

Macumbe Abea Eninga

LØFT DET STRATEGISKE BLIKKET!

En kvalitativ studie av hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Trond Stiklestad

Mai 2022

Macumbe Abea Eninga

LØFT DET STRATEGISKE BLIKKET!

En kvalitativ studie av hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Trond Stiklestad
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen

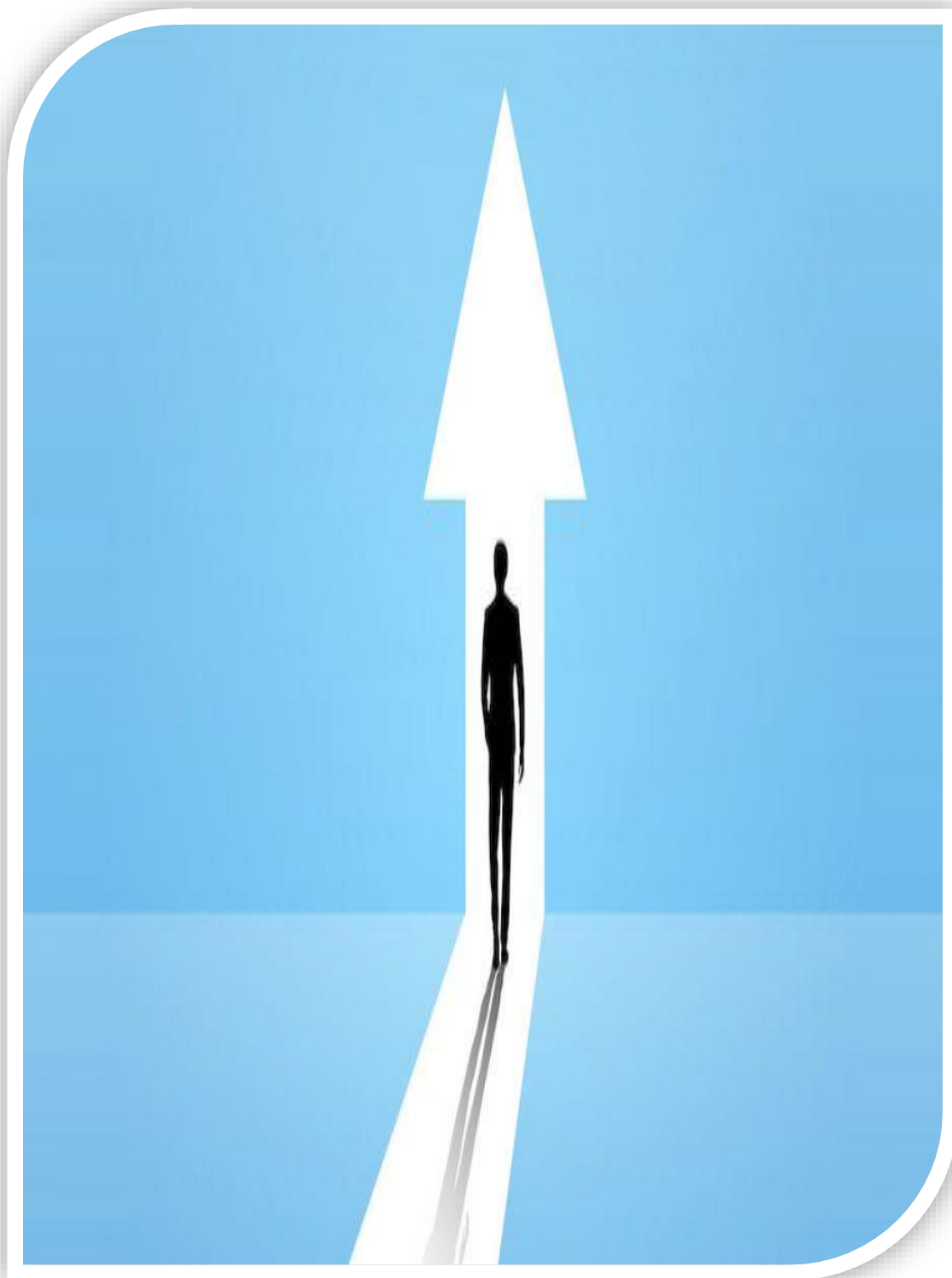


NTNU

Kunnskap for en bedre verden

LØFT DET STRATEGISKE BLIKKET!

En kvalitativ studie av hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor



Av Macumbe Abea Eninga

Med veiledning av NTNUs førstelektor Trond Stiklestad

INFORMASJON OM OPPGAVE

Masteroppgave i erfaringsbaserte masterstudiet *Master of Public Administration*

Opgavens problemstilling:

Hvordan påvirker strategiprosesser måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor?

Antall ord: 23 961 ord

Antall sider: 69 sider (eks. vedlegg)

Semester: Vår 2022

Innleveringsdato: 24. mai 2022

Universitet: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet – NTNU

Fakultet: Fakultet for økonomi – ØK

Instituttet: NTNU Handelshøyskolen

Student: Macumbe Abe'a Eninga

Studentens e-post: macumbae@stud.ntnu.no

Veileder: Trond Stiklestad

Veilederens e-post: trond.stiklestad@ntnu.no

NORSK SAMMENDRAG

LØFT DET STRATEGISKE BLIKKET! er en kvalitativ studie av *hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor*. For å svare på problemstillingsspørsmålet gjorde jeg dokumentasjonsanalyse av anskaffelsesprosess av 5. generasjons renovasjonskontrakter i Oslo kommune, konkurranseutsetting av Moholt og Ranheim sykehjem i Trondheim kommune og anskaffelsesprosess av arbeidsmarkedstiltak i NAV. I denne oppgavens sammenheng brukes konseptet strategi om plan eller mønster for å oppnå overordnede mål i en organisasjon. Strategi handler om organisasjons forhold til omgivelser, og dens aktiviteter, ressurser og organisering. Strategiprosess brukes som referansebegrepet til den prosessen som en organisasjon går gjennom når den skal treffe og iverksette strategiske beslutninger.

Brukt ofte som et effektiviseringstiltak av både økonomi og kvalitet i offentlig sektor, handler konkurranseutsetting om det å legge offentlige tjenester ut på anbud slik at både private og offentlige aktører kan konkurrere om oppdrag. På samme måte som ved alle endringer i en organisasjon, gjøres det også en strategisk arbeidsprosess ved konkurranseutsetting. Å stille spørsmål om sammenheng mellom strategiprosess og måloppnåelse for konkurranseutsetting er både relevant og interessant. Grunnen til dette er at det er gjennom strategisk styring at man kan blant annet avdekke viktige utfordringer, finne gode mål og tenke igjennom prinsipper, alternativer og tiltak. Men strategier kan også gi gal retning, for rask eller sakte endringsfart. Strategiske tiltak kan for eksempel klargjøre virksomheter for handling, men de kan også overforenkle hva som faktisk kreves av tilpasning og endring. Med bakgrunn i forskningen og drøftingene som er gjort, konkluderes det med at det er sammenheng mellom måloppnåelse og strategiprosess man bruker ved konkurranseutsetting.

Med mindre en organisasjon driver med planlegging og gjennomføring av strategi som kombinerer eksperimentell tilnærming, er ikke top-down strategiprosesser egnet ved konkurranseutsetting. Top-down strategiprosesser sentraliserer toppledelse i en organisasjon og involverer i en liten grad medarbeidere på lavere nivåer i organisasjon. Uten godt samarbeid med medarbeidere som jobber direkte på tjenesteområder, er det lett for toppledelse å treffe feil strategiske beslutninger. Skal toppledelse lykkes med både planlegging og gjennomføring av strategi uten stor involvering av medarbeiderne på lavere nivåer, må toppledelse gjennomføre analyser og et betydelig arbeid for informasjonsinnsamling. Dette kan igjen føre til store informasjonsinnhentingskostnader.

Ved implementering av strategi, er en organisasjon avhengig av at strategien har støtte blant ansatte, eiere og kunder. Lite involvering kan føre til stor motstand og lite motivasjon blant de ansatte. Bottom-up strategiprosesser er utformet med hovedmål å involvere og inkludere mye gjennom både planlegging, gjennomføring og oppfølging av strategiske tiltak. Dette er en fordel fordi for at en konkurranseutsetting skal lykkes, er kunnskap på område eller aktivitet som skal konkurranseutsettes samt spesifisering av krav og oppgave nødvendig. Det er medarbeidere som har direkte ansvar for tjenester eller aktiviteter og ledere som er nærmest dem som har slike kunnskaper og fagekspertise. Konkurranseutsettingsprosesser som bruker bottom-up strategitilnærming har på grunn av dette størst sjanse til å lykkes.

Hvis toppledelse i en organisasjon slipper hele strategisk oppfølging på lavere nivåer i organisasjon, blir bottom-up strategiprosesser sårbare. Bakgrunnen til dette er at selv om mål og tiltak kan brytes ned og detaljeres på nivåer under, er det nødvendig at de blir sett under ett i forhold til situasjon i resten av organisasjon. Dersom tiltakene ikke passer sammen eller krever ressurser som den iverksettende enhet ikke disponerer, er det ledelse på nivået over sitt ansvar å fremskaffe og tilordne disse, for eksempel i form av investeringsmidler eller allokering av for eksempel personer eller utstyr hos andre enheter. En aktiv involvering av toppledelse er altså viktig, spesielt når tiltak skal godkjennes og iverksettes.

Når det gjelder middle-up-down strategiprosesser, er både gjennomføringen av dem og måloppnåelse avhengig av mellomlederes handlingsmåte. Det er mellomledere som sentraliseres ved middle-up-down strategiprosesser. I tillegg til at mellomledere må ha kunnskap om område eller aktivitet som konkurranseutsettes, er det viktig at de har en god forståelse av involveringsansvaret de har ovenfor toppledelse og medarbeidere på lavere nivåer. Hvis det ikke blir involvering eller hvis involvering utøves feil, er det lett at ting går galt.

Det må til slutt nevnes at gode strategiprosesser alene ikke er nok når det gjelder måloppnåelse. En organisasjon som konkurranseutsetter må også ha gode rutiner for komparering og evaluering av om de oppnår ønskede effekter eller ikke. Uten et godt komparativt og evalueringsgrunnlag risikerer en organisasjon å kjøpe dyre tjenester med dårlig kvalitet når organisasjonen selv kunne ha levert billige tjenester med god kvalitet.

ENGLISH SUMMARY

RAISE THE STRATEGIC LOOK! is a qualitative study of *how strategy processes affect goal achievement for competitive tendering in the public sector*. To answer the question, I did a documentation analysis of the competitive tendering process of 5th generation renovation contracts in Oslo municipality, competitive tendering of Moholt and Ranheim nursing homes in Trondheim municipality and the competitive tendering of labour market measures in NAV. In the context of this thesis, the concept strategy is understood as a plan or pattern to achieve overall goals in an organization. Strategy is about the organization's relationship to the environment, and its activities, resources, and structures. The concept strategy process is used as a reference term for the process that an organization goes through when planning and implementing its strategic decisions.

Often used as an efficiency measure of both finance and quality in the public sector, tendering is about putting public services out to tender so that both private and public service providers can compete for contracts. In the same way as with all changes in an organization, a strategic process is also done when exposing a service or an activity to competition. Asking a question about the connection between the strategy process and goal achievement for competitive tender is therefore both relevant and interesting. The reason for this is that it is through strategic management that one can, among other things, identify important challenges, find good goals, and think through principles, alternatives, and measures. But strategies can also give the wrong direction, fast or slow changes. Strategic measures can, for example, prepare companies for action, but they can also simplify what is required in the process of adaptation and change. Based on the research data and the discussions, it is concluded that there is a connection between goal achievement and the strategy process used in competitive tendering.

Unless an organization is engaged in strategy planning and implementation that combines an experimental approach, top-down strategy processes are not suitable for competitive tendering. Top-down strategy processes do centralize top management in an organization and involve to a small extent employees at lower levels. Without good collaboration with employees who work directly in services, it is easy for top management to make wrong strategic decisions. If top management is to succeed in both planning and implementing strategy without much involvement of employees at lower levels, top management must carry out analyses and significant work for information gathering. This in turn can lead to large information retrieval costs.

When implementing strategy, an organization is dependent on the strategy having support

among employees, owners, and customers. Low involvement can lead to great resistance and low motivation among employees. Bottom-up strategy processes are designed with the main goal of involving and including during both planning, implementation, and follow-up of strategic measures. This is an advantage because in order a competitive tendering process to be successful, knowledge about service or activity that is to be exposed to competition and good specification of both requirements and tasks is required. It is the employees who have direct responsibility for services or activities and managers who are closest to them who have such knowledge and professional expertise. Competitive tendering process that uses a bottom-up strategy approach have the greatest chance of success.

If top management in an organization puts the entire strategic follow-up at lower levels of the organization, bottom-up strategy processes can become vulnerable. The reason for this is that although goals and measures can be detailed down at lower levels of an organization, it is necessary that they are treated in relation to the situation in the whole organization. If the measures do not fit together or require resources that the implementing unit does not have at its disposal, it is the top management that is responsible for procuring and allocating these, for example in the form of investment funds or allocation of, for example, people or equipment to other units. An active involvement of top management is therefore important, especially when strategic measures are to be approved and implemented.

When it comes to middle-up-down strategy processes, both their implementation and goal achievement depend on middle management. It is the middle managers who are centralized in middle-up-down strategy processes. In addition to the fact that middle managers must have knowledge of the service or activity that is exposed to competition, it is important that they have a good understanding of the involvement responsibility that they have when it comes to involving top management and employees at the lower levels. If there is no involvement or if the involvement is exercised incorrectly, it is easy for things to go wrong.

Finally, it must be mentioned that good strategy processes alone are not enough when it comes to goal achievement. An organization that exposes a certain service or activity to competition must also have good routines for comparing and evaluating whether they are achieving the desired effects or not. Without a good comparative and evaluation basis, an organization risks buying expensive services with poor quality when the organization itself could have provided cheap services with good quality.

Til Kjersti Sekse Kvalvik,

Jeg vil først og fremst takke deg for omsorgen, tillitten og støtten du viste meg i perioden som min nærmeste leder. Da du tok over som rådmann i Namsskogan kommune hadde jeg kort fartstid innen ledelse. Tillitten og støtten som jeg fikk fra både deg og resten av sentraladministrasjonen var av denne grunnen veldig betydelig for meg. Du styrket meg og viste tydelig at du ønsket at jeg skulle lykkes som leder. Når jeg feilet, var du tålmodig. Du rettet mest søkelys på forbedring og at samhandlingen skulle oppleves behagelig til tross for feiling.

Våren 2020 begynte jeg på et erfaringsbasert masterstudium innen offentlig ledelse. Jeg valgte å studere ledelse på grunn av erfaringene jeg gjorde meg gjennom ledelsesarbeidet i Namsskogan kommune samt at jeg ønsker å jobbe med ledelse fremover. Tatt i betraktning at jeg var ny i ledelse, er jeg fornøyd med jobben jeg gjorde i kommunen. Men jeg innså samtidig at jeg kunne ha gjort en enda bedre jobb om jeg hadde hatt riktig formalkompetanse.

Dette verket som du nå mottar, er min masteroppgave. Den handler om hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor. Om du husker godt, var mesteparten av perioden din som rådmann i Namsskogan kommune preget av strategiske endringsprosesser av kommunen. Jeg håper av denne grunnen på at du finner det spennende å lese oppgaven.

Personlig synes jeg at oppgavens tema er spennende. Det er godt kjent at tilpasning til endringer i arbeidslivet og i samfunnet generelt er med på å avgjøre hvordan en organisasjon lykkes. De siste årene har mange organisasjoner erfart hvordan deres tradisjonelle tilnærminger og strategier har blitt satt på prøve. Endringene i arbeidslivet og i samfunnet generelt gjør at det blir stadig mer behov for effektive strategiprosesser.

Arbeidsprosessen med oppgaven har ikke vært bare spennende. Den har også vært utfordrende. Det at jeg fikk mulighet til å fordype meg i en problemstilling som jeg synes er viktig har gjort arbeidsprosessen spennende. Prosessen har likevel vært utfordrende fordi den har krevd stor innsats og mye tålmodighet. Jeg takker familien min for støtten og tålmodigheten de har vist meg i studieperioden. Jeg takker også både lærere og min veileder for deres viktige og betydningsfulle bidrag til denne oppgaven.

Macumbe Abea Eninga

Steinkjer, 24. mai 2022

INNHOLDSFORTEGNELSE

NORSK SAMMENDRAG:	3
ENGLISH SUMMARY:	5
Til Kjersti Sekse Kvalvik:	7
DEL 1: INNLEDNING:	10
Oppbygging, tema og problemstilling:.....	10
Avklaring av problemstillingens sentrale begreper:.....	10
En verden preget av mange og raske endringer:.....	11
Konseptet strategi – hva går det ut på?:.....	11
Strategisk styring er viktig for offentlig sektor:.....	12
DEL 2: TEORIDELEN:	14
Hva menes med offentlig sektor?:.....	14
Søkelyset til strategiarbeid i offentlig sektor:.....	14
Styringsregimer etter andre verdenskrig:.....	15
New Public Management (NPM):.....	16
Konkurransetsetning som et strategisk effektiviseringstiltak av offentlig sektor:.....	16
Strategi som veien til målrealisering:.....	17
Felles mønstre om forståelse av konseptet strategi:.....	18
Hvordan organisasjoner innoverer og involverer:.....	19
Det integrerte perspektivet på strategi og strategisk ledelse:.....	20
To hovedtilnærminger til strategiprosesser:.....	20
Top-down strategiprosesser:.....	21
Toppledelse som besluttende og koordinerende myndighet:.....	21
Bottom-up strategiprosesser:.....	22
Nødvendig med klargjøring og filtrering på lavere nivåer:.....	22
Prosesskombinert strategiarbeid:.....	22
DEL 3: METODE FOR FORSKNING:	24
Valg av kvalitativ forskningsmetode:.....	24
Den metodiske debatten (kvalitativ metode versus kvantitativ metode):.....	24
Gjennomgang av tidligere litteratur og forskning:.....	25
En induktiv fremgangs- og slutningsprosess:.....	25
Forskningens empiriske grunnlag:.....	26
Dokumentstudier som datagenereringsmetode:.....	26
Pålitelighet i forskningsprosessen:.....	27
Validitet i forskningsprosessen:.....	28

Vanskelig å definere grenser for offentlige organisasjoner:.....	28
DEL 4: EMPIRI (DATA):	30
Anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter:.....	30
Mål med anskaffelsen av kontrakter ble ikke oppnådd:.....	30
Flere mekanismer ble sviktet i anskaffelsesprosessen:.....	31
Konkurransetsetting av sykehjem i Trondheim kommune:.....	32
Måloppnåelse med få, men positive effekter:.....	32
Fremgangsmåte for konkurranseutsettingen:.....	34
NAVs konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak:.....	34
Betydelig kontrollmangel funnet:.....	35
Proba på banen med evaluering av NAV:.....	36
Prosess for anskaffelse ved konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak:.....	36
Høy grad av involvering i planleggingsprosessen:.....	38
DEL 5: DRØFTNING:	39
Mange og raske endringer i offentlig sektor:.....	39
NPMs komponent <i>konkurranseutsetting</i> på frammarsj:.....	39
Iverksettelse av konkurranseutsetting krever en strategisk arbeidsprosess:.....	40
Strategiprosesser for konkurranseutsetting i Oslo, Trondheim og NAV:.....	41
Måloppnåelse for konkurranseutsetting i Oslo, Trondheim og NAV:.....	42
Kan strategiprosess påvirke måloppnåelse for konkurranseutsetting?:.....	44
Evaluering av strategiprosessen i Oslo kommune:.....	47
Evaluering av strategiprosessen i Trondheim kommune:.....	49
Bottom-up strategiprosesser er bedre egnet ved konkurranseutsetting:.....	51
Også involverende middle-up-down strategiprosesser er egnet:.....	52
Vellykket konkurranseutsetting av sykehjemmene i Oslo kommune:.....	52
Evaluering av strategiprosessen i NAV:.....	54
Viktig med system for vurdering og evaluering av måloppnåelse:.....	55
Viktig å tenke på implementeringsvennlige strategiprosesser:.....	56
Bottom-up strategiprosesser har en sårbarhet:.....	58
DEL 6: OPPSUMMERINGS- OG KONKLUSJONSDEL:	60
LITTERATURLISTE:	65
Bøker:.....	65
Nettkilder:.....	66
Andre kilder:.....	69
VEDLEGG:	70

DEL 1: INNLEDNING

Oppbygging, tema og problemstilling:

Denne oppgaven består av seks hoveddeler. Første del er denne innledningsdelen hvor oppgavens oppbygging, tema og problemstilling presenteres. Andre del er teoridelen hvor man blir kjent med oppgavens hovedteorier. Tredje del er metodedel, som handler om genereringsprosessen av data. I fjerde del fremlegges selve data, også kjent som empiri. Femte del er drøftingsdel hvor empiri drøftes med teori. Sjette, som også er siste del, er konklusjonsdel. Det er i denne delen studiens funn og konklusjoner oppsummeres. Implikasjoner som strategiprosesser har for måloppnåelse ved konkurranseutsetting i offentlig sektor er oppgavens tema. Det forskes på følgende problemstillingsspørsmålet:

Hvordan påvirker strategiprosesser måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor?

For å svare på problemstillingsspørsmålet har jeg valgt å se på hvordan strategisk arbeid i konkurranseutsetningsprosesser i tre blant Norges største offentlige organisasjoner har påvirket måloppnåelse for konkurranseutsetting. Organisasjonene jeg har valgt er Oslo kommune, Trondheim kommune og NAV. Mer spesifikt har gjort en dokumentasjonsanalyse av anskaffelsesprosessen av 5. generasjons renovasjonskontrakter i Oslo kommune, konkurranseutsetting av Moholt og Ranheim sykehjem i Trondheim kommune og kjøpsprosess av arbeidsmarkedstiltak i NAV.

