinger etter de ulike tjenester som idretts- og friluftsstyre, opplevdes det enklere å være i kontakt med brukeren. Grunnen var at innbyggerne visste bedre hvor de skulle henvende seg angående spesielle saker. Dialogen var tettere mellom politikerne og bruker. Nå er det imidlertid slik at denne oppfattelsen ikke bare kan sees på bakgrunn av konkurranseutsetting, men på bakgrunn av at den kommunale omorganiseringen fra flere styrer til tre komiteer. Politikere som i dag ikke sitter i noen av komiteene har ingen direkte forbindelse med tilbakemeldingene fra brukerne. De opplever det som vanskelig å virke i en ombudsrolle. Respondenten fra opposisjon mener at deres rolle som ombudsmann er å påpeke forhold som ikke fungerer slik det skal. De foretar seg det han kaller for "nålestikking", hvilket har effekt på posisjonen. Posisjon blir mer forsiktige med å stille spørsmål som kan virke mot sin hensikt.

Oppsummering:

Det var til dels ulike oppfatninger om muligheten til å virke i en politikkutformerrolle. Det viser seg at den sterke dominansen et parti har hatt i kommunen over flere år, spiller mer inn enn at kommunen er markedsorientert. Nå er det imidlertid slik at det partiet som sitter i posisjon og har hatt et dominerende flertall i flere år, er et borgerlig parti som er kjent for å være tilhenger av reformen. Å bruke sentralisert myndighet som et virkemiddel innen

politikkutformerrollen gav noen politikere en opplevelse av å bli ført for langt bort fra tjenestene. Asker har hatt negative erfaringer med en omsorgsinstitusjon, og på grunn av dette var der respondenter som ønsket større nærhet til tjenestene. Der markedsstyring skulle medføre at profesjonene svekkes, kommer det frem i intervjuene at dette på langt nær er tilfellet. Profesjonene virker i en viktig kontrollrolle, og har nærhet til tjenesten på en annen måte enn politikerne. Nå er det derimot slik at profesjonene ikke alltid får gjennomslag for det som blir vedtatt i PSU. I flere tilfeller avslår kommunestyret de vedtak som er fattet i PSU. Slik viser politikeren at profesjonene kan styres. Muligheten til å kunne virke i en ombudsrolle er like stor i en markedsstyrt kommune som i en som ikke er markedsstyrt. Politikerne er av den oppfattelsen av at ansvaret som ombud er like stort overfor innbyggeren selv der tjenesten er konkurranseutsatt. Det eneste er at nærheten til de enkelte brukeren forsvinner hvis en politiker ikke sitter i en av de tre komiteene Asker kommune er delt inn i.

6.1.4 Arbeidsgiverrollen

En politiker skal ivareta en arbeidsgiverrolle uavhengig om kommunen er markedsorientert eller ei. Undere arbeidsgivervariabelen er verdier satt til å være delegering til rådmann og fritak fra arbeidsgiveransvar ved konkurranseutsetting.

Delegering til rådmann er sentralt under markedstekning. Dette er i tråd med ledelsesfilosofien til NPM. Politikerne i Asker har delegert bestemmelser vedrørende lønn og videreutdanning til ikke politiske organ. Dette foregår ute i de enkelte virksomhetene, og det er rådmannen som står som ansvarlig. Asker fremstår på arbeidsgiverrollen som en kommune som styrer etter markedsprinsippet. Det er en tydelig delegering av makt og myndighet fra politikerne ned til administrasjonen.

”Det er rådmannens jobb å ansette og vedlikeholde organisasjonen. Men et forhandlingsutvalg med tre politikere evaluerer rådmannen fra måned til måned, og politikerne får da innsikt i hans tanker på individnivå og lønnsnivå”

Selv om det gjennom dette sitatet kommer frem at rådmannen har fått delegert mye ansvar i forhold til arbeidsgiverrollen, mener respondenten fra posisjon at politikerne følger arbeidsgiverrollen tett. Asker har delegert myndighet til administrasjonen, men opplever likevel å ha den oversikten som er nødvendig å ha. Kommunen har arbeidsmiljøutvalg, men dette er et rent administrativt utvalg og har ingen politisk innblanding.

Fritak fra arbeidsgiveransvar ved konkurranseutsetting medfører at politikerne ikke lenger har samme oversikt over de ansatte ute i de ulike virksomhetene. Dette mente noen respondenter kunne få negative konsekvenser. Politikerne hadde da ikke samme oversikt over hvilke kompetanse som ble flyttet ut av kommunen, og hvilke som ble igjen. Det ble også ytret bekymring for hvordan de i fremtiden kunne løse utfordringene med organiseringen av de ulike tjenestene. Politikerne som virket på fulltid mente at det var deltidspolitikere som ville tape mest på at tjenester ble organisert inn i organisering som IKS og AS. Deltidspolitikere ville ikke stå igjen med samme påvirkningsmuligheten som en fulltidspolitiker hadde mulighet til. Dette har med å gjøre at deltidspolitikere ikke har tilgang til samme mengde informasjon som fulltidspolitikerne og administrasjonen. Ved å få fritak for arbeidsgiverrollen mente respondenten at det kunne resultere i at politikerne kunne bli mindre aktiv på området. En respondent var imidlertid av den oppfatningen at det å miste arbeidsgiverrollen til en privat aktør ikke behøvde å ha negativ betydning. Han var klar over at dette synet hadde ideologiske begrunnelser, avhengig om en stod til høyre eller venstre på den politiske akselen.

Oppsummering:

En felles oppfatning av arbeidsgiverrollen var at den er endret mye ved å gå fra det klassiske synet på arbeidsgiverrollen til dagens syn med markedstekning. En av politikerne hadde tidligere ansatt lærere og sykepleiere. Han var imidlertid glad for at denne ordningen nå var endret. Likevel er det en oppfatning av at arbeidsgiverrollen blir ivaretatt. Det skjer gjennom forhandlingsutvalget. En negativ konsekvens av markedsorientering slik respondentene oppfattet det, var at de kunne miste oversikten over kompetansen i kommunen. Trenden med andre måter å organisere tjenester på kunne resultere i at deltidspolitikere mistet deler av sin påvirkning og oversikt. Dette skyldes at de ikke har samme mulighet til å følge opp de ulike tjenestene på samme måten som en fulltidspolitiker.

6.2 Moss

Det er en litt annen kommune vi møter i Moss enn Asker. Kommunen har vært en foregangskommune ved konkurranseutsetting, men nytt politisk flertall ved valget i 2003 gjorde at kommunen nå fremstår som mindre markedsorientert.

6.2.1 Styrerrollen

Variabelen styrerrollen er i denne oppgaven gitt noen verdier. Det er målstyring, resultat, kvalitet, kontrakter, incentiver, overordnet styring og budsjetterrammer.

Målstyring benyttes i markedsorientering til å fastsette mål en kan styre etter. Politikerene, som tidligere satt i posisjon og var ordfører under markedsstyringen, ser klart hvilken effekt det hadde for den politiske styringen at tjenester ble konkurranseutsatt. Politikerne måtte virke mer som strateger. Dette førte til at de måtte tenke nøye gjennom hvilke mål de satte seg, og stille seg spørsmål som: Hvilke tjenester utfører vi, hvordan utførere vi dem, hvilke måte er riktig å utføre tjenestene på. De private tjenestetilbyderne kom med tilbud som var innovative. Tilbudet de la frem ble sett på som et bedre alternativ enn det kommunen selv hadde kommet opp med. Kommunen så på det som en vekker. Respondenten uttalte seg slik:

”Det var en veldig god lærepenge for oss, man tok inn over seg hvordan vi også skulle drifte de kommunale tjenestene, og da var jo det vi politikerne skulle konsentrere oss om, å beskrive tjenesten, i samarbeid med brukerne, så var det noen andre som kunne ta seg av driftingen. I tillegg til at vi fikk en mye klarere tjeneste, så sparte vi betydelig med midler”.

Ved bruk av eksterne tilbydere ble kommunen satt i en situasjon som innebar at politikeren måtte ha nytenkning. De private tjenestetilbyderne kom med ideer som ikke var blitt tenkt på før.