Avklaring av problemstillingens sentrale begreper:

I denne oppgavens sammenheng forstås strategi som en plan eller mønster for å oppnå overordnede mål i en organisasjon. Strategi handler om organisasjons forhold til omgivelser, og dens aktiviteter, ressurser og organisering, dette ifølge BIs professorer Øystein Fjeldstad og Randi Lunnan (Fjeldstad & Lunnan, 2018). Med konkurranseutsetting menes at offentlig virksomhet settes ut på anbud slik at både private og offentlige aktører kan konkurrere om oppdrag. Konkurranseutsetting brukes ofte som effektiviserings- og bedringstiltak av både tjenestekvalitet og økonomi (Opstad, 2020).

Strategiprosess referer til den prosessen som en organisasjon går gjennom når den skal treffe og iverksette strategiske beslutninger. Typiske trinn som inngår i en slik prosess er det å skape mål, analysere omgivelser (internt og eksternt), treffe strategiske valg og til slutt iverksette de valgte strategiske beslutningene (Fjeldstad & Lunnan, 2018). For å skape hensiktsmessige

strategiske mål, arbeider organisasjoner for å forstå deres interne evner så vel som miljø de opererer i (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 16 & Encyclopedia, ikke datert).

Vanligvis skaffes slik forståelse gjennom analyser. Analysene skal føre til at det gjennomføres nødvendige tilpasninger mellom ressurser og krav eller forventninger i konkurransesituasjon. Styrker og svakheter i konkurranse eller utviklingsprosess er vanligvis interne i en organisasjon og dermed under organisasjons kontroll. Muligheter og trusler derimot er vanligvis tilknyttet eksterne eller nyoppståtte forhold. Slike forhold kan være tilknyttet mange faktorer slik som geografisk ekspansjon, nye teknologier og endrede tilganger til ressurser og kundepreferanser. Når en organisasjon har klart å tilegne seg eller utvikle de spesifikke ferdighetene som trengs for å løse de utfordringene eller bevege organisasjon i en ønsket retning, blir det en mulighet og suksess for organisasjonen. Det er nettopp det som nevnes her som er hoved bakgrunnen for hvorfor det er viktig at man må velge riktig strategiprosess når det skal gjøres strategiske endringer eller valg (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 16 & Encyclopedia, ikke datert).

En verden preget av mange og raske endringer:

Hvorfor valgte jeg akkurat dette temaet og denne problemstillingen? Både interne og eksterne faktorer påvirker organisasjoners iverksetting av strategisk planlegging og styring.

Forbindelsene mellom de ulike faktorene er komplekse, mener Vinzant og Vinzant 1996 s. 142 (Johnsen, 2014, s. 170). Graden av stabilitet i omgivelsene, politikk, klima, fagområder og trender i feltet er eksempler på forhold som kan påvirke hvordan strategiprosesser arter seg. Blant faktorer som er av betydning for organisasjoners tilnærming til strategisk styring er trekk ved selve organisasjoner (Poister, Pitt & Edwards, 2010, s. 525-526, i Johnsen, 2014, s. 170-171).

Ser man på interne og eksterne faktorer og trekk ved de fleste organisasjoner i dag, er det behov for effektive og fremtidsrettede strategiprosesser. For alle som jobber og ønsker å jobbe med ledelse er det av denne grunnen viktig å ha innsikt i både strategiprosesser som er effektive ved endringsprosesser, inkludert effektivisering, kvalitetsbedringsprosesser og konkurranseutsetting av ulike tjenester. Dette er spesielt viktig fordi det er ikke lenger sjelden at offentlige organisasjoner har behov for å tilpasse seg slik at de drives i tråd med egne behov, utfordringer samt endringer som vil prege samfunnet vårt i framtid. Teknologi, digitalisering, internasjonalisering og det grønne skiftet er eksempler på slike trender og endringer.

Konseptet strategi – hva går det ut på?:

Det er når man begynner å snakke om strategiske endringer slik som konkurranseutsetting i en organisasjon at konseptet strategi kommer inn. Den kanadiske forskeren Henry Mintzberg er

ifølge Johnsen en av dem som har forsøkt å definere konseptet strategi. Ifølge ham kan strategi forstås som en plan, et mønster i form av sammenhengende adferd over tid, valgprosesser av posisjon og hvilke perspektiver man bruker for å se og endre verden med (Johnsen, 2014, s. 17-21). Selv om denne definisjonen høres enkel og tydelig ut, er konseptet strategi og strategigjennomføring problematisk. Med utgangspunktet i Mintzbergs definisjon kan man for eksempel stille flere spørsmål om hva han mener. Hvis vi for eksempel sier at strategi er en plan, hvordan oppstår planen? Hvis strategi er mønster i form av sammenhengende adferd over tid, hvordan kartlegges mønsteret og av hvem? Hvis strategi handler om valgprosesser av posisjon og hvilke perspektiver man bruker for å se og endre verden med, hvem tar valg av prosesser og perspektiver, og hvordan tas valgene?

Mens jeg jobbet som kommunalsjef for helse og omsorg i Namsskogan kommune i perioden 2018 til 2020 trodde jeg at jeg visste hva strategikonseptet gikk ut på. Når jeg begynte å studere ledelse i offentlig sektor, fant jeg ut at konseptet strategi er bredere og vanskeligere å definere enn jeg trodde. Som eksempel ble vi som jobbet i kommunens sentraladministrasjon beskrevet som strategiske ledere. Jeg gjorde et google-søk og fant ut at Namsskogan kommune ikke er alene om en slik bruk av konseptet strategisk ledelse (Eninga, 2022). Trondheim og Nærøysund er to andre av mange kommuner som også gjør det samme (Trondheim kommune, ikke datert & Nærøysund kommune, ikke datert). Fjeldstad & Lunnan mener at strategiske valg treffes gjennom kombinasjon av rasjonelle teknikker og dialog på ulike nivåer. De rasjonelle teknikkene brukes ifølge dem til å vurdere mulige konsekvenser av ulike valgalternativer. Som eksempler viser de til at dialog stimuleres ofte gjennom workshops og møter. Workshops og møter brukes til å få frem, bryne og avstemme ulike synspunkter og preferanser. Det brukes også ulike teknikker for brainstorming og rangering for å involvere deltakerne. Fjeldstad & Lunnan viser også til at det i større strategiske beslutninger inngår ofte en finansiell analyse av konsekvensene av de mest aktuelle valgene (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 17).

Alle som har jobbet med ledelse, og spesielt det som allment kalles strategisk eller toppledelse, vil kjenne seg igjen i det Fjeldstad & Lunnan nevner her. Det er ikke ofte at en strategisk plan og valg av strategiprosesser eller perspektiver utvikles uten involvering av flere aktører. Spørsmål som man må da stille seg er hvem er en strategisk leder og hvorfor heter vedkommende strategisk leder? Hvem kan sies å ha det strategiske ansvaret og hvorfor?

Strategisk styring er viktig for offentlig sektor:

Disse refleksjonene rundt konseptet strategi og valg av strategiprosesser fanget min

oppmerksomhet og var bakgrunnen for valg av både temaet og problemstillingen til denne oppgaven. Ettersom konseptet strategi forstås og anvendes ulikt, lurer jeg på om en organisasjons valg av strategiprosess kan ha sammenheng med hva de oppnår eller ikke oppnår ved konkurranseutsetting. Det er offentlige organisasjoner jeg setter søkelys på. Det som gjør offentlige organisasjoner til et interessant studieobjekt er som Johnsen nevner at offentlige organisasjoner, i Norge for å spesifisere det, har vært aktive, men nølende reformatorer, og har mye erfaring med strategisk planlegging og styring. Strategifaget har slik sett mye å bidra med til offentlig sektor mener Johnsen, og offentlig sektor har mye å bidra med til strategifaget. Strategifaget har allerede tatt til seg flere viktige teorier med opprinnelse i offentlig politikk og styring, og strategifaget er i dag et viktig marked for strategikonsulenter og for bruk av strategisk tenkning og strategiverktøy (Johnsen, 2014, s. 286).

På samme måte som i militære og i den private sektoren, spiller strategisk styring en viktig rolle i den offentlige sektoren. Gjennom strategisk styring kan det blant annet avdekkes viktige utfordringer, finne gode mål og tenke igjennom prinsipper, alternativer og tiltak. Strategier kan dessverre også gi gal retning eller for rask eller sakte endringsfart. Målene som utvikles gjennom strategi kan forene manges innsats, men strategiske ledelsesprosesser kan også resultere i vanetenkning. Strategiske tiltak kan klargjøre virksomheter for handling, men kan også overforenkle hva som faktisk kreves av tilpasning og endring. Strategiene kan dessuten lage en helhet av ulike tjenester, men de kan også gi et galt bilde av ønsket eller mulig utvikling og forhindre nyskaping (Johnsen (Johnsen, 2014, s. 287). Spørsmålet om hvilke påvirkninger strategiprosesser har for måloppnåelse ved konkurranseutsetting i offentlig sektor er derfor viktig, spesielt for personer som jobber med ledelse og organisasjonsutvikling. Som Johnsen formulerer det, er tenkningen, planleggingen, innholdet og iverksettingen av strategiene er viktig (Johnsen, 2014, s. 287).

DEL 2: TEORIDELEN

Hva menes med offentlig sektor?:

Som nevnt i innledningsdelen fokuserer denne oppgaven på offentlig sektor. Det er godt kjent at offentlig sektor er det motsatte av privat sektor, men hva skiller de to sektorene egentlig? Offentlige og private organisasjoner er like på mange måter når det for eksempel gjelder tjenesteproduksjon. Men offentlig sektor skiller seg ut når det gjelder samfunnsansvar og verdier. Offentlig sektor kjennetegnes ifølge Johnsen av et bredt spekter av mål som skal oppfylles og verdier som skal etterleves. Eksempler på slikt ansvar og slike verdier som tillegges en helt annen vekt i offentlig sektor enn i privat sektor er demokrati, rettsstatlige verdier og kollektive hensyn. I langt større grad enn private organisasjoner må offentlige organisasjoner leve med en rekke motstridende målsettinger (Johnsen, 2014, s. 39-40).

Offentlig sektor er mer politisk styrt enn det privat sektor gjør. Ettersom borgere, som velger politikere, er politikernes prinsippal, står offentlig sektor gjennom styringskjeden ansvarlig overfor borgerne og velgerne. Når det kommer til ledelse blir det da slik at ledere i offentlig sektor til syvende og sist står ansvarlige overfor borgerne eller velgerne, mens ledere i privat sektor primært står ansvarlige overfor bedrifter de jobber i (Alford, 2001; Boyne & Walker, 2004; Grund, 1995, i Johnsen, 2014, s. 39-40). I forhold til privat sektor, stilles det dessuten strengere krav til blant annet åpenhet, likebehandling og forutsigbarhet i offentlig sektor (Christensen mfl., 2004; Jacobsen, 1960, i Johnsen, 2014, s. 39-40).

Søkelyset til strategiarbeid i offentlig sektor:

Det offentlige strategiarbeidet er opptatt av samfunnets muligheter og evne til å handle innenfor de omgivelsene det er i. Offentlige virksomheter må blant annet sikre at de har kapasitet til å handle når det trengs. Offentlig strategis formål kan enkelt todeles mener Mulgan, ifølge Johnsen. Den ene delen er å øke noe, for eksempel makt, innflytelse, territorium, trygghet, vekst, velstand, rettferdighet, kunnskap, tillit og lykke. Den andre delen er å minske noe, for eksempel forurensing, sykdom, fattigdom, urettferdighet, avmakt og hat. Strategisk styring i offentlig sektor handler altså om å forbedre resultater for å øke verdiskapingen. Med dette menes å øke nytten og redusere kostnaden for samfunnet (Mulgan, 2009, i Johnsen, 2014, s. 284-287). Det som nevnes her gjøres også i privat sektor, men offentlig strategi bygger på utbredt deltakelse og offentlig eierskap, og forankring i både toppledelsen og i den daglige driften (Johnsen, 2014, s. 284-287).

Styringsregimer etter andre verdenskrig:

Når man snakker om konkurranseutsetting og andre endringsprosesser i offentlig sektor kan man ikke unngå å nevne skifthistorie av styringsregimer og fremvekst av New Public Managements rasktvoksende effektiviseringsmetoden kalt Konkurransetsetning. Den delen av verden som vi kaller Vesten har vært preget av tre styringsregimer i tiden etter andre verdenskrig. Offentlig styring, som noen kaller byråkratisk styring, er det første styringsregimet. New Public Management (NPM), er det andre styringsregimet. Tredje styringsregimet er samstyring, også kjent som New Public Governance (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21).

Regimet offentlig styring har preget samfunnsstyringen i hele etterkrigstiden. Det var dominerende både for utøvelse av styring og for studiet av styring i en periode som strakk seg frem til omtrent 1980, dette ifølge Røiseland & Vabo. Det var i etterkrigstidene at den moderne velferdsstaten slik som vi kjenner den i dag vokste frem. Tro på offentlig styring og offentlige myndigheters mulighet til å løse samfunnsproblemer var sterk. Offentlig styringsregimet legger stor vekt på styring gjennom lovgivning og byråkrati. Det er byråkratiet som står sentralt i utforming av regler og retningslinjer etter offentlig styringsregimets tankegang. Staten blir altså sett på som en enhetlig aktør. Med offentlig styringsregimet er grensene mellom det offentlige og det private godt definert. Det legges til rette for en tydelig forskjell mellom politikk og administrasjon. Det siste vil si at politikkutforming og iverksetting av politikken holdes godt adskilt (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21).

New Public Governance, som på norsk heter samstyring, representerer et nytt styringsregime som dukket opp på 1990-tallet. Samstyringsregimet er kjent som den ikke-hierarkiske regimet når det gjelder produksjon av tjenester. Med samstyring koordineres aktører og ressurser fra både privat og offentlig sektor i en felles retning og mening. Samstyringsregimet vektlegger altså at ulike aktører, både private og offentlige, skal samarbeide. Dette samarbeidet mellom den private og den offentlige sektoren blir ansett å ha relevans for offentlig styring.

Samstyring er ikke en erstatter av de to andre styringsregimene. Den må bli ifølge Røiseland & Vabo sett på som et supplement. Hovedtankegangen for samstyring er oppfatning om at produksjon av tjenester så vel som iverksetting av offentlig politikk har blitt tiltakende komplekst. Det har blitt nødvendig med interorganisatorisk samarbeid med andre offentlige, private og frivillige aktører, samt nye styringsprosesser som sikrer og muliggjør et velfungerende samarbeid. Samstyring kan også ifølge Røiseland & Vabo forstås som et forsøk på å tette gapet mellom stadig knappere offentlige ressurser på den ene siden, og på den andre siden stadig større forventninger og stadig mer kompliserte utfordringer. I et teoretisk

perspektiv kan samstyring oppfattes da ifølge Røiseland & Vabo som en reaksjon mot den omfattende spesialiseringen og desentraliseringen som ble oppmuntret av New Public Management (NPM) (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21).

New Public Management (NPM):

Styringsregimet New Public Management (NPM) oppsto og vokste fram på slutten av 1970-tallet, men dens prinsipper og metoder er fortsatt gjeldende i dag (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). New Public Management blir på mange måter sett på som et oppbrudd fra det klassiske offentlige styringsregimet. Det sentrale i New Public Management er at offentlig sektor ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn det man ser i privat sektor. Offentlige organisasjoner anses etter New Public Management å ha mye til felles med private organisasjoner. Organisering, styring og ledelse av offentlig sektor kan og bør da gjennomføres på samme måte som det gjøres i privat sektor (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21 og Klausen, 2013, s. 47).

Tilhengere av New Public Management mener at det er selvstendige og spesialiserte enheter eller selskaper som kan ivareta oppgaver bedre enn store multifunksjonelle forvaltningsenheter. En slik tankegang er motsetning av samstyringsregimets tankegang om at stort samarbeid med et større aktørnettverk er nødvendig for styring og forbedring av tjenesteproduksjon (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). Én blant viktige komponenter i New Public Management er ifølge Christensen, Lægreid & Aars konkurranseutsetting. Brukt ofte som et økonomisk effektiviseringstiltak, har konkurranseutsetting fått økt omfang i norsk offentlig sektor de siste årene (Christensen, Lægreid & Aars, 2019, s. 210).

Konkurranseutsetting som et strategisk effektiviseringstiltak av offentlig sektor:

Med konkurranseutsetting menes ifølge Opstad at offentlig virksomhet settes ut på anbud slik at både private og offentlige aktører kan konkurrere om oppdrag (Opstad, 2020, s. 393). Når offentlig sektor bruker konkurranseutsetting som et effektiviseringstiltak, er det blant annet for å sikre at det legges mindre vekt på overordnet styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden (valgkanalen). Det siktes isteden mot styring nedenfra gjennom markeder eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter. Konkurranseutsetting gir også både brukere og offentlige organisasjoner flere valgmuligheter ved at man har mulighet til å velge en best egnet aktør i anskaffelsesprosesser. Gjennom konkurranseutsetting forsøker også det offentlige å vri ressursinnsatsen fra administrasjon til tjenesteyting (Christensen, Lægreid & Aars, 2019, s. 210).

Konkurransen mellom flere tjenesteytere i en anbudsrunder brukes ifølge Christensen, Lægreid & Aars aktivt som et middel til å skape økt kostnadseffektivitet og kvalitet på tjenester. Konkurransenutsetting kan komme til uttrykk på flere måter, for eksempel ved ulike former for anbudskonkurransen, utkontraktering, benchmarking, stykkprisfinansiering og internprising. Konkurransenutsetning kan også komme til uttrykk gjennom ordninger der pengene skal følge brukerne (Christensen, Lægreid & Aars, 2019, s. 210). En av de meste brukte modellene innen konkurransenutsetting er likevel det som er kjent som *Bestiller-utfører-modell*. Modellen går ut på at man har bestillende myndigheter eller deler av organisasjon som bestiller varer og tjenester på den ene siden, og de selskapene, virksomhetene eller organisasjonsenhetene som skal utføre jobben eller produsere tjenester på den andre siden. Relasjon mellom de to sidene reguleres normalt gjennom kontrakter (Christensen, Lægreid & Aars, 2019, s. 210). Ifølge Opstad, er konkurransenutsetting et av de store tiltakene for å stimulere til endringer av offentlig virksomhet. Det har på dette området skjedd ifølge ham mye innenfor offentlig virksomhet i mange europeiske land (Opstad, 2020, s. 408-409). Når vi snakker om strategiprosesser og endringsprosesser generelt i offentlig sektor, er konkurransenutsetting av denne grunnen et relevant og sentralt tema.

Strategi som veien til målrealisering:

Mens mål er en beskrivelse av en tilstand som er ønsket i framtid, handler strategi ifølge Thorsvik & Jacobsen om hva man tenker å gjøre for å realisere målene. Strategi beskriver ifølge dem altså veien mot et mål. Videre nevner Thorsvik & Jacobsen at det kan helt generelt skilles mellom to ulike perspektiver på strategi. Det ene perspektivet kalles generisk strategi. Dette perspektivet er først og fremst knyttet til hvordan en organisasjon posisjonerer seg i forhold til sine omgivelser. Det andre perspektivet kalles for ressursbasert strategi. Dette perspektivet retter fokuset mot interne forhold i en organisasjon. Med dette menes at perspektivet retter mest fokus mot trekk som gir organisasjon et fortrinn framfor andre organisasjoner (Thorsvik & Jacobsen, 2007, s. 35-42).

I defineringsforsøket av konseptet strategi viser Johnsen til Mintzbergs fem definisjoner på konseptet. Først definerer Mintzberg strategi som en plan. For det andre oppfatter han strategi som et mønster i form av sammenhengende adferd over tid. Hans tredje definisjon på strategi er valgprosesser av posisjon. For det fjerde handler strategi ifølge Mintzberg om hvilke perspektiver man bruker for å se og endre verden med. Den femte definisjonen går ut på at strategi kan være et spill, særlig om makt (Johnsen, 2014, s. 17-21).

Videre deler Mintzberg strategifaget i 10 skoler. Han gjør denne inndelingen med utgangspunktet i resultat av teoriutvikling, faglig debatt og motevisninger i akademia gjennom en 50-års periode. Noen skoler ser ifølge Mintzberg på strategi som noe som kommer fra én leder eller ledelse. Planleggings- og posisjoneringsskolen er eksempel på slike skoler. Andre skoler ser på strategi som noe som kommer fra flere aktører. Det finnes også skoler som ser på strategi som uformelle prosesser for å utforme og iverksette strategier. Eksempel på slike skoler er utformingsskolen. Andre skoler baserer seg på formaliseringsprosess. De ser på strategisk styring som en formalisert prosess. Selv om utformings- og planleggingsskolene kom tidlig i fagets utvikling og har fått mye kritikk, er disse skolene ifølge Johnsen fremdeles aktuelle i praktisk strategiarbeid prosess (Johnsen, 2014, s. 17-21).

Etter Mintzberg finnes det andre skoler som retter fokus på kognitive og kulturelle prosesser blant ledergrupper, strategiprosesser og beslutningsatferd. Disse kaller ham for kognisjonsskolen og kulturskolen. Forståelse for kognisjon og begrenset rasjonalitet, som adferdsøkonomi er opptatt av, står i dag sterkt. Innvirkning til kultur, som var et populært studieobjekt på 1970- og 1980-tallet, har også fått fornyet interesse i offentlig styring og ledelse i kjølvannet av Gjørsvikkomisjonens rapport (NOU 2012:14) som gransket hendelsesforløpet rundt terrorangrepet av 22. juli 2011. Hvilke implikasjoner detaljstyring ovenfra på bekostning av selvledelse og profesjonsstyring nedenfra har for et tjenesteområde, er blant temaene som omdiskuteres i forvaltningspolitikken. Kultur kan som kjent både hemme og fremme gode resultater og fornying, og det kan ha stor strategisk betydning (Johnsen, 2014, s. 17-21). Mens Thorsvik & Jacobsen har en forenklet versjon av konseptet strategi, viser defineringsforsøket av Mintzberg på konseptet at strategi er et omfattende konsept og fagområde som kan tolkes, forstås og forklares fra ulike vinkler.

Felles mønstre om forståelse av konseptet strategi:

Selv om konseptet strategi og strategisk ledelse defineres og forstås ulikt, finnes det noen felles mønstre som man finner igjen i de fleste definisjonene og forståelsene. Strategisk ledelse omfatter forhold mellom en organisasjon og ytre omgivelser, dette ifølge Brochs-Haukedal. Han viser til at mens ideologisk ledelse ofte formuleres i forholdsvis abstrakte ordelag, utformes strategi mer konkret. Når det arbeides med strategi skal man blant annet stille spørsmål om hvilke produkter eller tjenester som skal produseres mener Brochs-Haukedal. Man må finne ut om gamle produkter skal fortsatt produseres eller om det skal satses på nye. Videre sier Brochs-Haukedal at selv om strategi ikke alltid tilsier store forandringer, bør de fleste organisasjoner ha en strategi for produktutvikling for å ligge i forkant av en utvikling

(Brochs-Haukedal, 2010, s. 458-459). Fjeldstad & Lunnan har samme forståelse av konseptet strategi som Brochs-Haukedal. Strategi er ifølge dem en plan eller et mønster for å oppnå overordnede mål i en virksomhet (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 15-16).

Strategi handler ifølge Fjeldstad & Lunnan om virksomhetens forhold til omgivelser, aktiviteter, ressurser og organisering. Ettersom ledelse handler om å føre eller sette i bevegelse, er det strategisk ledelse som setter retning som sikrer at en organisasjon overlever og vokser. Utvikling og oppvekst skjer gjennom å forankre og iverksette valg som bidrar til at organisasjon lykkes. Videre sier Fjeldstad & Lunnan at strategisk ledelse skal som en følge av det som er nevnt her innebære det å analysere, velge eller sortere og helt til slutt å gjennomføre viktige tiltak i en virksomhet. I tillegg skal strategi handle om å velge riktige prosesser som sikrer at gode valg blir tatt og implementert. Fjeldstad & Lunnan påpeker at konseptet strategisk brukes også for å skille mellom kortsiktige taktiske operative valg, og strategiske valg som er langsiktige og fremtidsrettede (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 15-16).

Hvordan organisasjoner innoverer og involverer:

Det vi så langt har sett viser at det nesten alltid finnes tre hovedmål eller fokuspunkter som organisasjoner har under strategiske endringsprosesser. 1. Hvilke produkter skal leveres og i hvilke markeder. 2. Hvilke aktiviteter og ressurser skal benyttes ved produksjon og levering av produkter eller tjenester. 3. Hvordan skal aktivitetene og ressursene organiseres slik at man oppnår en balansert effektiv drift samt innovasjon. Disse tre valgene skal ifølge Fjeldstad & Lunnan bygge opp under hverandre på en måte som gjør at bedrift får et konkurransefortrinn. For å oppnå dette må produktene og tjenestene være både attraktive for bedriftens kunde og minst like attraktive som konkurrentenes tilbud. Aktivitetene og ressursene som bidrar til å levere produktene og tjenestene former ifølge Fjeldstad & Lunnan både verdi for kundene og kostnad for bedriften. Dersom en bedrift skal være konkurransedyktig over tid, må den av denne grunnen fornye seg (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 15-16).

Hvordan en bedrift skal innovere og på hvilke områder den skal involvere seg på, bestemmer hvilke produkter som skal produseres, hvilke markeder som skal brukes og valg av aktiviteter og ressurser. Disse tre strategiske forholdene er gjensidig avhengige mener Fjeldstad & Lunnan. Fjeldstad & Lunnan viser blant annet til at ressurser som i en organisasjon er med på å avgjøre hvordan og når nye produkter skal utvikles. En strategi krever av denne grunnen oppmerksomhet rundt alle de tre nevnte forholdene samtidig. Det må tas stilling til hvordan de understøtter hverandre (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 15-16).

Det integrerte perspektivet på strategi og strategisk ledelse:

I et forsøk på å definere konseptet strategisk ledelse, operer Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo med tre perspektiver på konseptet. Disse er strategi som rasjonell prosess, strategi som naturlig prosess og strategi som søke-lær-prosess. Alle de tre perspektivene gir god innsikt i vesentlige sider ved strategisk ledelse. Det er nødvendig ifølge Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo å se på strategisk ledelse både i et funksjonalistisk, et fortolkende og et søke-lære-perspektiv. Men selv med en slik inndeling er det ifølge dem fortsatt vanskelig å gi en god innsikt i vesentlige sider ved strategisk ledelse. Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo ønsker derfor å presentere strategisk ledelse i det de kaller et integrert perspektiv (Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo, 2007, s. 68). Med dette menes at strategisk ledelse må betraktes som en del av organisasjons ledelsessystem fordi ledelse består av både tilpasnings- og utviklingsledelse. Ledelse konstitueres av lederroller knyttet til tilpasnings- og utviklingsmål. Videre presiserer Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo at strategisk ledelse handler om ivaretagelse av tre følgende sentrale prosesser: 1 Strategiske analyse- og synteseprosesser. Disse har ifølge dem analyse-syntese som problemløsningsmetode. 2 Politiske ledelsesprosesser, som har interaksjon som problemløsningsmetode. 3 Innovative ledelsesprosesser, som har en søke-lære som problemløsningsmetode (Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo, 2007, s. 68).

To hovedtilnærminger til strategiprosesser:

Når det jobbes med strategiprosesser, skyldes det ofte mellom to hovedtilnærminger. Disse kaller Fjeldstad & Lunnan for top-down og bottom-up. De to prosessene representerer ifølge Fjeldstad & Lunnan ulike tilnærminger til problemløsning. Begge tilnærmingene har som formål å sette mål for en virksomhet og utvikle tiltak for å nå dem. Tiltakene omhandler det som kalles for strategihjulet. Strategihjulet består av valg av produkt/markedskombinasjoner, endringer i aktiviteter og ressurser og balansen mellom utforskning og utvinning. Tiltak innenfor hvert av disse områdene vil som hovedregel innebære samarbeid med eksterne aktører for å drive virksomheten og for iverksettelse av valgene. Grunnen til involvering av andre aktører er at toppledelse ikke ofte besitter den nødvendige ekspertise på alle tjenesteområder. Involvering av andre aktører som mellomledere, interne spesialister og eksterne rådgivere i arbeidet er derfor nødvendig (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307).

I top-down strategiprosesser setter toppledelsen ifølge Fjeldstad & Lunnan målene og fastsetter virkemidler for å nå de med. Dette skjer i begynnelsen av prosess. Etter det brytes målene ned i operative delmål. Det neste er at virkemidlene gjøres til spesifikke detaljer i form

av konkrete handlingsplaner. Top-down strategiprosesser er deduktive. Dette vil ifølge Fjeldstad & Lunnan si at de starter med hypoteser, og de antar at det er mulig å lage gode strategier ved hjelp av informasjonsinnsamling, analyse og planlegging (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307). Gjennomføring av en top-down strategiprosess krever at det er mulig å samle inn nok informasjon om eksterne og interne forhold til å kunne sette konkrete mål og detaljere virkemidlene får å nå målene med. Ifølge Fjeldstad & Lunnan er det ikke slik at toppledelse må beskrive alle delmål og tiltak i nedbrytningsprosess. Ledere på nivåene under kan bryte målene og tiltakene, og dermed utdype detaljer i strategi (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307-308).

Toppledelse som besluttende og koordinerende myndighet:

Selv om målene og tiltakene kan brytes ned og detaljeres på nivåer under, anses det i top-down strategiprosesser som nødvendig at toppledelse har en besluttende og koordinerende rolle også i nedbrytningsfasen. Fjeldstad & Lunnan begrunner dette med at i nedbrytningsprosessen av mål og tiltak kan det komme fram forslag til tiltak som ikke lar seg realisere som en helhet og samtidig. Tiltakene kan blant annet være uforenlige fordi de til sammen krever mer ressurser, finansielle, materielle og menneskelige enn det en organisasjon i sin helhet har tilgjengelig på det tidspunktet de blir foreslått brukt. Ofte kan det også hende at tiltakene ikke passer sammen. Som eksempler viser Fjeldstad & Lunnan til inkonsistente valg med hensyn til markedsposisjonering og leveranseaktiviteter, ikke-kompatible teknologiske løsninger i ulike deler av organisasjonen, eller at kapasitet i ulike deler av organisasjon ikke er tilpasset hverandre (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308).

Fordi nedbrytingen i en organisasjon med mange ledelsesnivåer typisk gir de utslagene som nevnes her, er det nødvendig med et trinn hvor tiltakene godkjennes før de kan iverksettes. Dette innebærer ifølge Fjeldstad & Lunnan at tiltakene bringes opp til ledelsen på nivået over som kan se dem under ett, prioritere, justere og samordne dem før revidering, godkjenning og iverksetting. Dette er nødvendig fordi dersom tiltakene krever ressurser som den iverksettende enheten ikke disponerer, er det ledelse på nivået over sitt ansvar å fremskaffe og tilordne disse, for eksempel i form av investeringsmidler eller allokering av for eksempel personer eller utstyr hos andre enheter. Men det er ikke uvanlig at fremfor å tilordne mer ressurser søker toppledelsen ofte å få de ansvarlige for tiltakene til å finne mindre ressurskrevende måter for iverksettelse eller å skape de nødvendige ressursene selv gjennom for eksempel justeringer av tidsrammer og samarbeid med andre. Fjeldstad & Lunnans konklusjon er at top-down prosesser er best egnet i relativt stabile, forutsigbare omgivelser hvor det går an å utlede strategiske tiltak ut ifra fastlagte overordnede mål (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308).

Bottom-up strategiprosesser:

På den motsatte siden av top-down strategiprosesser har man det Fjeldstad & Lunnan kaller for bottom-up strategiprosesser. Disse prosessene fremhever ifølge dem betydningen av informasjon og kunnskap som er tilgjengelig i alle enhetene i en organisasjon. Slike prosesser er induktive, dette i motsetning til de deduktive top-down prosessene. Bottom-up prosessene antar at gode strategier oppstår gjennom kreativ interaksjon mellom fakta og kunnskap.

Toppledelsens ansvar er da å gi rom for at de gode ideene kommer frem, og at de får utvikle seg til et nivå hvor det er mulig å vurdere dem. Dette sikrer etter tankegangen for prosessene at man klarer å se utviklingsprosess i sammenheng med bredere mål og aktivitet. Forslag til tiltak, og til og med mål, anbefales å komme fra medarbeidere og ledere som er nær kundene, leverandørene, driften og utviklingsprosessene. I motsetning til de top-down strategiprosessene tenker man her at forslag til mål og tiltak skal altså først bringes oppover i en prosess som i økende bredde tar for seg implikasjonene for de ulike områdene omfattet av strategihjulet (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308-309).

Nødvendig med klargjøring og filtrering på lavere nivåer:

Et eksempel som Fjeldstad & Lunnan kommer med når det gjelder ovennevnte er forslag om bruk av en ny fleksibel produksjonsteknologi i en organisasjon. Et forslag om bruk av ny fleksibel produksjonsteknologi kan for eksempel få ringvirkninger for organisering av produksjon, for bedriftens produktsortiment og for interaksjonen med kunder. Det er da viktig at konsekvenser av foreslåtte mål og tiltak først klargjøres på nedre nivåer før de sendes oppover i organisasjonen. I en slik klargjøringsprosessen kan noen forslag filtreres ut fordi de viser seg ikke å være gjennomførbare. For andre forslag tydeliggjøres verdien, og det blir klarere hva som skal til for å iverksette dem. Det er forslag som overlever den organisatoriske filtreringsprosessen som får økt synlighet og kraft på vei oppover i ledelsen. Strategier som overlever, blir da gjenstand for toppledelsesvurdering og valg. Konsekvensene av at noen strategier overlever er aksept for å gå videre, tildeling av nødvendige ressurser for implementering og planer for koordinering med andre enheter, og etablering av nye aktiviteter. Bottom-up strategiprosesser er ifølge Fjeldstad & Lunnan best egnet i situasjoner hvor informasjon nær marked og teknologi er nødvendig for å kunne sette overordnede mål og foreslå tiltak (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 309).

Prosesskombinert strategiarbeid:

Selv om man skiller mellom to strategiske hovedtilnærminger, betyr det ikke at man må

forholde seg til en tilnærming per gang. Fjeldstad & Lunnan påpeker at de fleste større virksomheter kombinerer top-down og bottom-up tilnærminger i sitt planleggingsarbeid. En slik kombinasjon kaller de for middle-up-down. Ved middle-up-down strategiprosesser er mellomledere som er de sentrale aktørene i strategiarbeidet. Mellomledere har ved sin plassering i organisasjon tilgang til både spesifikke fakta og kunnskap om kunder, produkter og teknologier og organisasjonens overordnede mål og ressursituasjon. Toppledelsen tar ansvar for setting av overordnet langsiktig retning for organisasjon i form av visjon og formål. Mellomledere arbeider tett med spesialister og ansvarlige for spesifikke funksjoner. De har med dette både nødvendig innsikt i tjenester / produksjon og tause kunnskap. Dette gjør dem i stand til å finne bedre måter å realisere strategier og konkrete tiltak på (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 309).

DEL 3: METODE FOR FORSKNING

Valg av kvalitativ forskningsmetode:

En av de meste diskuterte temaer innen vitenskapelig forskningsmetode er bruk av kvalitative versus bruk av kvantitative forskningsmetoder. I en forenklet forklaringsversjon om hva som skiller de to tilnærmingene er typer data de bruker. Kvantitative metodene bruker vanligvis numeriske målinger, noe kvalitative metodene ikke gjør. Kvalitative metodene tar sikte på å fange opp meninger, erfaringer, opplevelser og forståelser som ikke kan måles eller studeres ved tallfestelse (Dalland, 2017, s. 51-54; Tjora, 2021, s. 26-28). Som allerede nevnt forsket jeg på hvilke implikasjoner valg av strategiprosess har for måloppnåelse ved konkurranseutsetting i offentlig sektor. Det sier seg selv at forskning om et slikt tema og spørsmål ikke kan handle om tall eller numeriske målinger, men om forståelse. Jeg ønsket å forstå hvilke implikasjoner valg av strategiprosess kan ha for måloppnåelse ved konkurranseutsetting i offentlig sektor. Ved metodevalg endte jeg av denne grunnen opp med kvalitativ forskningsmetode.

Den metodiske debatten (kvalitativ metode versus kvantitativ metode):

Tilhengere av kvalitative forskningsmetodene mener at noen temaer og fenomener ikke kan forstås eller studeres med tallbaserte data. Tilhengere av kvantitative metodene på sin side kritiserer kvalitative forskningsmetodene fordi funn som man kommer frem til gjennom disse metodene er basert på forskers tolkning og forståelse av data. Det finnes andre som mener at det er best å kombinere begge metodene i en forskningsprosess. Hvis man er for eksempel tilhenger av kvalitative metodene, skal man ikke overse de avgjørende fortolkende dimensjonene som kvantitative forskningsdata kan ha, ved for eksempel bygging av ulike variabler. Det er da viktig å tenke at ingen metode er bedre enn andre. Det er dessuten ingen metode som garanterer suksess i en forskningsprosess. Som presisert av Pitchford et al, er det viktigste at man velger type metode etter type studieobjekt, formål med forskning og sammenheng forskningen er gitt i (Pitchford et al, 2001, gjengitt i Stausberg & Engler, 2011, :6-7). Sosialpedagog og førsteamanuensis Olav Dalland sier også at man velger type forskningsmetode utfra hva som egner seg best til å belyse det spørsmålet eller den problemstillingen man jobber med. Grunnen til dette er ifølge ham at det er selve metoden som er forskers redskap i møte med et studieobjekt. Det er tross alt selve metoden som hjelper forsker til å samle inn data. Med data menes den informasjonen som en forsker trenger til en undersøkelse (Dalland, 2017, s. 51-54).

Gjennomgang av tidligere litteratur og forskning:

Professor Uwe Flick ved Freie Universität i Berlin sier at forskningsmiljøet ofte har en oppfatning av at kvalitative forskningsprosesser ikke trenger å starte med gjennomgang av eksisterende litteratur og forskning om forskningstema. Et slikt syn kan ifølge ham stamme fra det faktumet at kvalitative forskningsprosessene forbindes ofte med forskning eller oppdagelse av noe nytt. Ifølge Flick medfører dette til at noen lærebøker om kvalitative forskningsmetodene ikke har et kapittel med anbefaling om å søke på eksisterende litteratur og forskning om forskningstema før man igangsetter en forskningsprosess. Flick er av den oppfatningen at med alle de hundreårene med vitenskapelige forskninger, er det få temaer det ikke er forsket på. Man bør da ifølge ham alltid undersøke tidligere litteratur og forskning om et forskningstema før man kommer i gang med en forskningsprosess. Dette mener Flick er viktig fordi en forskning blir enda bedre i kvalitet hvis man har god oversikt over hva som allerede er kjent, hvilke teorier og metoder som er tidligere brukt og diskutert på område eller tema, og om det er noen åpne spørsmål og teoretiske eller metodiske debatter og kontroverser rundt forskningen av området eller temaet (Flick, 2009, s. 48-54).

En induktiv fremgangs- og slutningsprosess:

Personlig synes jeg at Flick har et viktig poeng. Jeg har i forbindelse med studiet som avsluttes med denne masteroppgaven og andre tidligere studier gjennomført en god del forskninger. Jeg har erfart at det er lettere å gjennomføre forskning på temaer som er forsket på fra før. Når det for eksempel gjelder utforming av hypoteser vil det være lettere hvis man har tidligere teorier å ta utgangspunktet i. Når det gjelder forskningsprosessen av denne oppgavens tema, begynte jeg med gjennomgang av eksisterende litteratur og forskning. Det finnes mye litteratur og forskning på konseptet strategi, strategiprosesser og konkurranseutsetting i offentlig sektor. Om valg av en bestemt strategiprosess ved konkurranseutsetting i offentlig sektor har implikasjoner på måloppnåelse fant jeg ikke noe litteratur eller tidligere forskning på. Selv om dette betyr en mer utfordrende forskningsprosess for meg, styrket det min interesse til å forske på temaet. Jeg ville gjerne ha en forskningsbasert innsikt i hvorfor det er slik at noen lykkes konkurranseutsettingsprosesser ender opp med god måloppnåelse mens andre ender opp med katastrofale resultater? Kan det ha noe med valg av strategiprosess i konkurranseutsettingsprosess? Ettersom jeg ikke fant tidligere litteratur og forskning på problemstillingen, valgte jeg en induktiv framgangsmåte. Med dette menes at man tar utgangspunktet i empiriske data for å beslutte allmenne kunnskaper slik som teorier, konsepter eller prinsipper. Med utgangspunktet

i dette kan man si at nysgjerrighet, søken på forståelse og lyst til å oppdage noe er det som er drivkrefter og motivasjonsfaktorer ved induktiv fremgangsmåte. Deduktiv fremgangsmåte er det motsatte av induktiv fremgangsmåte. Når man jobber deduktivt, betyr det at man jobber fra teori mot empiriske data. Med dette menes at fremgangsmåten tar utgangspunktet for slutning i logiske og kjente allmenne kunnskaper og deretter verifisere eller falsifisere disse med empiriske data (Tjora, 2021, s. 20-23; Tranøy, 18.02.2019, i Store norske leksikon).

Forskningens empiriske grunnlag:

For å svare på problemstillingsspørsmålet har jeg valgt å se på hvordan valg av strategiprosess i konkurranseutsetting i tre blant Norges største offentlige organisasjoner har påvirket utfallet for konkurranseutsetning. Organisasjonene jeg har valgt er Oslo kommune, Trondheim kommune og NAV. Når det gjelder NAV har jeg valgt å se på konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. NAV har de siste årene aktivt brukt konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak som et effektiviseringstiltak av både økonomi og tjenester. Bare i 2018 anskaffet NAV arbeidsmarkedstiltak for 5,8 milliarder kroner (Riksvisjonen, 2019). Oslo kommune, den mest befolkede kommunen i Norge, har også på noen tjenestoområder brukt konkurranseutsetting som effektiviseringstiltak. En av de meste kjente anskaffelsene som kommunen har gjort er anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter, det som ble senere kjent som renovasjonsskandalen, søppelskandalen eller Veireno-skandalen. Jeg har gjennomgått denne anskaffelsen (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11). Når det kommer til Trondheim kommune har jeg sett på konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjemmene. Trondheim kommune og Norlandia Omsorg AS inngikk 2. juni 1999 avtale om drift av Moholt og Ranheim sykehjemmene. Avtalen ble inngått for en periode på 4 år og ble forlenget med 1 år. Avtalen opphørte den 1. september 2004 etter enighet mellom partene (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002).