”Det kom inn noen private som ikke var opptatt av å ha full bemanning kl sju fordi eldre ofte vil sove lengre, dette var en helt ny verden for oss. Det var en god lærepenge for hvordan man også skal drifte de kommunale tjenestene”.

Dette viser at politikerne kan ha godt av å bli utfordret på sine egne måter å organisere tjenestene på og tenke tjenestetilbud. Hva kan skje i kommunen når de trekker seg fra konkurranse og produserer tjenestene sine selv? Resultatet kan bli en *mindre* innovativ

kommune. Kommuner som ikke benytter seg av anbudskonkurranse vil over tid utvikle et ensartet næringsliv og svakere tilbud til sine innbyggere ¹⁷⁰.

Resultatstyring i markedsorientering ble sett på som vanskelig. I dag begrunnes det med at det er svært mange ansatte i kommunen.

Bruk av kvalitet som et virkemiddel til styring opplevdes som vanskelig. Dette ble oppfattet slik på grunn av at det var vanskelig å måle kvalitet. Det var like vanskelig om det var en privat eller offentlig institusjon som skulle styres etter kvalitet. Men en positiv erfaring ved å etterstrebe god kvalitet i konkurranseutsetting, var at tjenesten sto mye klarere for politikerne. Det ble lettere å vite hva den inneholdt.

Bruk av kontrakter er ikke i utstrakt bruk i Moss. Dette skyldes at kommunen ikke konkurranseutsetter tjenester i like stor grad som før. Moss er likevel aktiv brukere av Bestiller - Utfører modellen, og det er i dag større fokus på *interne* relasjoner. Dette medfører at det ikke blir en reel konkurranse mellom bestiller og utfører, i og med at hver virksomhet har monopol på tjenestene. En respondent var kjent med at når kontraktene skulle evalueres, ble det gjort i slutten av hvert år. Ved denne evalueringen var det mulighet for å endre på kontrakten. En respondent mente at kontrakter som forelå mellom administrasjonen og institusjonen per dags dato, kunne evalueres kontinuerlig dersom en av partene ønske det. Kontraktene var ikke helt fastlåste, men inneholdt likevel grad av pragmatisme. Kontrakter som forelå mellom administrasjonen og barnevernet, kontrakter som berørte mennesker med skiftende behov, kunne ikke endres på. I perioden med konkurranseutsetting opplevde respondenten, som den gang satt i posisjon, at politikerne ikke blandet seg inn i utformingen av kontrakten. Det foregikk, mente hun, en viss grad av slakk i administrasjonen på hvordan den skulle utformes sett i forhold til de oppsatte målene.

Incentiver er ikke i utstrakt bruk i kommunen. En politiker mener det likevel kan være et egnet virkemiddel å bruke for dem ved å se til at kompetanse blir værende i kommunen. Han mener det er viktig å bruke incentiv som et positivt gode til dem som ønsker å være ansatt i kommunen. En annen respondent vet at det tidligere var i bruk for å fremme ledere. Der kommunen hadde delegert ansvar ned til virksomhetsledere ble det viktig for politikerne at lederne var synlige for sine ansatte. Da ble det tatt i bruk lederbonuser. Politikerne var

¹⁷⁰ NOU 2000:19

gjennom bruk av slik incentiv med på å sette krav til lederne. Effekten var positiv, og politikerne erfarte å få lederne til å bli mer synlige.

Overordnet styring vil si å gi slipp på detaljstyring ved en tjeneste. Makt blir desentralisert ned til dem som står nær brukerne. I følge en av respondentene vil kommunen ikke være tjent med detaljstyring. Hun mener at politikerne vil se at tjenestene blir best ved at virksomhetene selv definerer sin tjeneste. Samtidig er hun av den oppfattelsen av at å styre i detalj ville vært vanskelig som politiker.

”Verden er blitt så komplisert i dag, at jeg tror ikke at det er mulig for en fritidspolitiker å ivareta den tradisjonelle styringsrollen”.

Styrerrollen anses som god selv uten detaljstyring. Men for at det skal fungerer bra, er det en forutsetning for at det foreligger gode tilbakemeldingsrapporter fra virksomhetene. Gjennom slike rapporter kunne da politikerne oppdatere seg på det som skjedde i virksomhetene. Overordnet styring medførte intet innsyn på den daglig driften i tjenestene. Dette kan ha tilført en styrke til politikerne, da de kan få frigjort tid til å konsentrere seg om andre overordnede saker. Det kan derimot også ha vært en negativ effekt at politikerne ikke fikk innsyn i ansettelsene. Det var gjennom kompetansen til de ansatte ute i institusjonene at de opplevde å ha en oversikt over hvilke tjenester som ble levert til brukerne.

Budsjettrammer ble i Moss brukt aktivt som et virkemiddel til å styre. De fastsette imidlertid ikke budsjettet alene, men i dialog med brukerne av de ulike tjenestene. Der innbyggere blir trukket aktivt inn i budsjettfastsetting, tilsier det at politikeren må utvikle gode tilbakemeldingsforum. Der politikerne kommer til enighet med brukerne, oppfattet respondentene at de har god styring.

Oppsummering:

I tiden med konkurranseutsetting virket politikerne som strateger i mye større grad enn de gjør nå. Politikerne måtte ved konkurranseutsetting tenke nøye gjennom hvilke mål de satte seg. Dette utfordret dem til å tenke nytt i forhold til tjenesteproduksjonenes innhold. Dette medførte det en av respondentene kalte for en lærepenge. Resultatstyringen henger tett sammen med målstyring. I dag opplever politikerne at dette er vanskelig på grunn av den store mengden ansatte i kommunen. Å styre etter kvalitet var vanskelig under perioden med konkurranseutsetting, og de opplevde det også som vanskelig nå. Det mener de skyldes at kvalitet er vanskelig å måle. I bruk av incentiver har politikeren en erfaring på at de gjennom

å gi lederbonuser mestret å få lederne ute i virksomhetene til å bli mer synlige. Der to av respondentene mente at overordnet styring gav dårligere forhold for styring, var den siste av de tre av den oppfatning at overordnet styring gav god oversikt. Det som imidlertid var en forutsetning, var at det forelå gode tilbakemeldingsrapporter fra virksomhetene.

6.2.2 Kontrollrollen

Innenfor kontrollrollevariabelen er verdiene i denne oppgaven satt til å være benchmarking og forvaltningsrevisjon.

Benchmarking er lite brukt i kommunen. Respondenten viser ikke til benchmarking som et virkemiddel til kontroll. Det har imidlertid vært i bruk, men er ikke i fokus under intervjuet. To av tre respondenter mener at kontrollrollen var betraktelig dårligere ved konkurranseutsetting. Politikerne hadde ikke innsyn i de ulike virksomhetene, og de opplevde innskrenket mulighet til å kunne kvalitetssjekke. I dag er politikerne av den oppfatningen at kontroll henger sammen med hvilken dagsorden en setter. Kontrollen er i dag betraktelig forbedret. Politikerne har i dag fritt innsyn i de ulike institusjonene. Den eneste respondenten fra Moss som var tilhenger av større markedstenkning, og som satt i posisjon da det ble drevet aktivt konkurranseutsetting, opplevde at kontrollen var god nok. Forutsetningen og muligheten til kontroll var imidlertid betinget av at det ble gitt gode tilbakemeldingsrapporter fra de ulike virksomhetene. Å se til at det ble fulgt, var fullt og helt rådmannens jobb mente hun. Respondenten begrunner dette i at det er slik det fungerer i den virkelige verden også.

Forvaltningsrevisjon kan benyttes fra kommunestyret sin side til å bestille kontroll av virksomheten. Moss har benyttet seg av det. Østfold kommunerevisjon IKS la frem en rapport i april 2005. Der konkluderes det med at de kontraktene som inngås ikke er de som styrer virksomheten, men det gjør imidlertid den stramme økonomiske situasjonen Moss har per i dag. På grunn av dette konkluderes det videre med at Moss utfører "en myk utgave" av bestiller- og utfører modellen ¹⁷¹.