Dokumentstudier som datagenereringsmetode:

Jeg har brukt dokumentstudier som datagenereringsmetoder. Med dokumentstudier menes at en forsker bruker i hovedsak dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning ved datagenerering. Sosiologen og NTNU-professoren Tjora Aksel minner om at i all forskning har vi et ansvar for å redusere belastning på deltakerne. I en kvalitativ forskning er det vanlig at man genererer data gjennom dybdeintervjuer og observasjoner. Disse datagenereringsmetodene krever at en forsker blir påtrengende ovenfor studieobjekter eller informanter. Dokumentstudier oppfattes tradisjonelt som ikke-påtrengende metoder. Gjennom

dokumentstudier genererer man empiriske data uten å må trenge å møte eller snakke med noen. Ved å analysere eksisterende dokumenter kan man skaffe informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål. Ifølge Tjora er bruk av dokumenter som datamateriale sentralt i de fleste forskningsprosjekter. Dokumentene brukes vanligvis som bakgrunnsdata, også kjent som sekundær eller tilleggsdata, men man kan også gjennomføre rene dokumentstudier. I rene dokumentstudier bruker man kun dokumenter som empiri (Tjora, 2021, s. 195-197).

Jeg valgte rene dokumentstudier som innsamlingsmetode på grunn av studieobjekters karakteristikk. Som allerede nevnt analyserer jeg tre konkurranseutsettingsprosesser. Disse prosessene er store, har involvert flere aktører, består av flere forhold og foregår i perioder som strekker seg over flere år. Om man skal forstå prosessene med utgangspunktet i dybdeintervjuer, må man snakke med veldig mange aktører. For å studere prosessene gjennom observasjoner, må observasjonene vare i mange år og på mange steder. Den beste og enkleste måten å studere prosessene på er ved å gjennomgå eksisterende analyse- og evalueringdokumenter om prosessene. Det er gjort grundige evalueringer og undersøkelser av alle de tre prosessene. Rapportene er tilgjengelige for alle. Evalueringene og undersøkelsene tar for seg alle viktige forhold ved prosessene. Det evalueres og undersøkes på prosessenes bakgrunn, planleggingsfaser, gjennomføring og resultater. Disse evalueringene og undersøkelsene er nettopp det jeg trengte for å få kunnskap og innsikt i prosessene.

Pålitelighet i forskningsprosessen:

Det finnes mange indikatorer som kan benyttes i refleksjon over kvalitet i egen forskning. I denne forskningen er det mest relevant å snakke om reliabilitet og validitet. Et annet begrep for reliabilitet er pålitelighet. Når vi snakker om pålitelighet i kvalitativ forskningsmetode tenker man først og fremst på om det har vært noen faktorer som har påvirket forskningsprosess og dermed forskningens funn (Dalland, 2017, s. 60; Tjora, 2021, s. 260-269). Den første store utfordringen er at mye av studiens funn er basert på data som er hentet fra evaluering- og undersøkelsesrapporter. Ettersom evalueringene og undersøkelsene er utført av eksterne og uavhengige aktører, er det ikke sikkert at ansvarlige for konkurranseutsettingsprossene som forskes på har samme oppfatning og tolkning som de eksterne aktørene. For å få et så mest mulig korrekt bilde av hele situasjonen, burde jeg ha innhentet de ansvarliges meninger om innhold i rapportene. Hvis det viser seg at rapportene har feil fakta, oppfatninger eller tolkninger, betyr det at denne forskningens funn kan være feil.

I og med at aktørene som evaluerte og undersøkte konkurranseutsettingsprosessene er erfarne og seriøse, er det lite sannsynlighet til store feil. Jeg gjorde også en del google-søk om konkurranseutsettingsprosessene. Opplysninger som dukker opp, tyder på at rapportene er riktige. Når det gjelder renovasjonsskandalen i Oslo, se for eksempel NRKs oppdateringssiden om saken (NRK, publisert 28.10.2016, sist oppdatert 28.08.2020). Når det gjelder konkurranseutsettingen av sykehjemmene i Trondheim kommune, se for eksempel artikkelen *Vellykket sykehjemskonkurranse* i Adressa-avisen (Adressa, publisert 19.03.2004, oppdatert 23.04.2012). Når det gjelder Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs praksis om konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak, se for eksempel artikkelen *Nav mangler kontroll over pengebruk til arbeidstiltak* i velferdsbladet Velferd.no (Fjeldstad, 08.10.2019). Når det gjelder Probas undersøkelse om arbeidsmarkedstiltak, se for eksempel artikkelen *NAV med krav om 70 % kvalitet og 30 % pris i nye milliard-kontrakter* i nettavisen Anbud365 (Hovland, 18.02.2019).

Validitet i forskningsprosessen:

Funnene i denne studien ser ut til å ha god støtte i både data og teori. Det er likevel relevant å stille spørsmål om hvor mye funnene kan sies å gjelde studieobjektet, som er offentlig sektor. Et slikt spørsmål tilknyttes til det man i vitenskapelig forskningsmetode kaller gyldighet. Et annet ord for gyldighet er validitet. Gyldighet knyttes til spørsmålet om hvorvidt de funnene man har kommet fram til faktisk er svar på spørsmålet det forskes på. Ifølge Tjora, kan man styrke gyldigheten ved å tydeliggjøre hvordan man praktiserer forskningen ut fra spørsmålene man stiller, og hvordan disse spørsmålene formes med utgangspunkt i temaer man vil utforske (Tjora, 2021, s. 260-263). I dette forskningsprosjektet tenker jeg først og fremst på generalisering når det gjelder gyldighet. Hva menes med det?

En eller annen form for generalisering er eksplisitt eller implisitt mål innenfor det meste av samfunnsforskningen. I kvantitative forskningsmetodene blir det benyttet en statistisk form for generalisering hvor trekk ved utvalget kontra trekk ved hele populasjonen må beregnes. Innenfor et kvalitativt forskningsdesign er det stor uenighet i fagmiljø om hvordan man skal forholde seg til prinsipper om generalisering (Tjora, 2021, s. 267-274). Uavhengig av type forskningsmetode og hva fagfolk kan være uenige om, er generalisering i kvalitativ forskningsmetode knyttet til en forsknings relevans ut over de enheter som faktisk er undersøkt (Tjora, 2021, s. 260).

Vanskelig å definere grenser for offentlige organisasjoner:

Med denne forskningen ønsket jeg å finne ut *hvordan strategiprosesser påvirker*

måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor. Dette problemstillingsspørsmålet er generelt og gjelder dermed alle offentlige organisasjoner. Det kan da stilles spørsmål om generalisering av funn fordi det er bare tre informanter, altså tre offentlige organisasjoner som er studert. Er det riktig å si at situasjonen i de tre offentlige organisasjonene skal representere situasjonen i alle eller i de fleste offentlige organisasjonene?

Det vises også til Tompkins som mener at i offentlig sektor kan det være vanskelig å skille ut en enkelt bestemt organisasjon eller virksomhet fordi enhetene er koblet sammen i et hierarki der det er vanskelig å vite hvor en organisasjon begynner og en annen slutter. Han viser til at en del offentlige organisasjoner er det man kan kalle for metaorganisasjoner. Dette betyr at de organisasjonene består på en eller annen måte av mindre organisasjoner som medlemmer (Tompkins 2002, i Johnsen, 2014, s. 40). Som et eksempel viser Johnsen til at det er stor forskjell på å studere et lensmannskontor, et helt politidistrikt eller hele politietaten. Samme gjelder norske domstoler. Er de til sammen en organisasjon eller er hver enkel domstol en egen organisasjon? Johnsen mener også at grensene mellom ulike offentlige institusjoner / organisasjoner kan være utydelige. Når det gjelder helsesektoren for eksempel, hvordan kan klare å sette grenser ved håndtering eller studering av mål, strategi og resultater i spesialisthelsetjeneste, ambulanser og kommunale primærhelsetjeneste. Disse arbeider jo tett og de har både mål, strategier og resultater som er avhengig av hverandre (Johnsen, 2014, s. 40).

Det som kommer fram her gjør at det er relevant å stille spørsmål om det er NAV, Oslo kommune og Trondheim kommune jeg studerte eller kun de tjenesteområdene og enhetene som ble konkurranseutsatt. Som tidligere nevnt har jeg valgt tre store offentlige organisasjoner som hovedinformanter. Grunnen til dette er at det er store offentlige aktører, spesielt storbykommuner som oftest har gått foran når det gjelder konkurranseutsetting og dermed fungert som rollemodeller for andre kommuner (Bergsli, 21.08.2013 og Kommunenes Sentralforbund, 2011). Når det gjelder NAV, gjelder evalueringsrapporten for konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak som brukes i denne oppgaven hele Norge, og ikke bare noen fylker eller kommuner (Riksvisjonen, 2019). Jeg er av den oppfatning at de tre hovedinformantene er relevante aktører når det gjelder representasjon av hvordan situasjonen er i internt hos dem selv og i andre offentlige organisasjoner når det gjelder konkurranseutsettingsprosess.

DEL 4: EMPIRI (DATA)

Anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter:

I slutten av 2013 begynte Oslo kommune med anskaffelsesarbeidet av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Ifølge Deloitte ble anskaffelsesarbeidet av renovasjonskontrakter organisert som et prosjekt med en styringsgruppe. Styringsgruppen besto av ledergruppen i Renovasjonsetaten. Kunngjøringen av anbud ble lagt ut på Doffin/TED i mars 2015. Den 5. mars 2015 ble satt som frist til å levere / gi bud. Når det gjelder konkurranse om innhenting av husholdningsavfall ble den utført som en åpen anbudskonkurranse. Etter gjennomgang av anbudene var det Veireno som vant anbudsrunder. 2. september 2015 ble oppdragsavtale signert, med oppdragsstart den 3. oktober 2016. Avtalen ble avsluttet i 2017. Ifølge Deloitte, som evaluerte anskaffelsen, finnes det ikke dokumenter eller andre opplysninger som tilsier at det ble gitt konkrete styringssignaler fra politisk eller sentraladministrativt nivå til Renovasjonsetaten utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styrende dokumenter. Nesten alt av kommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og det overordnede nivået gikk ifølge Deloitte gjennom direktør for Renovasjonsetaten (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Mål med anskaffelsen av kontrakter ble ikke oppnådd:

Deloitte vurderte ved sine gjennomganger at Renovasjonsetaten fulgte grunnprinsippene i lov om offentlige anskaffelser § 5 ved anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Med dette menes at Renovasjonsetaten fulgte lovgivers intensjon om å sikre konkurranse, etterprøvbarhet, likebehandling og forutberegnelighet. Valget som Renovasjonsetaten gjorde når det gjelder leverandør, er det som ble vurdert som mest økonomisk fordelaktig. Andre føringer for gjennomføring av konkurransen som er nedfelt i Oslo kommunes styringsdokumenter slik som lønns- og arbeidsvilkår, innovasjon og miljø, ble etter Deloitte mening etterlevd. Til tross for at reglementet og retningslinjene ble gjennom anskaffelsesprosessen fulgt, bidro ikke konkurranseutsettingen av renovasjonstjenester i Oslo effektivt til at Renovasjonsetaten nådde sine mål i henhold til Oslo kommunes anskaffelsesstrategi. Etaten klarte ikke å gjennomføre anskaffelsen på en måte som sikret en sterk og bærekraftig renovasjonsinnsamling mener Deloitte. Blant annet ble valg av leverandør og innkjøp av tjenester gjort uten at man hadde nok kunnskap om leverandørens konkrete oppdragsforståelse og driftsmodell. Deloitte mener også at bestilleren (styringsgruppen) hadde heller ingen kompetanse til å prise et så omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag på en forsvarlig måte (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Flere mekanismer ble sviktet i anskaffelsesprosessen:

Deloitte kritiserer Renovasjonsetaten for å ha valgt bort flere mekanismer i anskaffelsesprosessen som samlet eller enkeltvis kunne ha redusert risiko for svikt i tjenesteleveransen. Blant mekanismene som ble sviktet er manglende bruk av renholdfaglig kompetanse. Deloitte presiserer i sin rapport at Renovasjonsetaten utnyttet ikke renovasjonfaglig kompetanse i etaten i anskaffelsesprosessen i en tilstrekkelig grad. Dersom Renovasjonsetaten hadde utnyttet renovasjonfaglig kompetanse i etaten på en bedre måte, ville etaten ha avdekket manglende sammenheng mellom ressurser som var nødvendig for oppdraget og Veirenos tilbud (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Ifølge Deloitte, har man størst påvirkningsmulighet på robusthet og forsvarlighet i forberedelsesfasen. Dette kan blant annet gjøres gjennom utforming av kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier. Deloitte mener at Renovasjonsetaten klarte ikke gjennom planlegging og forberedelse å innarbeide nødvendige og tilstrekkelige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende sikkerhet ved tjenestelevering. I RENs anskaffelsesprosjekt skulle det foretas valg av ulike løsningsalternativer som påvirket anskaffelsen. Ifølge Deloitte, ble det blant annet i anskaffelsesprosessen ikke stilt krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell som ivaretok oppdragets leveransekrav og sammenhenger med tanke på blant annet ruter, mannskap og biler (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Deloitte kunne heller ikke se at Renovasjonsetaten ved kontraktoppstart kartla om det var en forsvarlig sammenheng mellom innsatsfaktorene ressursinnsats i form av personell, rutedimensjonering, lagsammensetning og arbeidsbelastning per lag fra Veirenos side. Hvor realistisk og gjennomførbart oppdraget var hadde da Renovasjonsetaten ikke kontroll over. Deloitte gjennomgang viser at Renovasjonsetatens valg var den dårligste når det gjelder leveransesikkerhet. Renovasjonsetaten valgte en leverandør som skulle bruke ny teknologi, hadde behov for tilrettelegging for flere leverandører og bruk av både underleverdører og skiftordninger. Deloitte skal under sine gjennomganger ha funnet ut at styringsgruppen var kort tid før sentrale beslutninger ble foretatt uenig i at løsninger som etter Deloitte mening førte til redusert leveransesikkerhet skulle velges. Uenigheten gjaldt blant annet skiftordninger som leverandøren skulle bruke. Hvorfor styringsgruppen i det heletatt endret mening og gikk for en leverandør med lav leveransesikkerhet, fant ikke Deloitte noen opplysninger eller dokumentasjon på (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Konkurransesutsetting av sykehjem i Trondheim kommune:

Fra 1999 og fram til september 2004 ble sykehjemmene Moholt og Sannan (nå kjent som Ranheim) driftet av Norlandia Omsorg AS. Norlandia Omsorg AS fikk driftsavtalen med Trondheim kommune gjennom konkurransesutsetting. Driftsavtalen ble inngått den 2. juni 1999 og gjald for en periode på 4 år, altså til 2003. Avtalen ble forlenget med 1 år. I 2004 ble ordningen om momskompensasjon til kommuner og fylkeskommuner utvidet. Også private og ideelle organisasjoner kunne søke og motta momskompensasjon fra staten. Etter den gamle ordningen var det Trondheim kommune som søkte momskompensasjon for oppdraget de hadde gitt til Norlandia Omsorg AS. Det var altså kommunen som mottok kompensasjonsbeløpet (Rådmannen i Trondheim kommune, 04.03.2005). Fra og med 2004 kunne Norlandia Omsorg AS søke om momskompensasjon for drift av Moholt og Ranheim sykehjemmene. Dette gjorde de. De mottok hele 500 000 kroner i 2004 i momskompensasjon. Etersom Trondheim kommune finansierte driften av sykehjemmene, mente de at det er dem som skulle ha pengene for momskompensasjon. Kommunen krevde på grunn av dette at Norlandia Omsorg AS overfører momskompensasjonspengene til kommunen, noe som ble avvist. Med bakgrunn i denne økonomiske konflikten valgte Trondheim kommune å avslutte driftsavtalen med Norlandia Omsorg AS. I tillegg vurderte kommunen at det vil på grunn av denne nye momskompensasjonsordningen være billigere for kommunen å drifte sykehjemmene selv (Rådmannen i Trondheim kommune, 04.03.2005).

Måloppnåelse med få, men positive effekter:

På samme måte som anskaffelsen av Renovasjonskontraktene i Oslo kommune, ble også Trondheim kommunes anskaffelse evaluert. Det er konkurransesutsettingsprosessen, kvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø som ble evaluert. Når det gjelder arbeidsmiljø heter det i evalueringsrapporten at de ansatte ved både de kommunale og de konkurransesutsatte sykehjemmene opplevde trivsel og godt arbeidsmiljø på arbeidsplassene. Men de konkurransesutsatte sykehjemmene utmerket seg ved at de ansatte samarbeidet mer, tok større hensyn til hverandre og at de var mer samordnet. De hadde også fått mer varierte oppgaver slik som renhold, kjøkken og innkjøp. Dette skapte motivasjon mener de ansatte, ifølge evalueringsrapporten. De ansatte ved konkurransesutsatte sykehjemmene opplevde dessuten at de hadde store påvirkningsmuligheter gjennom en flat organisasjonsstruktur. Også de ansattes utviklingsmuligheter ved de konkurransesutsatte sykehjemmene ble opplevd som noe bedre til sammenlignet med mulighetene ved de kommunale sykehjemmene. Videre heter det i evalueringsrapporten at arbeidsbelastningen ble opplevd som tyngre i kommunale sykehjemmene i

forhold de konkurranseutsatte (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6).

Når det gjelder konkurranseutsettingsprosessen heter det i rapporten at konkurranseutsettingen ser ut til å ha vært en politisert prosess hvor en viktig målsetting var å åpne opp for private aktører på et område hvor det offentlige tradisjonelt har hatt monopol. Det borgerlige flertallet i byen la vekt på at konkurranseutsettingen skulle øke kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene og at flere brukere skulle kunne få nytte godt av kommunens tjenestetilbud. Rapporten presiserer at anbudsprosessen ble grundig utført. Dette skyldes at Trondheim kommune hadde fra før kunnskaper og positive erfaringer med bestiller-utfører-modeller og anskaffelsesprosesser i andre deler av kommunens tjenesteområder. Forberedelsene og gjennomføringen av konkurranseutsettingen av de to sykehjemmene skal ha vært omfattende og ga viktige læringseffekter i sentraladministrasjonen. Angående kvalitet heter det i evalueringsrapporten at de konkurranseutsatte sykehjemmene hadde høyest tjenestekvalitet i kommunen. Konklusjonen om kvalitet er basert på brukerundersøkelser hvor både brukere, pårørende og ansatte deltok (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6).

Ansatte ved de konkurranseutsatte sykehjemmene mente at kvalitet ble bedre etter at Norlandia Omsorg AS tok over driften. Struktur på bygninger ble blant annet betraktet som viktige faktorer. De ansatte sa at det var små forhold ved sykehjemmene, noe som gjorde det lettere å holde oversikten og imøtekomme beboernes behov. De ansatte mente også at selve utforming av sykehjemmene var av betydning ved at vakt / kjøkken og fellesrom var sentralisert i bygget. Bygningsstruktur gjorde at det ble lettere å øke tjenestekvaliteten gjennom mer ansikt-til-ansikt tid. Brukerne ved konkurranseutsatte sykehjemmene hadde også en svært positiv opplevelse av såkalte sosiale måltider. Det påpekes likevel i rapporten på at sosialiseringsmuligheter var det største savnet for brukerne ved samtlige sykehjem uavhengig av driftsmodell (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6).

Når det gjelder økonomisk effektivitet var det slik at Norlandia Omsorg As, som vant anbudsrunden, tilbød tilnærmet samme pris som kommunens interne bud. Alle andre aktører som var med å konkurrere om oppdrag lå høyere i pris. Trondheim kommune kan med andre ord sies å ikke ha oppnådd noen vesentlige direkte kostnadsreduksjoner. Men tilgjengelige regnskapstall viste at de kommunale virksomhetene utviklet høyere budsjett disiplin etter konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjemmene. Den disiplinutviklingen tror man er en effekt som konkurranseutsettingen medførte. Det at konkurranseutsettingen satt i gang interne endringsprosesser også ved de sykehjemmene som ikke ble konkurranseutsatt, anses som en positiv gevinst (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6).

Fremgangsmåte for konkurranseutsettingen:

Som tidligere nevnt er det et borgerlig flertall som vedtok konkurranseutsetting av sykehjemmene. Men kommunens administrasjon i helse og omsorg ønsket også konkurranseutsettingen slik at private aktører kunne komme inn og gis dermed mulighet til å lære kommunen noe. Både på det politiske og det administrative nivået var konkurranseutsettingen altså ideologisk basert. Den var i en veldig liten grad motivert av økonomisk effektivitet i form av reduserte kostnader. Hovedmålet var å bedre kvalitet på tjenester samt sammenligne privat drift med den kommunale. Når det gjelder organisering av anskaffelsesprosessen var dialog- og bestillerfunksjonen forankret i rådmannens faggruppe. Den enkelte virksomhetsleder var ansvarlig for sin utførerenhet. Hver virksomhetsleder fikk ifølge evalueringsrapporten oppnevnt en kontaktperson i rådmannens stab som sto for den løpende dialogen mellom bestiller og utfører. Hver virksomhetsleder hadde også medarbeidersamtaler med staben. En slik organiseringsmodell hadde ifølge evalueringsrapporten eksistert i flere år i Trondheim kommune. Evalueringsrapporten påpeker at kommunen laget anbudsdokumenter og utarbeidet kontrakter med en tydelig kravspesifikasjon til tjenesteutførelsen. Inspirasjon for kontraktsutformingen var basert på erfaringene som kommunen hadde med konkurranseutsettingen i andre tjenesteområder. (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 21-23).

Da Norlandia Omsorg AS ble valgt, var begrunnelsen for valget at selskapet hadde en bedre beskrivelse av bemanningskravet, var særskilt knyttet til ledelsesfilosofi og hadde færre deltidsstillinger. Norlandia Omsorg AS ble også foretrukket fordi selskapet så noe bedre ut når det gjald økonomi, kvalitet og firmabesøk. Når det gjelder erfaringene som Trondheim kommune gjorde seg gjennom konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjem, heter det i evalueringsrapporten at kommunen innhentet følgende gode erfaringer som de vil trekke lærdom av til eventuelle senere anbudsprosesser: 1 Kontroller drift av virksomhet som anbyder har (befaring). 2 Kontroller om det er samsvar mellom tilbud og praksis (innhenting av referanser). 3 Gjennomføre intervju av alle anbydere med hensyn til om det er konsistens i tilbudssvaret (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 21-23).

NAVs konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak:

En av store kjøpere av tjenester i offentlig sektor, om ikke den største, er NAV. NAV, eller Arbeids- og velferdsordning som den heter på sitt fulle navn, ble etablert 01.07.2006. NAV har om lag 19 000 medarbeidere hvorav cirka 14 000 er ansatt i staten og lag 5 000 er ansatt i

kommunene. Hovedmålene til NAV er flere folk i arbeid og aktivitet, færre på stønad, et velfungerende arbeidsmarked, rett tjeneste og stønad til rett tid, god service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov, og til slutt en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NAV 06.06.2013, oppdatert 07.05.2020). I 2018 kjøpte NAV arbeidsmarkedstiltak for hele 5,8 milliarder kroner. Det gjennomsnittlige antallet personer som deltok i eller benyttet seg av tjenesten arbeidsmarkedstiltak i 2018 var på hele 72 348 personer i måned (Riksvisjonen, 2019, s. 4). Riksrevisjonen skal i 2019 ha undersøkt NAVs konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. I undersøkelsesrapporten blir NAV kritisert for kontrollmangel i oppfølgingen av tiltaksarrangører (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5).

Ved undersøkelsen hadde Riksrevisjonen følgende som fokuspunkter: 1 Oppdragsgiver, som i dette tilfellet er NAV, skal opptre i samsvar med prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet. 2 Oppdragsgiver skal sikre at anskaffelsesprosess er forutsigbar for leverandørene og at det er mulig for både leverandørene og eventuelle tredjeparter å sjekke om oppdragsgiveren har fulgt regler som gjelder for konkurranse. 3 Anskaffelse skal så langt det er mulig baseres på konkurranse. 4 Kontroll av om utgifter er et element i NAVs internkontroll. Internkontroll skal blant annet sikre at anskaffelser og tilskudd blir håndtert i samsvar med gjeldende lover og regler. 5 Kontroll av om NAV har etablert systemer og rutiner som sikrer kontroll med transaksjoner (transaksjonskontroller) (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5).

Betydelig kontrollmangel funnet:

Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport at det er manglende kontroll av om forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak eller ikke. Arbeids- og velferdsetaten følger i all hovedsak kravene i anskaffelsesregelverket ved kjøp av tiltakene *avklaring, oppfølging og arbeidsrettet rehabilitering*. Anskaffelsene av tiltaket *opplæring* derimot gjennomføres ofte som direktekjøp. Det er altså lite konkurranse på dette området. Det er betydelige svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene konstaterer Riksrevisjon. NAV har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale mener Riksrevisjonen videre. Det er dessuten mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene / refusjonskravene fra tiltaksarrangørene (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5). Riksrevisjonen er ikke alene om å ha undersøkt NAV når det gjelder konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak. Også Proba skal i 2018 ha gjennomført en liknende undersøkelse som Riksrevisjonen.

Proba på banen med evaluering av NAV:

Bakgrunnen for Probas undersøkelse var at det i 2015-2016 ble gjennomført en betydelig reform knyttet til NAVs anskaffelse av arbeidsrettede tiltak. Tidligere tiltaksstruktur ble oppfattet som komplisert og uoversiktlig. Noen ganger var det overlappende ordninger. Blant annet var det to ulike avklaringstiltak og to ulike oppfølgingstiltak heter det i Probas undersøkelsesrapport. Ett av avklaringstiltakene og ett av oppfølgingstiltakene ble arrangert av tiltaksleverandører i skjermet sektor og var forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne. De to avklaringstiltakene og de to oppfølgingstiltakene ble nå slått sammen til to tiltak som ble anskaffet ved anbudskonkurranse (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6). I retningslinjene for anskaffelser er det ifølge Proba understreket at kjøp av avklarings- og oppfølgingstjenester må skje i tråd med regler som gjelder for offentlige anskaffelser. Det er blant annet ønskelig med å åpne for at alle typer leverandører kan konkurrere om å levere de aktuelle tjenestene. Det skal også legges vekt på at individuelle vurderinger av brukernes behov skal bestemme hvilket tilbud de får (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6).

Målene med reformen innen arbeidsmarkedstiltak ble beskrevet slik ifølge Proba: 1 Forenkling av regelverket for arbeidsmarkedstiltakene. 2 Øke mangfold av leverandører. 3 Øke kvalitet i det samlede tiltakstilbudet som en følge av flere leverandører og konkurransen. Probas hovedfunn er at konkurranseutsettingen har gitt bedre kvalitet enn tidligere når det gjelder arbeidsretting, og at dette er til gagn for mange i målgruppen. Proba presiserer likevel at det ikke er mulig å avgjøre hvorvidt konkurranseutsettingen er årsaken til at kvaliteten har blitt bedre. Det kan tenkes at kvaliteten har blitt bedre fordi NAVs kravspesifikasjonen har blitt tydeligere og understreker betydningen av arbeidsretting. Trolig er det en kombinasjon tror Proba. På den negative siden er det en ganske unison tilbakemelding fra informantene, og Probas inntrykk fra leverandørenes evalueringsrapporter er at det har blitt et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger. En annen svakhet som Probas undersøkelse avdekket er at det er store variasjoner i kvalitet mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder. Når det gjelder økonomisk effektivitet mener Proba at prisen på tiltakene er blitt lavere enn tidligere og det er ikke funnet tegn til at transaksjonskostnadene har økt vesentlig (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6).

Prosess for anskaffelse ved konkurranseutsetting av arbeidsmarkedstiltak:

Når det kommer til anskaffelsesprosessen er det slik at NAV godkjenner tiltaksbedriftene for 4 år. Det er NAV Fylke som har godkjenningsansvar av tiltaksarrangører. I prosessen for

godkjenning skal NAV Fylke innhente nødvendig dokumentasjon fra leverandørene. Dokumentasjonen brukes i vurdering av om vilkår i tiltaksforskriften er oppfylt eller ikke. NAV har utarbeidet en sjekklister som brukes ved godkjenning av leverandører. Sjekklister har flere punkter, men som alle er basert rundt vurderingen av hovedpunktene organisering, primærvirksomhet, overskuddsdisponering, utbytte, eierskapsbegrensning og konkurransevridning. Hensikten med sjekklister er at det skal på en systematisk måte dokumenteres om kravene og vilkårene i tiltaksforskriften er fulgt når det gjøres en godkjenningsvurdering av tiltaksarrangører (Riksrevisjonen, 2019, s. 24). Når det gjelder enkelte tiltakspakker anskaffes disse vanligvis gjennom konkurranse med forhandlinger og uten prekvalifisering. Dette blir ansett som lite kontroversiell. Det er også slik at erfaringer fra tidligere anskaffelsesprosesser tilsa at forhandlinger bidrar til best mulig kvalitet i tilbudene (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 13-14).

Ifølge Proba ble prosedyre uten prekvalifisering valgt ved konkurranseutsetting av tiltakene de undersøkte fordi det kunne føre til at man vurderer flest mulig tilbud og på denne måten bidra til mangfold i leverandørmarkedet. Alternativt kunne man velge å benytte seg av en prosedyre som åpner for mer innovasjon og dialog med leverandørene for å utvikle tilbudet. Dette ble ikke ansett som aktuelt ifølge Proba fordi forskriften om anskaffelser fastlegger rammer for innholdet i tiltakene. Konkurranse foregikk innenfor definerte tjenesteområder (geografiske områder). Delingen av tjenesteområdene medførte til omfattende dialog mellom fylkene og direktoratet, særlig når det gjaldt spørsmålet om hvor mange områder man skulle ha. Å utlyse konkurranse i mange tjenesteområder mener man var egnet til å øke mangfoldet av leverandører. Imidlertid var det mange andre hensyn å ta. Fylkene valgte av denne grunnen litt ulike løsninger. Blant annet valgte noen fylker å lyse ut parallelle rammeavtaler (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 13-14).

I alle fylkene var det slik at hvis et tjenesteområde skulle inngå kun én kontrakt, måtte konkurrerende leverandører legge inn anbud på alle etterspurte tiltaksplasser og tjenester. Ved utforming / beslutning av tjenesteområder, ble det sørget for at områdene ikke ble for store. Grunnen til dette var blant annet å sørge for økt deltakelse fra mindre leverandører samt hensynet til reisevei for deltakerne. På den andre siden ønsket man at kontraktene ikke skulle være for små av hensyn til økonomisk bærekraftighet for den enkelte leverandør og at leverandørene skulle få mulighet til å utvikle et stort nok kompetansemiljø (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 13-14).

Høy grad av involvering i planleggingsprosessen:

I planleggingsprosessen av konkurranseutsetting skal Arbeids- og velferdsdirektoratet ha involvert egne fag- og innkjøpsansvarlige og representanter for noen av NAV fylkene i en arbeidsgruppe. Det var også en omfattende kommunikasjon med alle fylkeskontorene, blant annet når det gjald dialog om inndeling av tjenesteområder. Det er ikke bare NAVs egne folk som ble involvert i dialogen. Det ble også ifølge Proba gjennomført dialog med eksisterende leverandører. Det ble blant annet gjennomført møter med organisasjonene hvor det ble gitt tilbakemeldinger, innspill og begrunnelser for beslutningene som ble tatt. Dette var viktig for den videre veien, blant annet fordi man var opptatt av å få gode overgangsordninger fra gamle til eventuelle nye leverandører, både av hensyn til brukerne, men også for at leverandørene skulle få tid til å omstille seg. Det ble også publisert en veiledende kunngjøring på Doffin og det var mulig å komme med innspill. NAV skal ha mottatt en god del faglige innspill på innholdet i kravspesifikasjonene som ble vurdert. Noen av innspillene ble ifølge Proba tatt til følge. Konklusjonen til Proba ble at Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde organisert planleggingsprosessen på en hensiktsmessig måte, og gjort svært grundige vurderinger av potensielle positive og negative konsekvenser av de aller fleste elementene i gjennomføringen av konkurransen. Proba vurderte også at NAV hadde håndtert overgangsordningene på en god måte (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 13-14).

DEL 5: DRØFTNING

Mange og raske endringer i offentlig sektor:

Det er allment kjent at verden forandrer seg raskere enn noen gang før og at endringene berører alle samfunnsområdene. Det er på grunn av dette ikke lenger sjelden at man hører om både store og små endringer i både offentlige og private organisasjoner. Mens noen endringsprosesser lykkes, er det også en stor andel som mislykkes. Samhandlingsreformen i helse- og omsorgssektor og NAV-reformen er blant eksempler på seneste store endringer i norsk offentlig sektor som mange mener ikke har gitt de tilsiktede effektene (Norsk Forskningsråd, 06.2016 & Nøra, 18.06.2019).

I perioden hvor denne masteroppgaven blir skrevet, har mange aktører begynt å gi dom over Helseplattformen før implementering og evaluering av det. Prosjektet Helseplattformen eies av Helse Midt-Norge HF og Trondheim kommune. Det handler om å innføre og forvalte felles elektronisk pasientjournal for helse- og omsorgsaktører slik som helseforetak, kommunale pleie- og omsorgssektorer og fastleger i hele Midt-Norge. Målet med prosjektet er å etablere en mer sammenhengende helsetjeneste for pasienter og ansatte i hele regionen (Helseplattformen, publisert 30.09.2019, oppdatert 06.05.2022). Hvis man gjør et google-søk på ordet Helseplattformen vil man finne mange artikler som handler om usikkerhet om prosjektet og uenigheter blant ansatte, ledelse, politikere og fageksperter. Mens noen mener at prosjektet er dømt til å mislykkes, er andre optimistiske.

Domstolsreformen er blant nyeste store endringer i norsk offentlig sektor som mange mener har lyktes. Domstolsreformen ble vedtatt i desember 2020. Reformen gikk ut på at 60 tingretter reduseres med 37, men uten at noen av rettslokalene blir fjernet. Tingrettene som ble igjen etter vedtaket fikk en større rettskrets. Bygninger til avviklede tingrettene ble opprettholdt som rettssteder / rettslokaler med tilnærmet lik bemanning. Jordskifterettene som var 34 i antall, ble også redusert med 15. Redusering av domstolene innebar at sorenskrivere ved avviklede domstolene mistet sine titler og ble isteden brukt som vanlige dommere. Man var av den oppfatningen at når man får færre sorenskrivere, frigjøres deres tid til dømmende arbeid, noe som vil innebære en solid styrking av domstolene samt forkorting av saksbehandlingstid. Flertallet av dommere, advokater og fagekserpter mener reformen er vellykket og de ønsker ikke å gå tilbake til gammel ordning (Schmidt, 25.03.022; Kolsrud, 10.12.2020).

NPMs komponent *konkurransetsetting* på frammarsj:

Det er tidligere nevnt hvordan offentlig sektor i Vesten har gått fra offentlig styringsregimet til

både New Public Management og Samstyringsregimet. Mens regimet Offentlig styring vektlegger styring gjennom lovgivning og byråkrati, er Samstyringsregimet kjent som den ikke-hierarkiske regimet når det gjelder produksjon av tjenester. Med Samstyring koordineres aktører og ressurser fra både privat og offentlig sektor i en felles retning og mening. Samstyringsregimet vektlegger altså at ulike aktører, både private og offentlige, skal samarbeide. Når det kommer til New Public Management, oftest forkortet NPM, har vi sett at det sentrale er tankegangen om at det offentlige ikke representerer noe grunnleggende annerledes enn det man ser i privat sektor. Offentlige organisasjoner anses etter New Public Management å ha mye til felles med private organisasjoner slik at organisering, styring og ledelse av offentlig sektor kan og bør da gjennomføres på samme måte som det gjøres i privat sektor. Det er disse tankegangene i New Public Management som har banet veien for økt bruk av konkurranseutsetting i offentlig sektor (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-21). De siste tiårene har man opplevd en betydelig økning i konkurranseutsetting i norsk offentlig sektor. I en undersøkelse utført i 2011 utga hele 52 prosent av kommunene i Norge at en eller flere kjernetjenester er konkurranseutsatt innenfor sektorene pleie og omsorg, grunnskole, barnehage, rusomsorg eller barnevern (Kommunenes Sentralforbund, 2011).

Brukt ofte som et effektiviseringstiltak av både økonomi og kvalitet, handler konkurranseutsetting som nevnt i teorikapittel om det å legge offentlige tjenester ut på anbud slik at både private og offentlige aktører kan konkurrere om oppdrag (Opstad, 2020, s. 393). Hovedtanken er som tidligere nevnt at når flere aktører konkurrerer om et oppdrag, kan de skjerpe seg når det gjelder både kvalitet og pris, noe den offentlige bestilleren tror vil medføre til billigere tjenester med bedre kvalitet (Christensen, Læg Reid & Aars, 2019, s. 210). Dessverre er det ikke alltid at konkurranseutsetting gir de ønskede effektene. Mens det finnes noen konkurranseutsettingsprosesser som har bidratt til effektivisering av tjenester og bedring av kvalitet, finnes det historier hvor konkurranseutsetting har gitt både ineffektivitet og kvalitetssvikt som resultat.

Iverksettelse av konkurranseutsetting krever en strategisk arbeidsprosess:

På samme måte som ved alle endringer i en organisasjon, gjøres det også en strategisk arbeidsprosess ved konkurranseutsetting. Å stille spørsmål rundt sammenheng mellom strategiprosess og måloppnåelse for konkurranseutsetting er da både relevant og interessant. Grunnen til dette er som tidligere nevnt at det er gjennom strategisk styring at man kan blant annet avdekke viktige utfordringer, finne gode mål og tenke igjennom prinsipper, alternativer og tiltak. Men strategier kan også gi gal retning, for rask eller sakte endringsfart. Målene som

utvikles gjennom strategiarbeidet kan forene manges innsats, men strategiske ledelsesprosesser kan også resultere i vanetenkning. Strategiske tiltak kan for eksempel klargjøre virksomheter for handling, men de kan også overforenkle hva som faktisk kreves av tilpasning og endring. Strategiene kan dessuten lage en helhet av ulike tjenester, men de kan også gi et galt bilde av ønsket eller mulig utvikling, og forhindre nyskaping (Johnsen, 2014, s. 287).

Som tidligere nevnt, finnes det to hovedtilnærminger til strategiprosesser. Disse er top-down og bottom-up strategiprosesser. Man kan også snakke om en tredje tilnærming, som ifølge Fjeldstad & Lunnan kalles middle-up-down strategiprosesser. Disse strategiprosessene er en kombinasjon av top-down og bottom-up strategiprosesser. Ved top-down strategiprosesser er det som tidligere nevnt toppledelse som spiller en sentral rolle når det gjelder både tiltaksutvikling, koordineringsarbeid og beslutningsprosess. I bottom-up strategiprosesser derimot fremheves betydning av informasjon og kunnskap som er tilgjengelig i alle enhetene i en organisasjon. Slike strategiprosessene er altså induktive. Bottom-up strategiprosessene antar at gode strategier oppstår gjennom kreativ interaksjon mellom fakta og kunnskap. Toppledelsens hovedansvar anses med dette å være mest tilknyttet til det å gi rom for at gode ideer kommer frem og får utvikle seg til et nivå hvor det er mulig å vurdere dem. Forslag til tiltak og mål anbefales å komme etter bottom-up strategiprosesser fra medarbeidere og ledere som er nær kunder, leverandører, drift og utviklingsprosesser (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307-309).

Ved prosesskombinasjon, det som kalles middle-up-down strategiprosesser, er det toppledelse som tar ansvar for setting av overordnede langsiktige retninger for organisasjon i form av visjon og mål, men at det er mellomledere som blir sentralisert i strategiarbeidet. Grunnen til at mellomledere blir sentralisert i strategiarbeidet er at de har ved sin plassering i en organisasjon tilgang til både spesifikke fakta og kunnskap om kunder, produkter og teknologier og organisasjons overordnede mål og ressursituasjon. Mellomledere arbeider også tett med spesialister og ansvarlige for spesifikke funksjoner. Mellomledere har da som tidligere nevnt både nødvendig innsikt i tjenester / produksjon og taus kunnskap, noe som igjen gjør dem i stand til å finne bedre måter å realisere strategier og konkrete tiltak på (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307-309).

Strategiprosesser for konkurranseutsetting i Oslo, Trondheim og NAV:

Ut fra beskrivelsene om tilnærminger til strategiprosesser skal Oslo kommune ha brukt middle-up-down tilnærming. Trondheim kommune skal ha brukt top-down tilnærming. NAV skal ha brukt bottom-up tilnærming. Som allerede nevnt skal Oslo kommunes anskaffelsesarbeidet av

5. generasjons renovasjonskontrakter ha vært organisert som et prosjekt med en styringsgruppe. Styringsgruppen besto av ledergruppen i Renovasjonsetaten. Ifølge Deloitte finnes det ikke dokumenter eller andre opplysninger som tilsier at det ble gitt konkrete styringssignaler fra politisk eller sentraladministrativt nivå til Renovasjonsetaten utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styrende dokumenter. Nesten alt av kommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og sentraladministrativt nivå gikk ifølge Deloitte gjennom direktør for Renovasjonsetaten (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

I Trondheim kommune derimot skal både dialogs- og bestillerfunksjonen ha vært forankret i rådmannens faggruppe, som er kommunens toppledelse. Den enkelte virksomhetslederen var ansvarlig for sin utførerenhet. Hver virksomhetsleder fikk ifølge evalueringsrapporten oppnevnt en kontaktperson i rådmannens stab som sto for den løpende dialogen mellom bestilleren og utføreren. Hver virksomhetsleder hadde også medarbeidersamtaler med staben (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 21-23). Når det kommer til NAV, ble det i planleggingsprosessen brukt NAVs egne fag- og innkjøpsansvarlige og representanter fra fylkeskontorene. Det var også en omfattende kommunikasjon med alle fylkeskontorene når det blant gjald dialog om inndeling av tjenesteområder. I tillegg til NAVs egne folk, ble også som tidligere nevnt eksterne aktører involvert. Blant disse hadde man eksisterende leverandører. De ble gitt mulighet til å komme med tilbakemeldinger, innspill og begrunnelser for beslutningene som ble tatt. Det ble også publisert en veiledende kunngjøring på Doffin og det var mulig for alle å komme med innspill (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 13-14).

Måloppnåelse for konkurranseutsetting i Oslo, Trondheim og NAV:

Trondheim kommune konkurranseutsatte to sykehjem med bevissthet om at driftsprisen hos anbudsvinneren Norlandia Omsorg AS er den samme som hos dem. Det var altså ikke økonomisk gevinst Trondheim kommune siktet etter først og fremst selv om de oppnådde en slik gevinst i form av at de kommunale sykehjemmene ble mer budsjettmessig disiplinert etter konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjem. Trondheim kommune var først og fremst på jakt etter læring fra de private, øke kunnskap rundt konkurranseutsettingsprosesser av pleie- og omsorgstjenester samt øke både kvalitet og konkurranse i pleie- og omsorgstjenester (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6). Evalueringsrapporten viser at målene skal ha blitt oppnådd.