Oppsummering:

Kontrollrollen ble under markedstekning oppfattet som dårlig av to av politikerne. Det var dårlige muligheter for innsyn gjennom året, innsyn var kun mulig ved årsrapporten. For

¹⁷¹ Østfold kommunerevisjon IKS, 2005

politikeren som oppfattet kontrollrollen som god nok, var den imidlertid avhengig av gode tilbakemeldingsrapporter fra virksomhetene.

6.2.3 Politikktutformerrollen

Variabelen politikktutformerrollen har følgende verdier i denne oppgaven: Sentralisert myndighet, spesialisering av politikken, svekkelse av profesjonene og ombudsrolle.

Sentralisert myndighet medførte under tiden med markedsorientering at flere politikere deltok i utformingsprosessen. Respondenten begrunner dette med at ved klassisk hierarkisk styring er det bare en utvalgt elite, den sentrale styringsgruppen, som utformer tjeneste.

”Under klassisk styring er det en håndfull som bestemmer, og så har sosialistene god erfaring med at når sjefen rekker opp hånden så gjør alle det, og der er det en streng justis, det er min erfaring”

Der kommunen aktivt bruker virkemidler innen markedsorientering mener hun at det medfører større engasjement.

Spesialisering av politikken vil si å konsentrere seg om færre men, større områder. Moss har nå et rødt flertallsstyre. På tiden da Høyre hadde flertall, og kommunen hadde aktiv konkurranseutsetting, var det sosialistisk styre i landet. Det ble den gangen ikke opplevd som noe som hemmet Moss i sin konkurranseutsetting. Men så tok fokuset på konkurranseutsetting brått slutt, og kommunen har nå gått mange skritt tilbake, i følge min respondent. I en artikkel fra aftenposten datert 19.august 2005, finner en også støtte for det *”Med så massiv motstand fra politikere med ideologiske tvangstrøyer, fagbevegelse og byråkrati kan noen enhver hver skjønne at den skal være modig den som tør prøve nye løsninger her i landet. Det er trist at Ap.-leder Jens Stoltenberg, som i sin tid ivret for fornyelse av offentlig sektor, ikke lenger tør utfordre LO på dette*¹⁷². I dag er konkurranseutsetting mer eller mindre fraværende i Moss, særlig på de ”myke” tjenestene.

Svekkelse av profesjonene kan under konkurranseutsetting medføre at fagforeninger og tillitsmenn mister innflytelse. Under perioden med markedsorientering opplevde respondenten profesjonene som en gruppe som motarbeidet henne. Politikeren ønsket ikke at det skulle være tette bånd og åpen dør i en hver sak mellom profesjonen og politikerne.

¹⁷² <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1099166.ece>

”De sa det direkte til meg at det var mye greiere med den andre ordføreren for da kunne de gå direkte til ordføreren, og da ordnet ting seg. Da måtte jeg si at slik ville ikke jeg ha det”.

Konkurranseutsetting gjorde det mulig å føre dialog på et annet premiss enn at profesjonene skulle gå i korridorene. Etter at Moss skiftet politisk styre i 2003, har fagbevegelsene igjen blitt veldig aktive. LO var sentral i forkant av skiftet av det sittende kommunestyret. Moss LO inngikk samarbeid med RV, AP og SV om en felles plattform der partiene skulle avvise privatisering og konkurranseutsetting. De forpliktet seg til å tilbakeføre privatdrevne virksomheter og institusjoner til kommunen. I dag er båndene igjen tette, og de sitter i arbeidsmiljøutvalg sammen med politikerne. For en av respondentene er dette helt i tråd med hvordan han ønsker å virke i en politikkkutformerrolle.

Det ble opplevd som vanskelig å virke i ombudsrollen under perioden med konkurranseutsetting. Dette begrunner politikerne i at de er avhengige av å se helhetsperspektivet i kommunen for å virke som en god ombudsmann. Noen politikere kunne muligens ha enkeltsaker de brant for, og det ville gitt utslag i en advokatrolle overfor innbyggerne. En respondent mener rollen virker best der kommunen har selvstyre på virksomhetene.

Oppsummering:

Under markedsstyringsperioden var det en oppfatning fra en av politikerne at flere politikere fikk delta i politikkkutformingsprosessen. Nå mener en respondent at det blir mer styre av eliten som sitter i flertall. Det har skjedd en radikal endring i forholdt til samarbeidet med profesjonene. Under forrige periode erfarte en politiker at fagorganisasjonene motarbeidet dem i posisjon, og hun måtte jobbe hardt for å holde politikk og fagorganiserte atskilt. I dag samarbeider politikerne side om side. Politikere er representert i arbeidsmiljøutvalgene. Ombudsrollen ble sett på som vanskelig med konkurranseutsetting. Det var en felles oppfatning av at det ikke er mulig å virke i en ombudsrolle uten å ha helhetsoversikt over tjenestene i kommunen. Noen politikere kunne imidlertid ha spesielle saker de brant for, og for da kunne det muligens være letter å være i en ombudsrolle.

6.2.4 Arbeidsgiverrollen

Under arbeidsgivervariabelen er verdier satt til å være delegering til rådmann og fritak fra arbeidsgiveransvar ved konkurranseutsetting.

Delegering til rådmann var sentralt i tiden med markedsorientering. Det er imidlertid slik at politikerne nå ønsker å trekke tilbake fullmakter som rådmannen har hatt. Likeså er tendensen en annen vedrørende fastsetting av lønn i arbeidsgiverrollen. En respondent, som nå sitter i opposisjon, tror at kommunen er tilbake som arbeidsgiver når det gjelder fastsetting av lønn for de kommuneansatte. Etter hennes mening skal det fra politisk hold ikke legges noen føring på den økonomisk siden. Fritak fra arbeidsgiveransvar er ofte et resultat av konkurranseutsetting. To av politikerne i Moss er av den oppfatningen at det ikke er bra at det er slik. For dem skal politikerne ha det overordnede ansvaret for ansatte som jobber i tjenester i kommunen. Det er bystyret i plenum som skal ha ansvaret. Respondenten poengterte at en politiker ikke har arbeidsgiveransvaret alene, men at en har det i plenum sammen i bystyret. Det mener hun er viktig å holde fast ved, det er også det mest ryddige. Hun ønsker *ikke* at politikere skal sitte i arbeidsmiljøutvalg.

”I en periode var det ikke politikere i administrasjon utvalget, men vi er tilbake på det nå dessverre.”

Der det tidligere ikke var mulighet til innspill på noen områder, opplever to av respondentene nå, etter det politiske skifte, at det har åpnet seg flere muligheter. Møtene i Arbeids- og administrasjonsutvalget for eksempel, er nå preget av konsensus, de var tidligere preget av konflikt. Møtene er blitt kortere. Flere av de vedtatte sakene ble tidligere anket inn fra fagforbundet. Nå blir få, om noen, saker anket. Politikerne er igjen inne i Arbeids- og administrasjonsutvalget, og det oppleves for respondenten som en kilde til styring og kontroll. Der det før var delegering i fokus, er det nå full deltakelse.

Oppsummering:

Vedrørende arbeidsgiverrollen opplever to av politikerne at de nå har større mulighet for å komme med innspill til de ulike tjenestene, sett i forhold til tiden med konkurranseutsetting. Som politikere mener de at de har det overordnede ansvaret for tjenester som berører kommunen, og det er godt for de å se at de fleste tjenestene nå er tilbake i kommunalt ansvar. Møtene i arbeids- og administrasjonsutvalget var tidligere preget av konflikt og stadig ankede vedtak. I dag opplever politikerne at møtene er preget av konsensus. En av respondentene er av den oppfattelsen at det er mest ryddig der politikere og profesjonene er atskilt.

6.3 Oppsummering av Asker og Moss

Figur 2: Effekter av markedsorientering

	ASKER	MOSS
Styrollerollen	<p>Politikerne har erfart at det er vanskelig å fastsette langsiktige mål.</p> <p>Styrollerollen kom i bakgrunnen som en følge av fokus på andre mål, som effektivitet og kvalitet. Kvalitetsfokuset er forsterket og gav skjerpet styring, men oppleves likevel vanskelig på grunn av mangel på gode indikatorer.</p> <p>Incentivbruk egnet til å kontrollere at mål blir nådd i virksomhetene.</p> <p>Opplever å mangle et redskap til å møtekomme de ulike organisasjonsformene.</p>	<p>Politikerne måtte tenke mer som strateger ved konkurranseutsetting.</p> <p>De ble opptatt av å få gode tilbakemeldingsrapporter for å føle at de kunne følge med.</p> <p>Baserte fastsetting av budsjett på tilbakemeldinger fra brukerne.</p> <p>Politikeren ble satt til nytenkning av tjenestene.</p> <p>Kvalitetsstyring er vanskelig på grunn av manglende kunnskap om hvordan kvalitet kan måles.</p>
Kontrollrollen	<p>Politikerne mistet mye av innholdet i kontrollrollen.</p> <p>Kontrollrollen ble nedprioritert ved konkurranseutsetting.</p> <p>De opplevde som politikere å miste "bakkekontakten", nærheten til tjenestene.</p> <p>Bruken av benchmarking gir god kontroll og oversikt.</p>	<p>Kontrollrollen ble oppfattet som liten.</p> <p>Kontrollen var god nok der det ble gitt tilstrekkelig tilbakemeldingsrapporter.</p> <p>Ikke utstrakt bruk av benchmarking.</p> <p>Forvaltningsrevisjonens evaluering av administrasjonen gav mulighet til kontroll.</p>
Politikkutformerrollen	<p>På grunn av sterkt sentralisert myndighet opplevde de å miste nærhet til tjenesten.</p> <p>Ombudsrollen er uforandret.</p> <p>De har erfart at noen politikere likevel kommer lengre bort fra innbyggerne.</p> <p>Profesjonenes rolle oppleves som styrket på grunn av deres kontrollrolle i de ulike virksomhetene, men de kontrolleres likevel gjennom PSU.</p>	<p>Erfarte at flere politikere var aktiv i utformingsdelen.</p> <p>Fagforeningen ble satt til siden.</p> <p>Ombudsrollen er vanskelig uten et helhetsbilde.</p>
Arbeidsgiverrollen	<p>Mindre aktiv rolle på grunn av stor delegering til rådmann.</p> <p>Fulgte opp ansvaret i rollen gjennom forhandlingsutvalget.</p> <p>Deltidspolitikere opplevde å miste påvirkningsmulighet.</p> <p>Politikeren ble mindre aktive.</p>	<p>Opplevde dårligere mulighet for innspill.</p> <p>Vil nå i ettertid trekke tilbake fullmaktene til rådmannen.</p>

I kapittel tre ble to hypoteser presentert. Disse hypotesene tok utgangspunkt i nyinstitusjonell teori, og public choice teorien.

Hypotese 1: *Markedsorientering vil føre til svekket politiske styring.*

Hypotese 2: *Markedsorientering vil føre til styrket politisk styring.*

Det er mulig å se både svekket og styrket politisk styring ved innføring av markedstenkning i oppgavens to case kommuner. Skjematisk kan de ulike empiriske funnene settes inn i følgende modell:

Figur 3: Styrket og svekket politisk styring

Public choice. Styrket politisk styring +	Nyinstitusjonalismen. Svekket politisk styring -
<p>Asker: Kvalitetsfokuset forsterkes. Incentiv kan benyttes for å se at mål nås. Ombudsrollen blir uforandret. Kontrollerer profesjonene. Følger opp arbeidsgiveransvaret gjennom forhandlingsutvalget.</p> <p>Moss: Må tenke mer som strateger. Er bra styring så fremt en får tilbakemeldingsrapporter. God kontroll gjennom tilbakemeldingsrapportene. Forvaltningsrevisjon gir mulighet for kontroll. Medfører aktive politikere. Styrer profesjonene.</p>	<p>Asker: Vanskelig å fastsette langsiktige mål. Styrerrollen kommer i bakgrunnen. Mangler indikatorer på mål og kvalitet. Mangler redskap til å imøtekomme nye organisasjonsformer. Mister innholdet i kontrollrollen. Kontrollrollen nedprioriteres. Mister nærhet til tjenestene. Større avstand til innbyggerne. Mindre aktiv arbeidsgiverrolle. Mister påvirkningsmulighet som deltids-politiker.</p> <p>Moss: Kvalitetsstyring vanskelig. Liten mulighet for kontroll. Ikke kontroll ved bruk av benchmarking. Ombudsrollen vanskelig uten helhetsbilde. Liten mulighet for innspill som arbeidsgiver. Vil trekke fullmakter tilbake fra rådmann.</p>

Ved en sammenlikning av Asker og Moss kan en oppdage forskjeller mellom dem. I Asker har de fremdeles tjenester som er konkurranseutsatt, og en sittende posisjon som ikke er fremmed for å konkurranseutsette igjen hvis den rette muligheten byr seg. I Moss derimot er konkurranseutsetting mer fraværende, særlig innen helse- og sosialtjenester. Ser en på historien til kommunene, har Asker over flere år vært preget av borgelig styre. Moss har en lange tradisjoner med Ap styre. Den gangen Moss tok til med endring skjedd det radikale endringer i et stort tempo, og kommunen hadde borgelig flertall. Nå som kommunen igjen er

tilbake til Ap styre, er de tilbake der innbyggerne kjenner seg igjen. Begrunnelsen for at Asker fremdeles holder fast ved markedstekningen, selv om konkurranseutsettingsfokuset er tonet ned, mener politikerne skyldes de erfaringer som ble gjort i andre perioder. Kommunen fremstår *ikke* som en aktiv markedsorientert kommune i dag. Dette blir også bekreftet av de to respondentene fra opposisjon.

”At Asker sees på som en kommune som er langt fremme på disse områdene er en konsekvens av ting som er blitt gjort tidligere, det er ingen nye prosjekter på gang nå. Sett i forhold til det politiske, til den ideologien som Høyre egentlig står inne for, så føler jeg at Asker er inne i en konkurransevegring (...)”

Moss har per i dag ikke noe særlig fokus på konkurranseutsetting. Selv om dagens posisjon opplever å ha en bedre styrerolle, har Moss ikke hatt negative erfaringer med en konkurranseutsatt tjeneste i samme omfang som Asker. Styreperioden med markedsorientering forløp uten store kriser som gikk ut over brukerne.

Blant flere av de intervjuede politikerne ble det uttrykt vanskeligheter omkring det å styre etter ren markedsorientering. Kritikere til markedstekning mener at det offentlige *ikke* kan styre etter mål da de mangler nødvendige forutsetninger for dette. Et problem er at målene ikke blir klare nok. Samtidig må det sørges for at målene ikke er motstridende. I Asker ble det uttalt at de har hatt problemer med resultatindikatorene de skal måle etter. Dette kan igjen føre til at det er vanskelig å sette gode mål. Politikerne er opptatt av strategisk overordnede mål. Det finnes nyanser innenfor casene. Respondenter som befinner seg lengst til venstre, ønsker i større grad å styre på detaljnivå. Likevel kan vi se at Asker og Moss ønsker å styre etter overordne mål. Begge kommunene er organisert etter Bestiller – Utfører modellen. Klarer de å holde fast på den, har de også klart å sette et godt skille mellom politikk og administrasjon, noe som i følge teoretikere innen nyinstitusjonalismen er en forutsetning for å kunne styre etter markedsprinsipper. Å styre etter strategiske overordnede mål er i tråd med den konserntankegangen markedstekningen i kommuner forsøker å kopiere. Spørsmålet er i hvilken grad politikere mestrer å være rendyrket i sin opprettholdelse av den rasjonelle leder og styre etter mål. De fleste politikerne som går inn i politikken brenner for enkeltsaker, og da kan det være vanskelig å opptre kun som en overordnet leder som skal fastesette budsjett og rammer for styring. Hvis en politiker styrer etter rent markedsprinsipp og som rasjonell aktør,

vil det stride mot idealmodellen til det politiske demokrati ¹⁷³. Med markedstekning skal det bli frigjort mer tid for politikerne, og denne tiden kan da brukes til å sette strategiske overordnede mål. For respondenten i Asker oppleves det imidlertid som om det kun handler om å sette overordnede mål. Politikerne må være mer aktive i utforming av tjenestene. De må blant annet stille seg spørsmål om hvordan tjenesten skal utformes og hvem som skal få tjenesten. De som stiller seg positive til markedsteorien, er ikke opptatt av hvordan det blir gjennomført eller av hvem, det viktigste er til slutt at det overordnede målet, satt av politikerne, blir nådd. Nå har det derimot vist seg at politikerne *ikke* har vært så fornøyd med måloppnåelsen. De som likevel forsvarer markedstekning sier at det skyldes at målene ikke var klare nok, ei heller hadde de resultatindikatorer å måle opp mot.