I motsetning til Trondheim kommune, mislyktes Oslo kommune med konkurranseutsetting av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Kommunen oppnådde ikke tilsiktede effekter. Som

Opstad kommentarer, alt som kunne gå galt gikk galt da Veireno tok over henting av søppel over hele Oslo høsten 2016. Opstad mener at det var feil at alle fire kontrakter i Oslo kommune ble gitt til kun ett firma. Hele risikoen sto og falt på ett selskap, noe Opstad mener var uforsvarlig. Videre nevner Opstad at kommunen skal heller ikke ha undersøkt økonomien til Veireno slik som Trondheim kommune gjorde med Norlandia Omsorg As. Selve avtalen med Veireno ble ifølge Opstad inngått med bevissthet om at det vil bli brukt ny teknologi som ikke var forhåndsprøvd. Kommunen hadde med dette ikke tilstrekkelig kunnskap om hvordan teknologiutprøvingen vil påvirke tjenesteproduksjon. Det ser også ut som at Oslo kommune stolte for mye på Veirenos egne utsagn. De kritiserte ikke eller kontrollerte Veirenos relevans og aktualitet i tilstrekkelig grad. En så stor tabbe skjedde på et område som tradisjonelt er lett å konkurranseutsette ifølge Opstad. Han mener at tekniske tjenester anses som lett å konkurranseutsette fordi man har fra før nok kunnskap innen disse tjenester. Dette er i tillegg til at de har en enkel teknologi og de er lett å måle både innsats, resultat og kvalitet på (Opstad, 2020, s. 412-413).

Når det kommer til NAV, er situasjonen noe uvisst når det gjelder spørsmålet om tilsiktede effekter blir oppnådd eller ikke. Når det for eksempel kommer til økonomisk effektivitet og kvalitet som konkurranseutsettingen har medført, konkluderer Proba i sin evalueringsrapport at priser på tiltakene har blitt lavere og at det er ikke funnet tegn til at transaksjonskostnadene har økt vesentlig (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6). Det jeg lurer på er hvordan regnskap av denne økonomiske effektiviteten er utført og kvalitetssikret når Riksrevisjonen konkluderer i sin rapport at det er betydelige svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. NAV har heller ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale mener Riksrevisjonen videre. Det er dessuten mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene / refusjonskravene fra tiltaksarrangørene (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5).

Når man konkurranseutsetter en tjeneste, er det nærmest umulig å unngå økning av transaksjonskostnader. Som Opstad påpeker, er det vanligvis produksjonskostnader som går ned ved konkurranseutsetting. Transaksjonskostnader derimot kan øke betydelig. Er man ikke påpasselig, kan transaksjonskostnadene skape et ineffektivitetsgrunnlag i konkurranseutsetting istedenfor effektivitet (Opstad, 2020, s. 410 og 412). Med transaksjonskostnadene menes kostnader som er knyttet til å drive et økonomisk system. Sosiologen Arne Krokan mener at transaksjonskostnader er faktisk en viktig årsak for hvorfor det kan for mange organisasjoner være billigere å ansette egne folk enn å kjøpe tjenester. Når man skal kjøpe tjenester, må man

forhandle om pris og leveransevilkår flere ganger. Dette medfører til ekstra kostnader. Transaksjonskostnader blir som hovedregel delt i kategoriene søkekostnader, informasjonskostnader, forhandlingskostnader, beslutningskostnader, evalueringskostnader og tvangskostnader (Krokan, 2013, s. 83).

Som en offentlig organisasjon, skal NAV gjennom konkurranseutsetting oppnå og ivareta andre mål i tillegg til økonomisk effektivitet og kvalitetsbedring. NAV har blant annet utarbeidet en anskaffelsesstrategi med mål å ivareta verdibaserte mål og interesser. I strategien for perioden 2018-2020 nevnes det at det er et hovedmål å ivareta samfunnsansvar ved innkjøp av tjenester og forvaltning av avtaler. Det må blant annet tas hensyn til miljø, sosialt ansvar, lønns- og arbeidsvilkår og brukermedvirkning. NAV er også opptatt av sterk og tydelig brukerorientering, inkludering og lik behandling (NAV, 17.01.2019, sist oppdatert 21.03.2021). Det er nevnt tidligere at Probas inntrykk fra leverandørenes evalueringsrapporter er at det har blitt et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6). Hvis tilbudet til den svakeste brukergruppen har blitt dårligere med konkurranseutsetting, kan man ikke påstå at tilsiktede effekter for konkurranseutsettingen har blitt oppnådd. Probas undersøkelse skal også ha avdekket at det er store variasjoner i kvalitet mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6). Når det er store variasjoner i kvalitet hos de ulike tjenesteleverandørene, kan man stille spørsmål om vilkåret for lik behandling av brukere blir fortsatt ivaretatt gjennom konkurranseutsettingen.

Den danske professoren Carsten Greve minner også om at muligheter for å få umiddelbar innflytelse på nivå og omfang av tjenester på et område blir minsket når tjeneste styres via kontrakter (Greve, 2011, s. 121). Greve har et poeng her. Når NAV kjøper en tjeneste fra en ekstern part, vil tjenestebrukere (som er tilknyttet NAV gjennom direkte kontakt med NAV) har lite eller ingen påvirkning på den tjenesten som kjøpes. Dette vil igjen ikke være i samsvar med vilkåret for brukermedvirkning.

Kan strategiprosess påvirke måloppnåelse for konkurranseutsetting?

Er det valg og bruk av ulike strategiprosessene i Oslo, Trondheim og NAV som har avgjort utfallene for de tre konkurranseutsettingsprosessene? Dette spørsmålet kan man svare på ved å gjennomgå og vurdere forhold som evalueringsrapportene har utpekt som påvirkningsfaktorer og årsaker til disse konkurranseutsettingenes utfall. Anskaffelsesprosessen av 5. generasjons renovasjonskontrakter har blitt beskrevet som et mislykket prosjekt med katastrofale konsekvenser når det gjelder økonomisk effektivisering, bærekraftighet, kvalitetsbedring og

tjenesteleveringssikkerhet. Deloitte trekker fram en god del faktorer som direkte årsaker eller påvirkningsfaktorer til utfall.

Liten politisk og sentraladministrativ forankring er de første påvirkningsfaktorene. Det er som tidligere nevnt at det ikke ble funnet ifølge Deloitte dokumenter eller andre opplysninger som tilsier at det ble gitt konkrete styringssignaler fra politisk eller sentraladministrativt nivå utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styringsdokumenter. Renholdfaglig kompetanse ble i anskaffelsesprosessen ikke brukt i tilstrekkelig grad. Det er som tidligere nevnt at Deloitte mener at om Renovasjonsetaten hadde utnyttet renovasjonsfaglig kompetanse i etaten på en bedre måte, ville etaten ha avdekket manglende sammenheng mellom ressurser som var nødvendig for oppdraget og Veirenos tilbud (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Dårlig utforming av kravspesifikasjon, kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier er andre påvirkningsfaktorer som evalueringsrapporten påpeker. Deloitte mener at Renovasjonsetaten klarte ikke gjennom planlegging og forberedelse å innarbeide nødvendige og tilstrekkelige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende sikkerhet ved tjenestelevering. Ifølge Deloitte, ble det blant annet i anskaffelsesprosessen ikke stilt krav til leverandørene om å dokumentere en driftsmodell som ivaretok oppdragets leveransekrav og sammenhenger med tanke på blant annet ruter, mannskap og biler. Helt til slutt trekkes også lite nøye kartlegging og risikovurdering frem som faktorer som har påvirket utfallet betydelig. Som allerede nevnt ble valg av leverandør og innkjøp av tjenester gjort uten at man hadde nok kunnskap om leverandørenes konkrete oppdragsforståelse og driftsmodell (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Det ble også nevnt at bestilleren (styringsgruppen) hadde heller ingen kompetanse til å prise et så omfattende og samfunnskritisk renovasjonsoppdrag på en forsvarlig måte. Det ble ikke gjennomført en forsvarlighetskartlegging om sammenheng mellom innsatsfaktorene ressursinnsats i form av personell, rutedimensjonering, lagsammensetning og arbeidsbelastning per lag. Hvor realistisk og gjennomførbart oppdraget var hadde Renovasjonsetaten altså ikke kontroll på. Som konsekvens av denne manglende kartleggingen endte vurderingsprosessen av tilbyderne opp med at Renovasjonsetaten valgte den dårligste tilbyderen når det gjald leveransesikkerhet. Renovasjonsetaten valgte en leverandør som skulle bruke ny teknologi, hadde behov for tilrettelegging for flere leverandører og bruk av både underleverdører og usikre skiftordninger (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Evalueringsrapporten om Trondheim kommunes konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjem viser at Trondheim kommune gjorde og oppnådde alt som Oslo kommune

ikke greide ved anskaffelsen av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Trondheim kommune oppnådde ønskede effekter. Anbudsprosessen ble grundig utført takket være kommunens tidligere kunnskaper og positive erfaringer med *bestiller-utfører-modell* og anskaffelsesprosesser i andre deler av kommunens tjenesteområder. Forberedelsene og gjennomføringen av konkurranseutsettingen blir beskrevet som omfattende. Bred og sterk politisk og sentraladministrativ forankring blir også trukket fram. Som tidligere nevnt er det et borgerlig flertall som vedtok konkurranseutsettingen av sykehjemmene, men kommunens administrasjon ønsket også konkurranseutsettingen slik at private aktører kunne komme inn og lære kommunen noe (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6 og 21-23).

Tydlig kravspesifikasjon er annen viktig årsak til den vellykkede konkurranseutsettingen i Trondheim kommune. Evalueringsrapporten påpeker som tidligere nevnt at kommunen laget anbudsdokumenter og utarbeidet kontrakter med en tydelig kravspesifikasjon til tjenesteutførelsen (Kommunenes Sentralforbund, 23.10.2002, s. 4-6 og 21-23). Nøye kartlegging av tilbyder og vurdering av risikofaktorer er blant viktigste påvirkningsfaktorene på utfallet. Trondheim kommune gikk så langt som å utføre firmabesøk og kartlegge tilbydernes ledelsesfilosofi. Da Norlandia Omsorg AS ble valgt, var begrunnelsen for valget ifølge evalueringsrapporten at selskapet hadde en bedre beskrivelse av bemanningskravet, var særskilt knyttet til ledelsesfilosofi og hadde færre deltidsstillinger. Norlandia Omsorg AS så også noe bedre ut når det gjald økonomi, kvalitet og firmabesøk (ibid).

Mens både Proba og Riksrevisjonen fremstår som tilfredsstillt med NAVs konkurranseutsettingsprosesser, er det stor usikkerhet tilknyttet til hva som er effekter av konkurranseutsettingsprosessene og hvordan effektene måles. Riksrevisjonen mener blant annet at NAV mangler kontroll av om forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak eller ikke. Det er også betydelige svakheter i IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene. NAV har ikke oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale mener Riksrevisjonen videre (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5). Dette gjør at man ikke klarer å slå seg til ro med Probas påstand om at prisen på tiltakene har blitt lavere enn tidligere og at det er ikke funnet tegn til at transaksjonskostnadene har økt vesentlig (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6).

Det er dessuten ifølge Riksrevisjonen mangelfull sporbarhet mellom priser og tjenester spesifisert i avtalene og spesifiseringene i fakturaene / refusjonskravene fra tiltaksarrangørene (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5). 4. Selv om Proba fant ut at konkurranseutsettingen har gitt bedre kvalitet enn tidligere når det gjelder arbeidsretting, presiserer de likevel at det ikke er

mulig å avgjøre hvorvidt konkurranseutsettingen er årsaken til at kvaliteten har blitt bedre. Om kvalitet har i det heletatt blitt bedre, stilles det spørsmål om. Samtidig som Proba påstår at kvaliteten har blitt bedre, nevner de at leverandørenes evalueringsrapporter gir inntrykk av at det har blitt et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger. Det nevnes også i rapporten at det er store variasjoner i kvalitet mellom leverandører, og svak kvalitet noen steder (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6).

Evaluering av strategiprosessen i Oslo kommune:

Gjennom middle-up-down strategitilnærmingen, som Oslo kommune brukte ved anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter, klarer man å ivareta alle forhold som evalueringsrapporten mener skal medført uønskede effekter. Middle-up-down strategiprosesser sentraliserer mellomledelse i strategiarbeidet fordi man vet at mellomledere har ved sin plassering i organisasjonen tilgang til både spesifikke fakta og kunnskap om kunder, produkter og teknologier og organisasjonens overordnede mål og ressursituasjon. Mellomledelse arbeider også tett med spesialister og ansvarlige for spesifikke funksjoner (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 309). Etter en middle-up-down tilnærming forventes altså mellomledelse å bruke sine kunnskaper, tilganger til tjenester og funksjoner, og nettverket av spesialister og ansvarlige av tjenesteområder. Det er derimot viktig å merke at det er den sentraliserte rollen som vil ha mye å si når det gjelder hvem og hva den skal involvere i en prosess. Valg av strategiprosessen ser altså ut til å ha innvirkning på konkurranseutsettingens effekter i Oslo kommune. I Deloittes evalueringsrapporten påpekes det på mellomledelsens begrensede kunnskaper og manglende involvering av underordnede spesialister og ansvarlige av tjenester og funksjoner som blant hovedårsaker til uønskede effekter. Vi hører blant annet om en styringsgruppe som ikke hadde kunnskap i å prise et stort og viktig samfunnskritisk tjenesteområde. Vi hører også om renholdfaglig kompetanse som ikke ble innblandet i tilstrekkelig grad. Det at styringsgruppen gikk for et dårligere alternativ uten å være klar over det, vitner om styringsgruppens manglende kunnskap om tjenesteområdet. Manglende kunnskap innen tjenesteområdet må bli ansett som hovedårsaken for hvorfor styringsgruppen ikke klarte å innarbeide nødvendige og tilstrekkelige krav og forutsetninger for å sikre en tilfredsstillende leveransesikkerhet. Det som nevnes her minner om Opstads oppfatning om hva som skal til for at et konkurranseutsettingsprosjekt skal gi effektivitet eller andre ønskede effekter. Ifølge Opstad, kan det til og med i tekniske tjenester som vanligvis er lett å konkurranseutsette gå galt hvis det ikke er nok kompetanse hos oppdragsgiveren, oppgave eller oppdrag ikke blir

godt nok spesifisert og kostnader blir feil beregnet. Når det gjelder kompetanse mener Opstad at oppdragsgiveren er avhengig av et team med fagfolk som har god kunnskap, spesielt når det skal utformes anbud og når resultater skal følges opp. Det neste som Opstad mener er viktig er oppgavebeskrivelse. Ifølge Opstad, må det i en konkurranseutsettingsprosess være mulig å gi en klar og presis beskrivelse av oppgave slik at det er mulig å utforme et konkret anbud. Det er blant annet ifølge Opstad viktig at en har nok kunnskap om en aktivitet eller et tjenesteområde som skal settes på anbud for at det skal være mulig å beregne kostnader (Opstad, 2020, s. 410-411). Om Oslo kommune i sin helhet eller Renovasjonsetaten hadde pålagte retningslinjer om bruk av bottom-up strategitilnærmingen, ville situasjonen ha vært annerledes. Grunnen til dette er at Bottom-up strategiprosesser er nettopp utformet med hovedmål om aktiv bruk av dem som har riktig kompetanse og direkte tilgang til tjenesteområder.

Det er som tidligere nevnt at ved bottom-up strategiprosesser settes det stort søkelys på at informasjon og kunnskap som er tilgjengelig i alle enhetene i en organisasjon skal fremheves. Dette skyldes som tidligere nevnt antagelse om at gode strategier oppstår gjennom kreativ interaksjon mellom fakta og kunnskap. Toppledelsens ansvar vil da ved en bottom-up strategiprosesser være å sørge for at gode ideer kommer frem. Etersom det ved konkurranseutsetting siktes på at måloppnåelse skal ha sammenheng med mål og aktivitet, blir det i bottom-up strategiprosessene foreslått at forslag til mål og tiltak kommer fra medarbeidere og ledere som er nær kundene, leverandørene, driften og utviklingsprosessene (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308-309). Det at det skulle brukes ny teknologi, gjør også at Oslo kommune ville ha kommet bedre ut med bruk av bottom-up strategitilnærming. Som Fjeldstad & Lunnan påpeker, vil bruk av ny fleksibel produksjonsteknologi få ringvirkninger for organisering av produksjon, for bedriftens produktsortiment og for interaksjon med kunder. Det er da viktig at konsekvenser av foreslåtte mål og tiltak først klargjøres på nedre nivåer før de sendes oppover i organisasjon. Det er i klargjøringsprosessen at ikke-gjennomførbare og uforsvarlige tiltaksforslag filtreres ut. Det er tiltaksforslag som overlever klargjøringsprosessen som vil være gjenstander for diskusjoner og vurderinger oppover i ledelsen (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 309). Med utgangspunktet i Deloitte's evalueringsrapport, ser det ut som at Renovasjonsetaten gjorde det motsatte av det som nevnes her. Man skal da ikke se bort fra at manglende bruk av bottom-up strategitilnærmingen kan ha bidratt til uønskede effekter.

Ut fra det som er nevnt over, ville en top-down strategitilnærming ha fungert enda dårligere ved anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Grunnen til dette er som tidligere

nevnt at en top-down tilnærming sentraliserer toppledelse i strategiarbeidet. I Oslo kommunes sammenheng er det byrådsleder, byrådet for miljø og samferdsel og eventuelt sammen med renovasjonsdirektør som ville ha dannet toppledergruppe i en strategisk planleggingsprosess av anskaffelse av 5. generasjons renovasjonskontrakter. Byrådsleder er det man i mange kommuner kaller rådmann eller kommunedirektør. Byrådsleder er den øverste administrative leder i en bykommune. Under byrådsleder har man i Oslo kommune åtte byråder, som er kjent som direktører eller kommunalsjefer i de fleste kommuner, eller statsråd hvis man sammenligner det med organisering av den norske nasjonalregjeringen. Under byrådene kommer etater eller tjenesteområder, med direktører som øverste ledere. Direktørene kan sammen med sine enhetsledere kategoriseres som mellomledere (Oslo kommune, ikke datert & SNL, 14.02.2009, oppdatert 16.06.2021). Kjetil Sander ved eStudie definerer mellomledere som ledere i et nivå under toppledelse og et nivå over medarbeiderne uten lederansvar. Førstelinje ledere, altså ledere til medarbeidere uten lederansvar, rapporterer til mellomledere. Mellomledere derimot rapporterer til toppledelse. Man kan dermed ifølge Sander si at mens toppledelse spiller hovedrolle i en organisasjon, har mellomlederne kun en birolle (Sander, 07.12.2020). Det Sander legger fram her, er det som er allmennkjent når det gjelder ledelsesnivåer.

Om toppledergruppen i Oslo kommune ville ha fått hovedansvaret for anskaffelsesprosessen, ville avstanden mellom ansvarlige for prosessen og medarbeidere som jobber direkte med tjenesteområdet renovasjon ha vært for stort. Det er også godt kjent at ved bruk av top-down strategitilnærming pleier toppledelse å basere seg på informasjonsinnsamling, analyse og planlegging for å kunne vurdere om tiltaksforslag kan iverksettes eller ikke og hvordan (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 307). Men en slik måte å jobbe på vil som hovedregel svikte økonomisk effektivitet ved at transaksjonskostnader øker. Transaksjonskostnader er som tidligere nevnt kostnader tilknyttet søkeprosess, informasjonsinnhentingsprosess, forhandlingsprosess, beslutningsprosess, evalueringsprosess og tvangsprosess. Det er også tidligere avklart at transaksjonskostnader er faktisk en viktig årsak for hvorfor det kan for mange organisasjoner være billigere å ansette egne folk istedenfor å kjøpe tjenester (Krokan, 2013, s. 83).

Evaluering av strategiprosessen i Trondheim kommune:

Hvis det er slik at en top-down strategitilnærming er kritisk eller lite effektiv for konkurranseutsettingsprosesser, hvorfor lyktes Trondheim kommune med konkurranseutsettingen av Moholt og Ranheim sykehjemmene? Som allerede nevnt, hadde kommunen en strategisk fremgangsmåte hvor kommunens sentraladministrasjon ble sentralisert. Ved ledelse av en strategiprosess er det ifølge Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo

hensiktsmessig å gjøre et skille mellom nødvendig tilpasning og ønsket utvikling. Ved nødvendig tilpasning vil det være snakk om omgivelsesstyrt tilpasning hvor det er viktig å identifisere muligheter og trusler og deretter tilpasse ressurser og kompetanser til disse. I en situasjon med ønsket utvikling er oppmerksomheten ifølge Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo tilknyttet å utnytte foretakets ressurser og kompetanser for å skape komparative fordeler og derigjennom skape nye strategiske muligheter (Busch, Johnsen, Valstad & Vanebo, 2007, s. 60).

Fjeldstad & Lunnan viser også til at en strategiprosess kan gjennomføres sammen med eksperimentering. Dette er nødvendig ifølge dem fordi strategiske planleggingsprosesser og fremvoksende strategier ikke er tilpasset uforutsigbare, raskt skiftende omgivelser. I slike omgivelser er ikke all informasjon som kreves for å lage detaljerte planer tilgjengelig. Dette kan føre til at fremvoksende strategier over tid kommer i utakt med utvikling i omgivelsene. Det er med bakgrunn i dette nødvendig med strategiprosesser som kombinerer analyse med eksperimentering (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 312-313).