Fire av seks respondenter mener de har fått en svekket kontrollrolle. Kontrollen blir oppfattet som liten og til dels nedprioritert. To av respondentene i Moss begrunner liten kontroll i at de kun fikk innsyn i de ulike institusjonene en gang per år, og det ved årsrapporten. Det etterspørs en mer aktiv politikerrolle hvor en har mulighet til større nærhet til tjenesten i forbindelse med markedsorientering. Dette kan også settes i forbindelse med ønsket om å unngå flere negative erfaringer. For å unngå flere episoder som Risenga bo- og omsorgssenter, kan politikeren bli mer bevisste på *hva* som manglet av styring og kontroll slik at neste tjeneste kan virke gjennom en kontraktsperiode uten at det oppstår en krise. Der kommunene selv har ansvaret for tjenesteproduksjonen, skal det etter loven eksistere en viss grad av kontroll. Det kommer imidlertid frem i et intervju, at svekket kontroll ikke behøver å skyldes konkurranseutsettingene alene.

Et virkemiddel til å opprettholde kontroll er bruk av kontrakter. Dette var en av de verdiene, på variabelen kontroll, det var mest enighet om at gav styrket politisk styring. Ved kontraktutforming kan det imidlertid komme elementer som politikerne ikke har lagt opp til, men som administrasjonen har utformet. Skal politikerne kunne ha en styringsmulighet, blir det viktig at kontrakten blir tilbakesendt til politikerne for gjennomlesning og godkjenning. Dette er viktig både i forhold til styrerrollen, men også i forhold til lojaliteten til innbyggerne som har stemt på de aktuelle politikerne i den tro på at de vil gjennomføre den politikken de gikk til valg på.

¹⁷³ Bukve, 2001

Analyse omkring hypotesene viser trekk som at politisk styring vil bli svekket der det ikke er utformet tilstrekkelig innhold i de styringsparametrene som skal gi mulighet for styrket politisk styring. Fokuset på kvalitet er et eksempel der politikeren savner indikatorer. Kvalitetsfokuset er skjerpet, noe som oppleves positivt. Men i mangel på indikatorer blir det vanskelig å styre etter dette.

Hvilken effekt markedsorientering har på politisk styring, vil i stor grad være avhengig av ideologisk ståsted. Ideologien styrer de ulike politiske meninger i forhold til markedsstyring. En tidligere studie, gjennomført av Asplan Analyse for KS i 2004, slo fast at politiske årsaker og ideologi spiller en større rolle når man velger å *ikke* markedseksponere, enn når man faktisk ønsker det. Det vil da si at politisk ideologi kan være en forklaring der kommuner *ikke* markedseksponerer. Skal man skal forklare hvorfor man *velger* å markedseksponere, trekkes ikke ideologi frem i like stor grad. Dette er i tråd med de endringene som har skjedd i Moss, det nye politisk styre trakk samtlige tjenester tilbake inn under kommunalt styre. Når det kommer til reformspørsmål, forholder politikere seg til dette på basis av verdier og holdninger som er sentral i deres kultur ¹⁷⁴. Høyresiden er kjent for sin ideologi innen markedstenkning der valgfrihet står sterkt. Motsatt hos venstresiden der de ser på staten som et redskap for å motarbeide markedets fordelingsvirkning ¹⁷⁵. I Asker og Moss kan en se de ideologiske motsetningen blant respondentene. Desto mer mot høyre en politiker stod, desto mer kunne en forvente at oppslutningen til konkurranseutsetting ville være. Klarer politikere i en kommune å ha tydelige politiske skillelinjer, vil det være enklere å plassere ansvar for den politikken som føres under hver styreperiode ¹⁷⁶. Ved å studere Moss kommune kan en se at flere av virkemidlene som ble benyttet ved markedsorientering fremdeles er inntakt, som for eksempel fokuset på brukermedvirkning. Politikere har muligens da hatt en positiv erfaring tross alt, men opplevd at ideologien ble så styrende for en politisk retning at det var uaktuelt å holde fast ved konkurranseutsetting ved den nye politiske sammensetning etter valget i 2003. De som i dag sitter i opposisjon opplevde at styrerrollene ble godt ivaretatt. De ville ikke nøle med å gå tilbake til en slik orientering skulle de komme tilbake til posisjon. Dermed kan det virke som det er rene ideologiske begrunnelser som ligger til grunn for skiftet fra aktive konkurranseutsetting til så si ikke fokus på området. De holdningene som kommer frem i undersøkelsen spenner fra venstresiden til høyresiden i politikken. Politikere har ulike oppfatninger av hva som er god styring for en politiker. Ideologien skiller mellom å inneha alt

¹⁷⁴ Knutsen i red: Bay, m.fl., 1999

¹⁷⁵ Bay, m.fl., 1999

¹⁷⁶ Vabo, 2004

ansvar og full oversikt, til delegert ansvar med oversikt av tjenestene via mål- og resultatstyring.

Det er i litteraturen stilt spørsmål til om dem som kommer til makten har den reelle makten, eller om det er slik i kommunen at det er kompromisser mellom de ulike vervene. I kommunen kan det i noen tilfeller handle mer om lokale saker heller enn om politisk ideologi. Tidligere ordfører i Moss fra borgelig side sier at posisjon og opposisjon stort sett er enige i flere saker. Hun har god kontakt med sittende ordførere fra Ap i dag, og forsøker å avlaste ham en del. At Moss er en liten kommune mener hun spiller inn på dette gode samarbeidet. I Asker ble styreflertallet mindre borgelig etter valget i 2003. Høyre og FrP gikk i brudd da forhandlingene om ordførerevervet ikke førte til enighet. Høyre er *for* markedsorientering, men sitter i posisjon med partier fra sentrumspartier som i enkelte tilfeller kan være *mot*. Respondenten fra FrP i Asker er den respondenten som er mest tro til prinsippet om styring etter markedsprinsippet, men sitter i opposisjon. Funnene kan tyde på at det fremdeles er en vilje blant politikere, som har ideologi innenfor markedstekning, til å fortsette med ulike typer organisering av offentlige tjenester.

Moss har i dag bare et par foretak ute hos private aktører, planen er at også disse skal tilbakeføres til kommunen. De er blitt mer involvert i detaljstyring, kontroll og tilsyn etter valget og skifte i det politiske styre i 2003. På ett området har de likevel utviklet seg mer i retning av markedsstyring enn hva tilfellet var i forrige styreperiode. Dette er fokuset på dialog med innbyggerne. Gjennom brukerhjulet har de tett og god oppfølging av tjenestene. Dette kan imidlertid være et forsøk på å ha styring og kontroll med tjenestene, mer en at det handler om at brukerne skal ha god brukervedvirkning. Kanskje skyldes det politiske skiftet i Moss innbyggerne sin innstilling til konkurranseutsetting, mer enn at det handlet om en reform som gav dårlig mulighet for politisk styring. Hvis det er slik at politikerne opplever at dialog fremdeles gir god mulighet til styring, vil dette være i tråd med et godt demokrati som skal gi alle innbyggerne mulighet til å delta. Økt dialog kan gi andre rammer for styring. Kommunen må sørge for at det finnes gode organisatoriske rammer og forum for å behandle det som kommer som tilbakemelding fra brukerne. Samtidig kan det være slik at politikerne selv er de som ønsker seg tilbake til den klassiske oppfatningen av hva offentlig sektor skal være.

Politikerne i de aktuelle case kommunene har stor fokus på brukerne. Mestrer de å imøtekomme de krav og ønsker brukerne har, og innbyggerne blir fornøyde, har kommunen klart å gå imot det den offentlige forvaltning ofte blir forbundet med. Offentlig forvaltning beskyldes ofte for at hensynet til brukeren blir *lite* vektlagt. Dette er først og fremst fremtredende der kommunen har ingen eller liten grad av markedstenkning ¹⁷⁷. Asker og Moss har derimot en grad av slik tenkning i sin politikk. Desentralisering av makt ned til enhetslederne slik de praktiserer det, vil gi brukeren større innflytelse. Samtidig er ombudsrollen en oppgave som ikke blir svekket ved innføring av markedsorientering. Særlig er det politikere i Asker som mener det er fullt mulig å virke som ombud selv ved konkurranseutsetting. For Moss vil ombudsrollen være mest fremtredende der politikerne har en helhetsoversikt over tjenestesituasjonen i kommunen.

Politikerne er ikke så opptatt av regler og hva som er rett eller galt sett i forhold til ”logic of appropriateness”. Det de gir uttrykk for, er at de til en hver tid vil forsøke å finne den løsning som gir best mulig kvalitet på tjenesten. Politikere som handler på bakgrunn av troen på at det er *institusjonen* som setter regler for handling, vil ikke opptre etter prinsippet om at brukernes interesse, kvalitet og effektivitet skal stå i sentrum. Politikerne er strateger, og de ønsker at administrasjonen skal iverksette tiltak. Skal dette fungere er politikere avhengig av en administrasjon som er nøytral i sin utforming. I lys av nyinstitusjonalistisk teori er dette ikke realistiske.

Faren ved å konkurranseutsette er at en gir fra seg kompetanse som er *i* kommunene og ut til private aktører, og gjennom det mister kontrollen på tjenesten. En side er at tidligere ansatte forsvinner med sin kompetanse. En annen at de private vil være dem som sitter på kunnskap om en tjeneste kommunen *ikke* har anledning til å bli kjent med så lenge det er de private som produserer tjenesten. De private aktørene vil også sitte på kunnskap om institusjonen. Den dagen den private aktøren ikke vil forlenge sin kontrakt, står kommunene i fare for å ha utspilt all sin kompetanse, og sittet ribbet tilbake.

I fra Staten sin side, og gjennom lover og regler er kommunene påbudt å ivareta innbyggerne og sørge for at de har tilgang til de tjenesten de har krav på. Makt- og demokratiutredningen 2003 slo fast at det politiske handlingsrommet er innsnevret som et resultat av stadig nye pålegg fra staten. Det er mulig vi må se til markedsorienteringsprinsippet når vi skal forklare

¹⁷⁷ Baldershim og Fimreite, 1994

dette innsnevrede handlingsrommet. Samfunnet er komplekst, og det samme er politisk styring. Det ene kan ikke forklares isolert, uten å se i hvilken sammenheng det inngår. Velger politikerne bort mye av sin innflytelse og muligheten til styring, kontroll, politikktutforming og arbeidsgiverrolle kan dette igjen føre til at engasjementet synker og rekruttering til politikken blir dårlig. En viss grad av handlingsrom gjør det å virke som politiker relevant og interessant ¹⁷⁸.

Konkurranseutsetting av kommunale tjenester behøver ikke bety at den politiske kontrollen svekkes, men at det kommer *nye* metoder for styring og kontroll. Oppfattelsen av dette vil i de fleste tilfeller være avhengig av hvor politikerne står ideologisk. Konkurranseutsetting er politisk svært omdiskutert, og det er i alles interesse at det trøs varsomt siden balansen mellom suksess og nederlag er hårfin. Dette gjelder enten det dreier seg om en reell eller medieskapt krise. Skal markedsorientering ha noen fremtid må det være fokus på seriøsitet og soliditet ¹⁷⁹. I NOU 2005:6 bruker de begrepet kontraktkommunen om den nye situasjonen i kommune-Norge. Eksempelet fra Asker viser hvor viktig kontrakter er for muligheten til å styre. Hvis denne situasjonen har ført til konkurransevegring og endring av de politiske rollene, er det nødvendigvis ikke slik at det er *konkurransen* i seg selv som førte til dette. Asplan Analyse ser på det slik: ”I den grad det forekommer endringer i hvordan politikerne opptrer i forhold til konkurranseutsatte virksomheter, så er dette utløst av kriser og enkelthendelser i tilknytning til konkurranseutsettingen” ¹⁸⁰. En mulighet til å imøtekomme slike situasjoner vil være å utvikle samt innføre gode styringsparametere, og at politikerne er trygge på de virkemidlene som blir tatt i bruk. Politikerne har alle muligheter til å motvirke full markedsorientering. Det vil avhenge av kompetente bestillere, tidsbegrensede oppdrag og opprettholdelse av intern utførelses kompetanse. De vil i praksis si at politikerne både kan si *nei* og *ja*. Likeså er det fullt mulig å reversere tjenestene om de skulle ønske det ¹⁸¹.

¹⁷⁸ NOU 2005:6

¹⁷⁹ Bogen, 2004

¹⁸⁰ Asplan Analyse S:5, 2003

¹⁸¹ Moland og Bogen, 2001

Kap. 7 Avslutning

7.1 Oppsummerende avslutning

Denne oppgaven har fokusert på effekten av konkurranseutsetting på politisk styring i markedsorienterte kommuner. For å kunne belyse problemstillingen har jeg benyttet meg av ulike metoder. Jeg har gjennomført kvalitative intervju med seks utvalgte politikere i to kommuner, og jeg har benyttet meg av tidlige studier og forskning. Min viktigste kilde til opplysning har vært case studier av Asker og Moss. Hva er så effekten av konkurranseutsetting på politisk styring? Hvilke konklusjoner kan jeg trekke, om det i det hele tatt er mulig å trekke noen konklusjoner.

Politisk styring kan romme flere definisjoner. Jeg valgte å konsentrere meg om fire variabler basert på Asplan (2003) sin definisjon av politisk styring. Det er i lys av disse fire variablene en kan si litt om effekten av konkurranseutsetting på politisk styring når en går fra klassisk styring til styring etter markedsprinsippet. Mine spørsmål til politikerne var hvordan de opplevde muligheten for politisk styring, basert på de fire variablene, ved konkurranseutsetting. Hva er det en kan se i denne oppgaven? Asker og Moss var for en tid tilbake foregangskommuner innen konkurranseutsetting. I dag er situasjonen at Asker har bremsert sitt fokus på konkurranseutsetting til eksterne leverandører, særlig innen de myke tjenestene. Moss har trukket tilbake alle sine tjenester fra konkurransemarkedet innen områder som betegnes som den myke sektoren. Politikerne har likevel, basert på tidligere erfaringer, kunnet si noe om muligheten til å ha politisk styring i en markedsorientert kommune.

Hypotesene vil i avslutning være sentrale i de slutninger som blir trukket. Spørsmålet har hele tiden vært om det viser svekket eller styrket politisk styring ved innføring av marked i kommunene. Som det er blitt vist er ikke bildet enten eller. Noen virkemidler har gitt mulighet for styrket politisk styring, mens andre virkemidler har gitt politikerne svekket politisk styring. I utgangspunktet skulle virkemidlene gi mulighet for styrket politisk styring, sett i lys av public choice teorien. Men det viser seg det at det ikke er enkelt å innføre marked i kommunene. Virkemidlene som skulle gi styrket politisk styring har av flertallet av respondentene, blitt erfart å gi svekket politisk styring. Selv hos en politiker til høyre for sentrum, som i utgangspunktet stiller seg positiv til konkurranseutsetting, erfarte svært svekket mulighet til styring og kontroll.