Eksperimentelle tilnærminger kombinerer ifølge Fjeldstad & Lunnan det beste fra både planlegging og læring. For å si noe om hvordan ulike tiltak vil kunne fungere i praksis bruker organisasjoner grundige analyser av konkurransesituasjon, styrker og svakheter og kundebehov. Analysene er nødvendige for å identifisere og prioritere mulige strategiske tiltak i forberedelsesprosessen av eksperimenter. Det er igjen analysene som leder opp til utvikling av strategiske alternativer og valg av hvilke alternativer man skal gå videre med. Når analysene er gjennomført og alternativene er vurdert, blir strategiske alternativer som lykkes implementert etter hvert. Måling eller vurdering av hvordan strategialternativer har lyktes eller ikke kan for eksempel måles i form av markedsrespons, teknologiske gjennombrudd eller innledende lønnsomhet. Når en strategiprosess utføres i kombinasjon med eksperimentering, blir prosessene preget av rasjonalitet og åpen diskusjon. Det som er positivt med eksperimentene i en strategiprosess er at de gir økt læring om hvordan ulike tiltak virker. Kunnskap som kan opparbeides gjennom eksperimentene, inkluderer blant annet kunders respons på nye produkter og tjenester og hvordan teknologiske løsninger som man baserer seg på vil fungere i praksis. Den kan også si noe om hvordan man best kan organisere leveranse og drift (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 312-313).

I en strategisk arbeidsprosess om konkurranseutsetting, er det viktig at man tar stilling til om man driver med nødvendig tilpasning eller med ønsket utvikling. Man kan ikke gi rom til eksperimentelle tilnærminger hvis man skal drive med omgivelsesstyrt tilpasning hvor det er viktig å identifisere muligheter og trusler og deretter tilpasse ressurser og kompetanser til

disse. Ved konkurranseutsettingen av 5. generasjons renovasjonskontrakter drev Oslo kommune med nødvendig tilpasning av en viktig og kritisk samfunnstjeneste. Ved at Oslo kommune blant annet gikk med på å prøve ut ny teknologi, usikre skiftordninger og en driftsmodell de ikke hadde god kontroll på, kan det sies at de drev med eksperimentering heller enn gjennomføring av nødvendig tilpasning. Trondheim kommune derimot skal ha tydeliggjort at de ønsket å slippe private aktører inn slik at de kan lære kommunen noe samt se om konkurranseutsettingen vil øke kvalitet i tjenestetilbudet til de eldre. Dette er bakgrunnen for hvorfor Trondheim kommune hadde lite søkelys på økonomisk effektivitet. Trondheim kommunes hovedintensjon var å utnytte ressurser og kompetanser for å skape komparative fordeler og derigjennom skape nye strategiske muligheter. Sistnevnte er blant grunner for hvorfor evalueringsrapporten om konkurranseutsettingen tok for seg hva kommunen lærte fra Norlandia Omsorg AS og i konkurranseutsettingsprosessen.

Det at Trondheim kommune hadde en strategiprosess med eksperimentell tilnærming gjorde at en top-down modell fungerte bra for dem. Som Fjeldstad & Lunnan påpeker, innebærer strategiplanlegging, spesielt ved top-down planlegging, at strateger setter mål og formulerer strategier for å nå dem og at andre lenger ned i organisasjonen iverksetter dem. En slik tilnærming til strategiutvikling antar implisitt ifølge Fjeldstad & Lunnan at de som formulerer strategien er fullt informert om muligheter, tilgjengelige tiltak og konsekvensene av disse, og at omgivelsene er stabile en stund frem i tid (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 310-313).

Trondheim kommune skal ha gjort undersøkelser om Norlandia Omsorg AS og visste dermed at Norlandia Omsorg As vil drive sykehjemmene godt i perioden hvor kommunen selv er i en læringsperiode. Det kommunen likevel ikke var forberedt på var at omgivelsene ofte vil være ustabile og uforutsigbare. At Norlandia Omsorg As kunne drive sykehjemmene godt ga dermed kommunen ingen garanti på at andre forhold og faktorer som er viktig for konkurranseutsettingsstrategien vil være stabile. Det vises blant annet til at så snart kommunen oppdaget at momskompensjon utbetales til Norlandia Omsorg As i tillegg til driftskostnader som kommunen selv utbetaler, tok kommunen over driften av sykehjemmene selv for å hindre at Norlandia Omsorg As fikk ufortjente fordeler. Kommunen innså også at dersom Norlandia Omsorg As får utbetalt penger for momskompensjon, vil det gjøre kjøp av tjeneste dyrere til sammenligning med kommunens egen drift (Rådmannen i Trondheim kommune, 04.03.2005).

Bottom-up strategiprosesser er bedre egnet ved konkurranseutsetting:

Det vi så langt har sett viser at bruk av bottom-up strategiprosesser ville ha hindret mange uheldige situasjoner som Oslo kommune havnet i ved anskaffelsesprosessen av 5. generasjons

renovasjonskontrakter. Nesten alle tiltaksforslag som Deloitte kom med når det gjelder forbedring kan ivaretas bedre ved en bottom-up strategitilnærming. Med bakgrunn i gjennomgangen av anskaffelsesprosessen og funnene som ble gjort anbefalte Deloitte blant annet at kommunen sørger for at det foretas tilstrekkelig risikobasert vurdering og dokumentering av kompetansebehov for anskaffelsesprosjekter med utgangspunktet i mål som anskaffelsen skal sikre. Det må sørges for at det i hele anskaffelsesprosjektet blir involvert juridisk og faglig kompetanse på en balansert måte som er nødvendig for å sikre en god gjennomføring av anskaffelsen. Videre heter det at kommunen må sørge for at samlet risiko ved kombinasjon av løsninger i prosjektet / anskaffelsen blir forsvarlig vurdert og håndtert i anskaffelsesprosessen. Det anbefales også at kommunen må sørge for en tilstrekkelig vurdering og styring av risiko knyttet til beredskapsdimensjonering samt evaluere formuleringer i kontrakt for å sikre et hensiktsmessig hevingsgrunnlag når vesentlig svikt i samfunnskritiske leveranser oppstår. En annen viktig faktor som Deloitte påpekte og som en bottom-up prosessstilnærming vektlegger er det å sørge for god kommunikasjon i etaten og mellom etaten og overordnet nivå slik at samhandling som skal sikre en god gjennomføring av anskaffelsen skjer på en hensiktsmessig måte (Deloitte, 25.04.2017, s. 4-11).

Også involverende middle-up-down strategiprosesser er egnet:

Det vi så langt har sett viser også at bruk av middle-up-down strategiprosesser krever at mellomledere, som sentraliseres ved slike prosesser, er villige til å bruke og inkludere riktige aktører samt sørge for kommunikasjon og samhandling i arbeidsprosessen. En konkurranseutsettingsprosess vil også lykkes bedre hvis mellomlederne selv har god kunnskap innen tjenesteområde eller aktivitet som konkurranseutsettes og konkurranseutsettingsprosess. Hvis inkludering, kommunikasjon og kompetanse er veldig begrenset eller utøves feil, kan ting fort gå galt slik det gjorde ved konkurranseutsetting av 5. generasjons renovasjonskontrakter i Oslo kommune. For å verifisere det som nevnes her, vises det til konkurranseutsetting av sykehjem i Oslo kommune. Oslo kommune skal nesten samtidig som Trondheim kommune ha konkurranseutsatt flere sykehjem. Strategiprosessen som ble brukt i anskaffelsesprosessen var middle-up-down, akkurat som det ble gjort ved anskaffelsesprosessen av 5. generasjons renovasjonskontrakter.

Vellykket konkurranseutsetting av sykehjemmene i Oslo kommune:

I motsetning til hvordan mellomledelse handlet ved anskaffelsesprosessen av 5. generasjons renovasjonskontrakter, var mellomledelse ved konkurranseutsettingen av sykehjemmene både

åpne og inkluderende, takket være retningslinjer som ble vedtatt i bystyret. Selve konkurranseutsettingsprosessen ble beskrevet som omfattende når det gjelder kartlegging, risikovurdering og forberedelsene (Kommunenes Sentralforbund, 10.203, s. 33-34). Rapporten for evaluering av både konkurranseutsettingen av sykehjemmene i Oslo og i Trondheim kommune presiserer at Oslo kommune gjennomførte en mer omfattende prosess i forhold til Trondheim kommune som hadde en mer enkel prosess. Konkurranseutsettingsprosessen i Oslo kommune ble ikke forankret bare i kommunens mellomledelse, men i både bydelene, byrådet og bystyret. Behov for kompetanseheving innen tjenesteområdene på flere nivåer (involverte aktører) i kommunen ble beskrevet som stort. Dette førte til at kommunen opprettet i 1998 et eget team som gikk under navnet konkurransetemaet (Kommunenes Sentralforbund, 10.203, s. 33-34).

Konkurranseutsettingsteamet fikk i oppgave å utvikle et konkurranseutsettingskonsept i tråd med både kommunens retningslinjer, prinsipper og felles fremgangsmåter som bystyret hadde vedtatt. Kommunen satt mål om at innen året 2002 skulle alle tjenesteområdene være vurdert for konkurranse. Hovedoppgaver til konkurranseutsettingsteamet var i forbindelse med dette kompetansebygging, sørge for konkrete bidrag i forhold til enkeltvirksomheter samt utvikle veiledningsmateriell og ulike konsepter for gjennomføring. Når det gjelder konkurranseutsetting av sykehjemmene ble det i mai 1999 vedtatt at bestillerfunksjon skulle legges til bydelene under ansvaret til pleie- og omsorgssjefene. Her la man større vekt på at pleie- og omsorgssjefene hadde tilgang til kompetanse når det gjaldt det faglige og dermed kunne bedre løse oppgaver tilknyttet innkjøpsfaglige, kontraktsmessige og forhandlingsmessige forhold (Kommunenes Sentralforbund, 10.203, s. 33-34).

Måloppnåelsen for konkurranseutsettingen av sykehjemmene ble god når det gjelder økonomisk effektivitet. Oslo kommune skal ha oppnådd økonomisk gevinst. Når det gjelder kvalitet i tjeneste er det ikke mye som kan sies å ha endret seg, men arbeidsmiljø og arbeidsforhold ble av de ansatte opplevd som bedre etter konkurranseutsettingen (Kommunenes Sentralforbund, 10.203, s. 33-34). Om Oslo kommune hadde brukt samme framgangsmåte, altså bottom-up strategiprosesser eller en veldig involverende middle-up-down strategitilnærming, i anskaffelsesprosessen av 5. generasjons renovasjonskontrakter, hadde mange av de uheldige effektene vært unngått.

Når det gjelder bruk av top-down strategiprosessene har vi sett at de er bedre egnet i en arbeidsprosess hvor man har god oversikt over og full informasjon om konsekvenser av tiltaksvalg, oppdragstakers driftsmodell og omgivelsenes stabilitet og forutsigbarhet. Hvis en organisasjon driver med strategiplanlegging i kombinasjon med eksperimentering, er top-

down strategiprosess mindre risikabel å bruke. Kravet om full informasjon, spesielt i starten av en top-down strategiprosess skyldes som tidligere nevnt et behov for å vite om de overordnede målene og strategiene for å nå dem er realistiske slik at de etter hvert kan detaljeres og iverksettes. Bottom-up strategiprosesser er mindre krevende for toppledelsen når det gjelder informasjons- og kunnskapsinnsamling fordi innspill til mål og tiltak for å nå dem starter hos de som er nærmest markedetsbehovene og de mulige løsningene (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 310-311).

Evaluering av strategiprosessen i NAV:

Både Riksrevisjonen og Proba gir NAV skryt når det gjelder prosessgjennomføring av konkurranseutsettingen av arbeidsmarkedstiltak. Prosessen beskrives som ryddig og inkluderende, og den forholder seg til regelverket om offentlige anskaffelser. NAVs konkurranseutsettingsprosess er et tydelig og godt eksempel på hvordan bottom-up strategiprosesser kan gjennomføres. Man hører om inkludering av både fagekspertise og eksterne aktører. Utfordring oppstår når man begynner å stille spørsmål om hvordan NAV måler og registrerer effekter og måloppnåelser av konkurranseutsettingen. Vi har blant annet sett at Riksrevisjonen mener at NAV mangler kontroll av om forhåndsgodkjente leverandørene av arbeidsmarkedstiltak oppfyller kravene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak eller ikke. IKT-støtten som skal sikre god internkontroll ved utbetalinger til tiltaksleverandørene beskrives også som svak (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5).

Det som kanskje er mest kritisk når det gjelder oppfølging av måloppnåelsen og effektene er at NAV ikke har oversikt over hvor mye som er utbetalt per avtale ifølge Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2019, s. 4-5). Det sistnevnte gjør som tidligere poengtert at man setter spørsmålstegn ved Probas påstand om at prisen på tiltakene har blitt lavere enn tidligere og at det er ikke funnet tegn til at transaksjonskostnadene har økt vesentlig (Proba samfunnsanalyse, 2018, s. 1-6). Om tjenestekvalitet har blitt bedre eller ikke, har vi også sett at man kan stille spørsmål rundt det. Hvordan kan det av Proba påstås at kvalitet har blitt bedre med konkurranseutsettingen når leverandørenes egne evalueringsrapporter gir inntrykk av at det har blitt et dårligere tilbud til de brukerne som har svakest forutsetninger? Opstad mener at for at konkurranseutsetting skal lykkes, må effektivitetskrav utformes i kontrakten og resultatet må kunne evalueres (Opstad, 2020, s. 410).

Tatt i betraktning at kvalitetsforbedring og økonomisk effektivitet er nesten alltid blant hovedmål med konkurranseutsetting, har Opstad et viktig poeng. Hvis effektivitetskravet ikke kan utformes i en kontrakt og resultatet kan heller ikke bli evaluert forsvarlig, er det vanskelig

å trekke frem en sikker konklusjon på om en konkurranseutsetting gir positive effekter og måloppnåelser eller ikke. I forbindelse med det Opstad nevner, kan det blant annet vises til forsøksprosjektet *Kjerneoppgaver i NAV-kontoer 2012-2016*. Dette var et forsøksprosjekt ved fem NAV-kontorer hvor NAV gjennomførte avklarings- og oppfølgingstjenester i egen regi som alternativ til kjøp av slike tjenester fra eksterne leverandører. Forsøket skal ha blitt organisert som et tiltak i NAV, med samme regler som gjald for inntak i tiltak hos eksterne tiltaksarrangører. Økonomiske rammene var også de samme. Da prosjektet ble evaluert, viste det seg at NAV kan gjøre avklarings- og oppfølgingsarbeidet like bra eller bedre enn eksterne tiltaksarrangører (Spjelkavik, Mamelund & Schafft, 2016, s. ii).

Tre av involverte NAV-kontorene fikk like mange personer ut i jobb som private tiltaksarrangører. To av kontorene derimot fikk flere ut i jobb. Det som gjorde at forsøkskontorene klarte seg godt var at de hadde organisatorisk og kompetansemessig lagt til rette for en spesialisering av den arbeidsrettede brukeropfølgingen i tillegg til en tettere relasjon mellom innsøkende NAV-veileder og tiltak. Spesialiseringen av den arbeidsrettede brukeropfølgingen gikk blant annet ut på at veileder tok utgangspunktet i den enkelte deltakerens behov og interesser for å finne fram til riktig arbeidsplass og arbeidsoppgaver. Det ble lagt vekt på metodikk for rask utplassering av brukere i den vanlige arbeidsplassen. Dette forutsatt et ganske tett samarbeid med ordinære arbeidsgivere og oppfølging av arbeidsrelasjon. Forsøket utviklet en markedsforståelse i NAV som utfordret det tradisjonelle formidlingsperspektivet (Spjelkavik, Mamelund & Schafft, 2016, s. ii).

Viktig med system for vurdering og evaluering av måloppnåelse:

Det som fremlegges her er et godt eksempel på at det er viktig at NAV har gode systemer for å fange opp om de oppnår ønskede mål og effekter for konkurranseutsetting eller ikke. Hvis ikke kan NAV leve med en overbevisning om at konkurranseutsettingen gir bedre tjenestekvalitet og økonomisk effektivitet, mens virkeligheten er at NAV selv kunne ha levert bedre tjeneste for billigere pris. Manglende gode evaluerings- og oppfølgingsrutiner samt fravær av et komparativt grunnlag mellom NAV og eksterne aktører kan medføre det Fjeldstad & Lunnan kaller strategisk avdrift. Dette går ut på at det i en strategisk planleggingsprosess oppstår mistolkninger av eksterne signaler. Ledere i en organisasjon kan tro de tilpasser seg eksterne forhold, mens de i realiteten tilpasser seg sin egen virkelighetsbeskrivelse eller motstand mot endringer. Strategisk avdrift er vanskelig å oppdage mener Fjeldstad & Lunnan. Når strategisk avdrift oppdages, vil mulige løsninger for å rette på det ifølge Fjeldstad &

Lunnan, ofte reflektere den etablerte virkelighetsforståelsen slik at retningen ikke blir tilstrekkelig justert (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 312).

Det vi så langt har sett viser at det ikke er nok med en effektiv strategisk planleggingsprosess. Fungerende oppfølgings- og evalueringsmetoder er også nødvendige for at en organisasjon skal lykkes med konkurranseutsetting. Konkurranseutsettingsprosessen av sykehjemmene i Oslo kommune er et godt eksempel på hvordan en organisasjon skaffer seg et komparativt grunnlag i forbindelse med en anskaffelsesprosess. Oslo kommune skal ikke bare ha forhandlet med tilbyderne. Kommunen skal også ha sørget for å vurdere seg selv, om den kan levere en bedre og billigere tjeneste enn private tilbyderne. Det ble med bakgrunn i dette opprettet en styringsgruppe for kommunen som skulle vurdere kommune når det gjelder intern budgivning (Kommunenes Sentralforbund, 10.203, s. 33-34).

Viktig å tenke på implementeringsvennlige strategiprosesser:

Det er tydelig at bottom-up strategiprosesser har større sjanse til å gi positive effekter når det gjelder måloppnåelse ved konkurranseutsetting. Vi har fram til nå satt mest søkelys på hvordan bottom-up strategiprosessene er bedre egnet ved planleggingsprosess. Det må også nevnes at bottom-up strategiprosessene ser ut til å være bedre egnet i forhold til top-down og middle-up-down strategiprosesser når det gjelder implementering. Hovedgrunner til dette er som tidligere nevnt at bottom-up strategiprosesser legger til rette for god samhandling, kommunikasjon og inkludering. Det vises til Fjeldstad & Lunnan som mener at en vellykket iverksetting av strategi krever at strategien er godt kommunisert slik at påfølgende beslutninger og prioriteringer som blir tatt er i tråd med intensjonene i strategien.

Implementering av en strategi er også avhengig av at de ansatte i organisasjon aksepterer strategien. Det er de ansattes aksept som kan gi dem motivasjon og påvirke deres lojalitet til endringene. Fjeldstad & Lunnan understøtter videre at strategier som bryter med bedriftens organisasjonsidentitet og kultur, er generelt vanskeligere å iverksette. Dette skyldes blant at det er identitet som sier hvem de ansatte er som organisasjon og hvordan de skiller seg fra andre organisasjoner. Organisasjonskultur på sin side er det som utgjør organisasjonens grunnleggende normer med tanke på blant annet spørsmålet om hvordan ulike oppgaver løses og verdier som er viktige (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 314-315).

Mens konkurranseutsettingsprosessen i Trondheim kommune var preget av involvering og god samhandling mellom det politiske og det administrative nivået, hører vi om involvering, åpenhet og en fagfokusert konkurranseutsettingsprosess av arbeidsmarkedstiltak i NAV. I

Oslo kommune derimot er prosessen preget av både lite involvering og uenigheter. Det ble blant annet nevnt hvordan medlemmer av styringsgruppen var uenige om valg av Veireno, men at selskapet ble likevel valgt uten det ble gitt noen særlige grunner for hvorfor man gjorde det. Selv om flere forhold påpekte at mye var feil med den inngåtte avtalen om renovasjonstjenester, var det først når katastrofen ble en virkelighet at toppledelsen i kommunen engasjerte seg aktivt. Den 19.02.2017 uttalte byrådslederen Raymond Johansen at *«et lite, uerfarent selskap fikk avfallshåndteringen i Oslo. Det har aldri vært gjort før. Med en slik løsning la de alle eggene i en kurv. Vi kan ikke tillate at kommunen stiller seg i en slik situasjon»* (Mordt, Løken & Wilden, 19.02.2017, sist oppdatert 04.09.2018).

Anbudet fra Veireno var blant annet 82 millioner kroner lavere enn det nest billigste. Denne prisforskjellen må være alarmerende. Selskapet skal ha planlagt å bruke en bemanning på 89 renovatører, men det endte opp med 171. Dette førte til betydelige økonomiske utfordringer for selskapet. Det som ble også veldig forunderlig var at et selskap som skulle bruke kun 89 renovatører fikk ansvaret for avfallshenting i hele Oslo kommune. Tidligere var det mer enn ett selskap. Samtidig som kommunen valgte et lite selskap uten særlig erfaring, og som dessuten skulle bruke ny teknologi, ble kommunens eget reserveberedskap bygget helt ned (Johnsen & Mikalsen, 17.01.2017).

Denne situasjonen i Oslo kommune til sammenligning med Trondheim kommune og i NAV bekrefter Fjeldstad & Lunnans påstand om at dersom strategi i en organisasjon skal innebære å introdusere et nytt produkt, er det behov for handlinger som utvikler det nye produktet eller skaffe rettigheter til å produsere og selge det. Det kreves et sett av handlinger som utvikler eller tilpasser produksjons- og leveranseaktivitetene for det nye produktet, og et annet sett av handlinger som organiserer både utviklingsaktivitetene og aktivitetene som er forbundet med å produsere og levere når utviklingsarbeidet er ferdig. To følgende elementer blir da helt sentrale i operasjonalisering og utførelse av implementeringsarbeidet mener Fjeldstad & Lunnan. Først er det viktig å sørge for nok ressurser og tid til at organisasjonen faktisk kan gjennomføre endringene. Det er også veldig viktig å sikre involvering fra viktige interessenter som ansatte, eiere, myndigheter, leverandører og kunder. Fjeldstad & Lunnan er av den oppfatningen at å sikre involvering kan og bør ses på som en innsalgsprosess, der interessenter må ønske eller overbevises om å endre seg i tråd med strategien (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 314-315).