Analyse omkring hypotese 1 (en) viser at innføring av marked kan gi *svekket* styring der politikerne ikke har god nok kunnskap om hvordan de skal mestre å styre etter mål og kvalitet. Dette gjør seg spesielt gjeldende der politikerne mener å mangle indikatorer. Fokuset på innhenting av flest mulig tilbydere og konkurranse på de ulike tjenestene, medførte at styrerrollen kom i bakgrunnen og kontrollrollen ble nedprioritert. Manglende system for å imøtekomme de utfordringene konkurranseutsetning medførte, gjorde at flere av politikerne ikke ble komfortabel med den måten å styre på. Arbeidsgiverrollen ble svekket og dette medførte, særlig for deltidspolitikerne, at de samtidig mistet mulighet for å påvirke og gi innspill til tjenestene.

Analyser omkring hypotese 2 (to) viser at innføring av marked kan gi *styrket* politisk styring. Politikerne må tenke mer som strateger, hvilket medfører at fokuset på politikerrollen øker. Oppmerksomheten omkring det å virke som strateger gjorde at politikerne stilte flere spørsmål omkring innholdet av tjenestene, hvordan de ble utført og av hvem. Fokuset rundt disse spørsmålene kan også medføre bedre tjenester til innbyggerne. Brukermedvirkning har tilført nye elementer til styringen, og tett dialog med innbyggeren blir oppfattet som positivt for den politiske styringen. Der politikerne opplevde at dialogen med brukerne var god, kunne det medføre økt kontroll over tjenestene. I de tilfellene der politikerne har greid å utnytte de virkemidlene som ble innført ved markedssteking på en fornuftig og ”korrekt” måte, har det vist seg å gi styrket politisk styring.

Nyinstitutionell teori og public choice teorien argumenterer godt innenfor sine argument, men bildet kan bli noe unyansert. Det er ved anvendelse av begge teoriene at en kan se hva som skjer. Ved å ha trukket inn empiri på området mener jeg å kunne vise at bildet ikke nødvendigvis er svart hvitt. En finner elementer innenfor markedsorientering som gir både svekket og styrket politisk styring. Det som det tilslutt vil handle om, er den ideologiske politikken. De som frykter for at lokalpolitikken kan har utspilt sin rolle til fordel for markedet, kan i denne oppgaven se at politikk fremdeles spiller en avgjørende rolle for hvordan en kommune velger å organisere sine tjenester. Innbyggerne kan gå på valg til de partiene de mener fører den meste riktige politikken i forholdt til, for eksempel, de myke tjenesten. Politikk gjorde seg gjeldende i stor grad i Moss. Der har de vist at demokratiet fungerer ved at velgerne gikk til valg på partier som stod for en litt annen politikk enn den som hadde vært styrende de to siste periodene. Noen vil kanskje mene at markedsinnføring i Moss kommune ble en fiasko i og med at det har en annen retning nå enn den vi kunne se

noen år tilbake, før valget i 2003. Men det er politikerne som bestemte å endre kursen. Politikere med ideologi til venstre for sentrum stod på sine ønsker, og fikk gjeninnført det de trodde på. I Asker kan en muligens også tale om at markedsinnføring førte til fiasko. Politikerne som trodde på markedet fikk i alle tilfeller et kraftig trøkk til sin oppfatning om at marked var løsningen. Høyre måtte finne seg nye samarbeidspartnere til posisjon etter valget i 2003. Med ny styresammensetning er konkurransefokus tonet ned. Politikk viser seg å spille en avgjørende rolle også i Asker. Ideologisk ståsted gjør seg absolutt gjeldende. Det mener jeg å ha vist i denne oppgave. Lokaldemokratiet kan gjennom dette vise seg å fremdeles spille en avgjørende rolle for styring. Det er nødvendigvis ikke så dårlig stilt som makt- og demokratiutredningen slo fast i 2003, at utbredelsen av privat drift i offentlig sektor fører til mindre demokrati. Politikerne kan, sammen med innbyggerne, snu organiseringen i den retningen de ønsker. Jeg håper at jeg gjennom denne oppgaven har gitt et bidrag til økt forståelse av hvordan politisk styring virker innenfor kommuner som innfører markedsstyring.

7.2 Kommentarer til kvaliteten på oppgaven

Minuset med studier av reformer er at en ofte går inn og studerer dem før de har fått satt seg ordentlig. Effekter kan en først se når reformer har virket over en viss tid. Det kan være en svakhet med oppgaven er kommunene ikke lenger er aktive innen konkurranseutsetting. Jeg kunne valgt andre case, kommuner som muligens per i dag har flere tjenester ute hos private aktører. Samtidig er det *kun* Asker og Moss som har rukket å konkurranseutsette omsorgstjenesten to ganger. På grunn av dette er mine case likevel interessante på bakgrunn av kommunenes tidligere erfaringer. Jeg baserte min oppgave på Organisasjonsdatabasen og undersøkelse gjennomført av NIBR 2004. Det kan nå vise seg og være utdaterte tall. Dette mener jeg bekrefter det en kan lese ut i fra litteraturen, at verden er i konstante endringer, selv ned på kommunenivå. En kan ikke utelukke at det kommer nye perioder med konkurranseutsetting, og da kan denne undersøkelsen muligens gi noen innspill til hvordan politisk styring virker innenfor kommuner med konkurranseutsetting.

Det var i min hensikt å få alle seks intervjuer på lydbånd. Det ble fire som ble tatt opp, og to intervju ble kun notert skriftlig. Dette kan ha medført at viktig data har gått tapt. Samtidig ser jeg at det kan ha oppstått en litt skjev fordeling i forhold til gjengitte sitat i de to kommunene på grunn av dette.

Hvor gode er så de konklusjonene jeg har trukket? Metoden vil stille meg spørsmålet om konklusjonen er gyldig og om den innebærer noen grad av *ekstern* gyldighet. Kvalitativ undersøkelse har sjelden til hensikt å generalisere fra utvalg av enheter til større grupper ¹⁸². Det gjelder også for denne oppgaven. Jeg nevnte i metodekapittelet at ved valg av case-studie er en ute etter å gå i dybden av et fenomen, mer en at jeg er ute etter å generalisere de funn jeg har gjort til å gjelde alle kommuner som utsetter sine tjenester for konkurranse.

Etter som jeg har jobbet med oppgaven, har jeg opplevd nye områder jeg kunne gått videre med og utdypet. Men denne oppgaven har både tid og plass begrensninger. Jeg ser viktigheten med å ha et god teoretisk rammeverk før en tar til med analysen. Da vil oppgaven begrense seg naturlig. Jeg har gjennom hele analysen vært bevisst på å drøfte de faktiske data jeg har, og ikke annen empirie gjennom andre studier og rapporten som ikke har hatt relevans for oppgaven. Intervjuer kan en alltid gjøre bedre, og det finnes alltid ubesvarte spørsmål. Dette er lærdom jeg tar med meg videre.

7.3 Hva nå? Den nye trenden i 2006

Offentlig sektor har gått gjennom ett par tiår med reformer. I Norge ser det ut til at en endelig har kommet oss opp på høyden med andre foregangsland. Men så tyder mye på at en ny trend er i anmarsj. Det rapporteres om at NPM ikke lenger er en attraktiv reform å tilstrebe. Offentlig sektor vil igjen ta mer ansvar for oppgaver. Spørsmålet om konkurranseutsetting har ikke lenger det ideologiske grunnfestet for politikerne på kommunalt nivå. Det er ikke lenger like aktuelt å bruke konkurranseutsetting og effektivisering av offentlig sektor i sin politiske kampanje.

I politisk kvarter på P2, den 01.02.06, ble det holdt en debatt om effekten av konkurranseutsetting. Flere politikere innrømmet at det *ikke* hadde hatt den effekten de ønsket den skulle ha. I politisk kvarter ble det også gjort rede for en undersøkelse utført i flere FrP kommuner. Selv ikke de mest blå kommunene har konkurranseutsetting på dagsorden. Bare en kommune av de spurte, Os kommune i Hordaland, stilte seg fremdeles positive til konkurranseutsetting. Det er ikke lenger slik at politikere har konkurranseutsetting som fanesak i sine partiprogram. Er det slik at Norge, på lik linje med andre deler av verden,

¹⁸² Jacobsen, 2000

opplever en retrett på reforminnføringer? Kan det i Norge skyldes at den nye rød-grønne regjeringen har fått sine ideologier få fotfeste? Er det slik at selv om en styreform og markedsorientering fungerer godt, må et nytt tiltredende kommunestyre eller en ny regjering endre kurs?

Kommunene er viktige premissleverandører for den politikken som blir ført på statlig nivå. Det er kommunen selv, i samarbeid mellom innbyggerne og politikerne, som vet hva lokalsamfunnet ønsker og trenger. Da kan de ulike politiske målene bli bedre tilpasset. Slipper politikerne opp for muligheten til å styre, kan noe av poenget med å ha kommuner ha utspilt sin rolle. Det vil til slutt avhenge av hva en skal legge i kommunene som institusjon.

Litteraturliste

Asplan analyse (2003): *Konkurransesutsetting av pleie- og omsorgstjenester.*

Asplan Viak AS Delrapport to, Kommunenes sentralforbund

Asplan analyse (2004): *Markedseksponering av kommunale tjenester. Omfang og utfordringer.* Asplan Viak AS, Kommunenes sentralforbund

Baldersheim, Harald og Fimreite, Anne Lise (1994): *Nye styringsmodeller i kommunene – En presentasjon og vurdering av fem alternativer.* LOS-senter Notat 9426

Bay, Anne-Helene, Hagen, Kåre, Riis, Christian og Sørensen, Rune (1999):

Konkurransesutsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt forbrukervalg. BI-rapport nr.7/1999, Institutt for offentlige styringsformer

Busch og Johnsen (2001): *Modernisering av offentlig sektor.*

Bukve, Oddbjørn (1997): *Kommunal forvaltning og planlegging.* Det Norske Samlaget, Oslo
3.utgave

Christensen, Tom (1994): *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen.* Tanoa A.S.

Christensen, Tom og Egeberg, Morten (1994): *Forvaltningskunnskap.* Tano A.S. 2.utgave

Christensen, Tom og Lægred, Per (2002): *Reformer og lederskap. Omstillingen i den utøvende makt.* Universitetsforlaget

Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O, Lægred, Per og Roness, Paul (2002): *Forvaltning og politikk.* Universitetsforlaget

Engelstad, Fredrik (1999): *Om makt. Teori og kritikk.* Makt- og demokratiutredningen
Ad Notam Gyldendal 1.utgave, 1.opplag

Fimreite, Anne Lise og Grindheim, Jan Erik (2001): *Offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget

Fimreite, Anne Lise, Flo, Yngve og Tranvik, Tommy (2002): *Lokalt handlingsrom og Nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Rapportserien.

Giddens, Anthony (1997): *Sociology*. Polity Press, Cambridge.

Hagen, Terje. P og Sørensen, Rune. J (2002): *Kommunal organisering*. Universitetsforlaget

Hellevik, Ottar (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget AS, Oslo

Hughes, Owen E., (1998): *Public Management & Administration*. Macmillan Press LTD
Second edition

Jacobsen, Dag-Ingvar (1997): *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og Administrasjon*. Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag-Ingvar (2002): *Kommunepolitikere og kommunale byråkrater- hånd i hånd eller mann mot mann?* Makt- og demokratiutredningen 1998- 2003, Rapportserien.

Jacobsen, Dag-Ingvar (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i Samfunnsvitenskaplig metode*. Høgskoleforlaget AS

Johnsen, Åge, Loe, Lars. A og Vabo, Signe Irene (2000): *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*. J. W Cappelen Akademisk Forlag as, Oslo

Johnsen, Åge, Slettnes, Ingunn og Vabo, Signe Irene (2004): *Konkurransesetting i Kommunene*. Abstrakt forlag AS

Kvale, Steinar (1998): *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Ad Notam Gyldendal

- Peters, Guy B.(2001): *Institutional theory in political science. The “new Institutionalism”*
Continuum. London - New York
- Læg Reid, Per (1991): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. LOS senteret
Alma Mater forlag AS
- Moland, Leif E. og Bogen, Hanne (2001): *Konkurransesetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner – muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 351
- Nylehn, Børre (1996): *Utkontraktering som institusjonell privatisering*. LOS-senter Notat
9612
- NOU 2005:6 *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*
NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranseutsetting?*
- Offerdal, Audun (1992): *Den politisk kommunen*. Det Norske Samlaget, Oslo
- Sørensen, Rune J. og Dalen, Dag Morten i samarbeid med; Bonesrønning, Hans, Flagstad, Anne, Grytten, Jostein, Monkerud, Lars Chr. Og Ludviksen, Stine (2001): *Eierskap og tilknytningsformer i offentlig sektor. En diskusjon av teori og empiriske resultater i internasjonal forskning*. BI Handelshøgskolen, Forskningsrapport 9/2001
- Weber, Max (1919): *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*; i red: utvalg og innledning ved Egil Fivelsdal; oversatt av Dag Østerberg (1971) Gyldendal Norsk Forlag, Oslo
- Øgård, Morten (2000): *New Public Management – marked som redningsplanke?* I red:
Baldersheim og Rose (2000): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget
Vigmostad & Bjørke AS
- Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik og Selle, Per (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og Demokratiutredningen*. Gyldendal akademiske.

Østfold kommunerevisjon IKS, 2005

Aarsæther, Nils og Vabo, Signy Irene (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune Norge.*

Det Norske Samlaget

Webadresser

<http://www.moss.kommune.no/>

<http://www.moss.kommune.no/itf/add/webs/mokoweb006.nsf>

<http://www.asker.kommune.no/symfoni/politikk.nsf>

<http://www.asplananalyse.no/Analyse/Politikerrollen.pdf>

<http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/article1099166.ece>

<http://www.dep.no/krd/konkurranse/>

<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stprp/016001-030016/index-ved006-b-n-a.html>

http://www.odin.dep.no/filarkiv/246376/rapport_2004.pdf<http://www.okrev.no/inc/getfile.asp?ArtID=1015&ContType=application/pdf>

<http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=min#politisk>

http://krd.vestforsk.no/default.aspx?hovedkategori=alle&a1=Marknad_og_konkurranse&a2=Konkurranseutsetjing

Vedlegg 1: Intervjuguide

Til politikere i Asker og Moss

Jeg har i min oppgave valgt å dele inn politikerrollen og dens styrefunksjon inn i fire ulike roller, disse er styrerrollen, politikkkutformerrollen, kontrollrollen og arbeidsgiverrollen.

Ved at Asker/Moss kommune tidligere hadde/ og har konkurranseutsatt tjenester, er jeg interessert i å høre om disse rollen har endret seg som en følge av innføring av markedstekning i kommunen.

Jeg har følgende problemstilling i min oppgave:

Hvilken effekt har konkurranseutsetting på den politiske styringen i kommuner?

1. Hvordan opplever du din mulighet som politiker til å utøve følgende roller, og på hvilken måte:

- Å inneha styrerrollen
- Kontrollrollen
- Politikkkutformerrollen
- Arbeidsgiverrollen

2. Opplever Dere at konkurranseutsetting har ført til endrede styringsmuligheter?

Hvis *ja*, hvorfor og hva var annerledes.

a) Hvordan er disse rollene endret?

b) Hva tror du er grunnen til dette?

c) Hvordan oppleves denne endringen?

d) Hva har dere gjort for å følge opp endringer i den politisk styringsmuligheten som kom som en følge av konkurranseutsetting?

Hvis *nei*, hva tror du er årsaken til dette?

3. Bruker kommunen noen av følgende styringsverktøy, og hva medfører bruken av disse viremidlene?

- målstyring
- resultatstyring
- brukervedvirkning
- benchmarking
- kontrakter
- incentivsystemer

4. Opplever du styringsmuligheten som *styrket* eller *svekket* med markedsorientering?

Vedlegg 2: Respondentene

Fra Moss:

Greta Kant, Høyre

Knut Lindelien, SV

Irene L. Hansen, AP

Fra Asker:

Morten Strand, Høyre

Karl Einar Fjellheim, SV

Ole – Jacob Johansen, FrP