Sistnevnte viser at NAVs grep om å involvere eksterne aktører, spesielt tidligere leverandører, er viktig. Det er kun ved en slik involvering og inkludering at NAV kan få mulighet til å

kommunisere med og overbevise leverandørene hvor viktig det er å være orientert mot det beste for brukere heller enn økonomisk gevinst. Fjeldstad & Lunnan minner også på at det er i innsalgprosessen det motiveres og legitimeres om nødvendigheten av en endring. Motivasjon og legitimering gis ved at ledere fremlegger vurderinger bak ny strategi slik at denne gir mening. Hoved evalueringsrapporten om konkurranseutsetting av sykehjemmene i både Trondheim og Oslo kommune viser at de ansatte trivdes best å jobbe for private aktører og ønsket ikke å bli tatt tilbake til kommunene (Kommunenes Sentralforbund, 10.2003, s. 11). Ved tilbakeføring av driften til kommunene er det da nødvendig at ansatte blir godt kjent med hvorfor man har tatt et slikt valg. I Trondheim kommunes situasjon har vi sett at det ble gitt gode økonomiske begrunnelser samtidig som kommunen følte at den hadde innhentet god læring som kunne brukes videre.

Bottom-up strategiprosesser har en sårbarhet:

Selv om bottom-up strategiprosesser anses som mest vennlige når det gjelder planlegging og gjennomføring av konkurranseutsetting, er det viktig å poengtere at de kan også være sårbare, spesielt når det gjelder det å samordne strategiske mål og tiltak med andre tjenesteområder enn der mål og tiltak ble utviklet. Som Fjeldstad & Lunnan nevner, er bottom-up strategiprosesser *«kan være sårbare for endringer i omgivelsene og for at planene som de resulterer i, er urealistiske på andre områder enn der innspillene startet»* (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 310-311).

Med bakgrunn i det som nevnes her kan man si at selv om man jobber utfra en bottom-up strategisk tilnærming, er involvering av toppledelse og det å se hele organisasjon ved utvikling av mål og tiltak fortsatt viktig. Det er som tidligere nevnt at selv om målene og tiltakene kan brytes ned og detaljeres på nivåer under, er det nødvendig at toppledelse involveres også i nedbrytingsfasen. Fjeldstad & Lunnan begrunner dette som tidligere nevnt med at i nedbrytningsprosessen av mål og tiltak kan det komme fram forslag til tiltak som ikke lar seg realisere som en helhet og samtidig. Tiltakene kan blant annet være uforenlige fordi de til sammen krever mer ressurser, finansielle, materielle og menneskelige enn det en organisasjon i sin helhet har tilgjengelig på det tidspunktet de blir foreslått brukt. Ofte kan det også hende at tiltakene ikke passer sammen. Som eksempler så vi at Fjeldstad & Lunnan viste til inkonsistente valg med hensyn til markedsposisjonering og leveranseaktiviteter, ikke-kompatible teknologiske løsninger i ulike deler av organisasjonen, eller at kapasitet i ulike deler av organisasjon ikke er tilpasset hverandre (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308).

Selv om bottom-up strategiprosesser ikke sentraliserer toppledelse, er det på bakgrunn av det som nevnes her viktig at toppledelse involveres når tiltakene er klare for prioritering, justering, samordning og revidering. Det er nødvendig i en strategiprosess å se på tiltak under ett i forhold til resten av organisasjon fordi dersom tiltakene krever ressurser som den iverksettende enheten ikke disponerer, er det ledelse på nivået over sitt ansvar å fremskaffe og tilordne disse, for eksempel i form av investeringsmidler eller allokering av for eksempel personer eller utstyr hos andre enheter (Fjeldstad & Lunnan, 2018, s. 308).

DEL 6: OPPSUMMERINGS- OG KONKLUSJONSDEL

Hvordan strategiprosesser påvirker måloppnåelse for konkurranseutsetting i offentlig sektor er problemstillingsspørsmålet det ble forsket på. For å svare på problemstillingsspørsmålet så jeg på hvordan strategisk arbeid i konkurranseutsetningsprosesser i tre blant Norges største offentlige organisasjoner har påvirket måloppnåelse for konkurranseutsetting. Organisasjonene jeg så på er Oslo kommune, Trondheim kommune og NAV. Mer spesifikt gjorde jeg dokumentasjonsanalyse av anskaffelsesprosess av 5. generasjons renovasjonskontrakter i Oslo kommune, konkurranseutsetting av Moholt og Ranheim sykehjem i Trondheim kommune og anskaffelsesprosess av arbeidsmarkedstiltak i NAV.

I denne oppgavens sammenheng har vi brukt konseptet strategi om plan eller mønster for å oppnå overordnede mål i en organisasjon. Strategi handler om organisasjons forhold til omgivelser, og dens aktiviteter, ressurser og organisering. Strategiprosess har vi brukt som referansebegrepet til den prosessen som en organisasjon går gjennom når den skal treffe og iverksette strategiske beslutninger. Typiske trinn som inngår i en slik prosess er det å skape mål, analysere omgivelser, treffe strategiske valg og til slutt iverksette de valgte strategiske beslutningene. For å skape hensiktsmessige strategiske mål, arbeider organisasjoner for å forstå deres interne evner så vel som miljø de opererer i. Vanligvis skaffes slik forståelse gjennom analyser. Analysene skal føre til at det gjennomføres nødvendige tilpasninger mellom ressurser og krav eller forventninger i konkurransesituasjon.

Styrker og svakheter i konkurranse eller utviklingsprosess er vanligvis interne i en organisasjon og dermed under organisasjons kontroll. Muligheter og trusler derimot er vanligvis tilknyttet eksterne eller nyoppståtte forhold. Slike forhold kan være tilknyttet mange faktorer slik som geografisk ekspansjon, nye teknologier og endrede tilganger til ressurser og kundepreferanser. Når en organisasjon har klart å tilegne seg eller utvikle de spesifikke ferdighetene som trengs for å løse de utfordringene eller bevege organisasjon i en ønsket retning, blir det en mulighet og suksess for organisasjonen. Det er nettopp det som nevnes her som er hoved bakgrunnen for hvorfor det er viktig at man må velge riktig strategiprosess når det skal gjøres strategiske endringer eller valg.

Brukt ofte som et effektiviseringstiltak av både økonomi og kvalitet i offentlig sektor, har vi sett at konkurranseutsetting handler om det å legge offentlige tjenester ut på anbud slik at både private og offentlige aktører kan konkurrere om oppdrag. Hovedtanken er at når flere aktører konkurrerer om et oppdrag, kan de skjerpe seg når det gjelder både kvalitet og pris, noe den

offentlige bestilleren tror vil medføre til billigere tjenester med bedre kvalitet. Dessverre er det ikke alltid at konkurranseutsetting gir de ønskede effektene. Mens det finnes noen konkurranseutsettingsprosesser som har bidratt til effektivisering av tjenester og bedring av kvalitet, finnes det historier hvor konkurranseutsetting har gitt både ineffektivitet og kvalitetssvikt som resultat.

På samme måte som ved alle endringer i en organisasjon, gjøres det også en strategisk arbeidsprosess ved konkurranseutsetting. Å stille spørsmål rundt sammenheng mellom strategiprosess og måloppnåelse for konkurranseutsetting er da både relevant og interessant. Grunnen til dette er at det er gjennom strategisk styring at man kan blant annet avdekke viktige utfordringer, finne gode mål og tenke igjennom prinsipper, alternativer og tiltak. Men strategier kan også gi gal retning, for rask eller sakte endringsfart. Målene som utvikles gjennom strategiarbeidet kan forene manges innsats, men strategiske ledelsesprosesser kan også resultere i vanetenkning. Strategiske tiltak kan for eksempel klargjøre virksomheter for handling, men de kan også overforenkle hva som faktisk kreves av tilpasning og endring. Strategiene kan dessuten lage en helhet av ulike tjenester, men de kan også gi et galt bilde av ønsket eller mulig utvikling, og forhindre nyskaping.

Vi har sett at det finnes to hovedtilnærminger til strategiprosesser. Disse er top-down og bottom-up strategiprosesser. Man kan også snakke om en tredje tilnærming, som ifølge Fjelstad & Lunnan kalles middle-up-down strategiprosesser. Disse strategiprosessene er en kombinasjon av top-down og bottom-up strategiprosessene. Ved top-down strategiprosesser er det toppledelse som spiller en sentral rolle når det gjelder både tiltaksutvikling, koordineringsarbeid og beslutningsprosess. Ved bottom-up strategiprosesser derimot fremheves betydning av informasjon og kunnskap som er tilgjengelig i alle enhetene i en organisasjon. Slike strategiprosessene er altså induktive. Bottom-up strategiprosessene antar at gode strategier oppstår gjennom kreativ interaksjon mellom fakta og kunnskap. Toppledelsens hovedansvar anses med dette å være mest tilknyttet til det å gi rom for at gode ideer kommer frem og får utvikle seg til et nivå hvor det er mulig å vurdere dem. Forslag til tiltak og mål anbefales å komme etter bottom-up strategiprosesser fra medarbeidere og ledere som er nær kunder, leverandører, drift og utviklingsprosesser.

Ved prosesskombinasjon, det som kalles middle-up-down strategiprosesser, er det toppledelse som tar ansvar for setting av overordnede langsiktige retninger for organisasjon i form av visjon og mål, men at det er mellomledere som blir sentralisert i strategiarbeidet. Grunnen til at mellomledere blir sentralisert i strategiarbeidet er at de har ved sin plassering i en

organisasjon tilgang til både spesifikke fakta og kunnskap om kunder, produkter og teknologier og organisasjons overordnede mål og ressursituasjon. Mellomledere arbeider også tett med spesialister og ansvarlige for spesifikke funksjoner. Mellomledere har da som tidligere nevnt både nødvendig innsikt i tjenester / produksjon og tause kunnskap, noe som igjen gjør dem i stand til å finne bedre måter å realisere strategier og konkrete tiltak på.

Ut fra beskrivelsene om tilnærminger til strategiprosesser så vi at Oslo kommune brukte middle-up-down tilnærming. Trondheim kommune skal ha brukt top-down tilnærming. NAV skal ha brukt bottom-up tilnærming. Oslo kommunes anskaffelsesarbeidet av 5. generasjons renovasjonskontrakter skal ha vært organisert som et prosjekt med en styringsgruppe. Styringsgruppen besto av ledergruppen i Renovasjonsetaten. Ifølge Deloitte finnes det ikke dokumenter eller andre opplysninger som tilsier at det ble gitt konkrete styringssignaler fra politisk eller sentraladministrativt nivå til Renovasjonsetaten utover generelle styringssignaler nedfelt i Oslo kommunes styrende dokumenter. Nesten alt av kommunikasjon mellom Renovasjonsetaten og sentraladministrativt nivå gikk ifølge Deloitte gjennom direktør for Renovasjonsetaten.

I Trondheim kommune derimot skal både dialogs- og bestillerfunksjonen ha vært forankret i rådmannens faggruppe, som er kommunens toppledelse. Den enkelte virksomhetslederen var ansvarlig for sin utførelsenhet. Hver virksomhetsleder fikk ifølge evalueringsrapporten oppnevnt en kontaktperson i rådmannens stab som sto for den løpende dialogen mellom bestilleren og utføreren. Hver virksomhetsleder hadde også medarbeidersamtaler med staben. Når det kommer til NAV, ble det i planleggingsprosessen brukt NAVs egne fag- og innkjøpsansvarlige og representanter fra fylkeskontorene. Det var også en omfattende kommunikasjon med alle fylkeskontorene når det blant gjald dialog om inndeling av tjenesteområder. I tillegg til NAVs egne folk, ble også som tidligere nevnt eksterne aktører involvert. Blant disse hadde man eksisterende leverandører. De ble gitt mulighet til å komme med tilbakemeldinger, innspill og begrunnelser for beslutningene som ble tatt. Det ble også publisert en veiledende kunngjøring på Doffin og det var mulig for alle å komme med innspill.

Når det gjelder måloppnåelse ble Oslo kommunes resultat for konkurranseutsettingen av 5. generasjons renovasjonskontrakter katastrofalt. Tusenvis av lovbrudd ble registrert i tjenesteleveranse. Kontrakten med Veireno ble avsluttet og flere anmeldelser etterfulgte. Transaksjonskostnader som følge av oppfølging av saken økte betydelig. Trondheim kommune på sin side skal ha oppnådd målene sine med konkurranseutsettingen. Kommunen lærte om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Kommunen innhentet også læring fra en privat aktør. Det ble dessuten sikret at kjøp av tjeneste ikke ble dyrere enn

kommunal drift. Når det gjelder NAV, er effekter av konkurranseutsettingen av arbeidsmarkedstiltak usikre. Når det for eksempel kommer til økonomisk effektivitet, kritiseres NAV for kontrollmangel over pengebruken i forbindelse med kjøp av arbeidsmarkedstiltak. Mens noen kilder sier at tjenestekvalitet har blitt bedre, hører vi også om at tilbudet til de svakeste brukere har blitt dårligere og at det er stor variasjon mellom leverandører.

Med bakgrunn i problemstillingsspørsmålet, forskningsdata og drøftingene konkluderes det med at det er sammenheng mellom måloppnåelse og hvilken strategiprosess man bruker ved konkurranseutsetting. Med mindre en organisasjon driver med planlegging og gjennomføring av strategi som kombinerer med eksperimentell tilnærming, er ikke top-down strategiprosesser egnet ved konkurranseutsetting. Disse strategiske prosessene sentraliserer toppledelse i en organisasjon og involverer i liten grad medarbeidere på lavere nivåer i en organisasjon. Uten samarbeid med de som er direkte på tjenesteområder, er det lett for toppledelse å kjøre seg vill. Skal toppledelse lykkes med både planlegging og gjennomføring av strategi uten stor involvering av medarbeidere på lavere nivåer, må toppledelse gjennomføre analyser og utføre et betydelig arbeid for informasjonsinnsamling. Dette kan igjen føre til store informasjonsinnhentingskostnader.

Ved implementering av strategi er en organisasjon avhengig av at strategien har støtte blant ansatte, eiere og kunder. Lite inkludering kan føre til stor motstand og lite motivasjon blant de ansatte. Bottom-up strategiprosesser er utformet med hovedmål å involvere og inkludere mye gjennom både planlegging, gjennomføring og oppfølging av strategiske tiltak. Spesielt ved en strategisk arbeidsprosess hvor man ønsker å bedre økonomi og kvalitet, løse utfordringer og trusler samt henge med i utvikling, er en organisasjon avhengig av at medarbeidere, spesielt fageksperter, er involvert. For at en konkurranseutsetting skal lykkes, har vi sett at nok kunnskap på område eller aktivitet som skal konkurranseutsettes og spesifisering av krav og oppgave må til. Det er medarbeidere som har direkte ansvar for tjenester / aktiviteter og ledere som er nærmest dem som har slike kunnskaper og fagekspertise. Konkurranseutsettingsprosesser som bruker en bottom-up strategitilnærming har altså størst sjanse til å lykkes.

Hvis toppledelse i en organisasjon slipper hele strategisk oppfølging på lavere nivåer i organisasjon, blir bottom-up strategiprosesser sårbare. Bakgrunnen til dette er at selv om mål og tiltak kan brytes ned og detaljeres på nivåer under, er det nødvendig at toppledelse involveres også i nedbrytingsfasen. I nedbrytingsfasen kan det komme mål og tiltak som ikke lar seg realisere som en helhet og samtidig. Tiltakene kan blant annet være uforenlige fordi de til sammen krever mer ressurser, finansielle, materielle og menneskelige enn det en

organisasjon i sin helhet har tilgjengelig på det tidspunktet de blir foreslått brukt. Ofte kan det også hende at tiltakene ikke passer sammen. Det er da nødvendig i en strategiprosess å se på tiltakene under ett i forhold til resten av organisasjon. Dersom tiltakene krever ressurser som den iverksettende enhet ikke disponerer, er det ledelse på nivået over sitt ansvar å fremskaffe og tilordne disse, for eksempel i form av investeringsmidler eller allokering av for eksempel personer eller utstyr hos andre enheter.

Når det gjelder middle-up-down strategiprosesser, er både gjennomføringen av dem og måloppnåelse avhengig av mellomledere. Det er mellomledere som sentraliseres ved middle-up-down strategiprosesser. I tillegg til at mellomledere må ha kunnskap om område eller aktivitet som konkurransen utsettes, er det viktig at de har en god forståelse av involveringsansvaret de har ovenfor toppledelse og medarbeidere på lavere nivåer. Det må til slutt nevnes at gode strategiprosesser alene er ikke nok når det gjelder måloppnåelse. En organisasjon som konkurransen utsetter må ha gode rutiner for komparering og evaluering av om de oppnår ønskede effekter. Hvis ikke risikerer organisasjonen at mål med konkurransen utsetting blir konkurransen utsetting alene og ikke noe annet. Uten et godt komparativt og evalueringsgrunnlag risikerer også en organisasjon å kjøpe dyre tjenester med dårlig kvalitet når den selv kunne ha levert billige tjenester med god kvalitet.

LITTERATURLISTE

Bøker:

Brochs-Haukedal, William (2010). *Arbeids- og lederpsykologi* (8. utgave, 11. opplag). Bergen: Cappelen Damm Akademisk

Busch, Tor; Johnsen, Eirik; Klaudi Klausen, Kurt & Vanebo, Jan Ole (red.) (2015). *Modernisering av offentlig sektor: trender, ideer og praksiser* (3. utgave, 2. opplag). Oslo: Universitetsforlaget

Busch, Tor; Johnsen, Eirik; Valstad, Stein J. & Vanebo, Jan O. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv* (3. opplag). Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, Tom; Lægred, Morten E. P. & Aars, Jacob (2019). *Forvaltning og politikk* (4. utgave, 3. opplag). Oslo: Universitetsforlaget

Dalland, Olav (2017). *Metode og oppgaveskriving for studenter* (6. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Fjeldstad, Øystein D. & Lunnan, Randi (red) (2018). *Strategi* (2. utgave, 2. opplag). Bergen: Fagbokforlaget

Greve, C., & Ejersbo, N. (2011). *Den offentlige sektor på kontrakt: Temaer, erfaringer og utfordringer*. I T. Busch, E. Johnsen, K. Klaudi Klausen, & J. Ole Vanebo (Eds.), *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser* (3. ed., pp. 120-132). Oslo: Universitetsforlaget

Johnsen, Åge (red) (2014). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget

Opstad, Leiv (2020). *Økonomistyring i offentlig sektor* (3. utgave, 1. opplag). Oslo: Gyldendal

Flick, Uwe (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (4. utgave). Sage Publications

Krokan, Arne (2013). *Nettverksøkonomi: digitale tjenester og sosiale mediers økonomi*. Oslo: Cappelen Damm akademisk

Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utgave). Bergen: Fagbokforlaget

Stausberg, Michael & Engler, Steven (2011). *The Routledge Handbook of Research Methods in the Study of Religion*. London and New York: Routledge

Thorsvik, Jan & Jacobsen, Dag I (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer* (3. utgave). Bergen: Fagbokforlaget

Tjora, Aksel (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave, 1. opplag). Oslo: Gyldendal Akademisk

Nettkilder:

Adressa (publisert 19.03.2004, oppdatert 23.04.2012). *Velykket sykehjemskonkurranse*. I www.adressa.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.adressa.no/nyheter/article25222.ece>

Bergsli, Alf T. (21.08.2022). *Svake tall for sykehjem på anbud*. I www.forskning.no. Hentet den 21.05.2022 fra <https://forskning.no/helsepolitikk-velferdsstat-aldring/svake-tall-for-sykehjem-pa-anbud/1205995>

Deloitte (25.04.2017). *Renovasjonsetaten / Oslo Kommune: Gjennomgang av anskaffelsesprosess og kontraktsoppfølging i Renovasjonsetaten*. I www.oslo.kommune.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13213690-1493361835/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Politikk/Byr%C3%A5det/For%20presen/Pressemeldinger/Gjennomgang%20av%20anskaffelsesprosess%20og%20kontraktsoppf%C3%B8lging%20-%20Renovasjonsetaten%20-%20rapport%20fra%20Deloitte%20-%202027042017.pdf>

Encyclopedia (ikke datert). *Strategic Management*. I www.encyclopedia.com. Hentet den 20.05.2022 fra <https://www.encyclopedia.com/finance/finance-and-accounting-magazines/strategic-management>

Fjeldstad, Øivind (08.10.2019). *Nav mangler kontroll over pengebruk til arbeidstiltak*. I www.velferd.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://velferd.no/arbeidsliv/2019/nav-mangler-kontroll-over-pengebruk-til-arbeidstiltak>

Helseplattformen (publisert 30.09.2019, oppdatert 06.05.2022). *Helseplattformen AS*. I www.helseplattformen.no. Hentet den 07.05.2022 fra <https://helseplattformen.no/om-oss/helseplattformen-as>

Hovland, Lennart (18.02.2019). *NAV med krav om 70 % kvalitet og 30 % pris i nye milliardkontrakter*. I www.anbud365. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.anbud365.no/bransjer/helseomsorg/nav-med-krav-om-70-kvalitet-og-30-pris-i-nye-milliard-kontrakter/>

Johnsen, Bjarne A. & Mikalsen, Helge (17.01.2017). *Presset Ap-Raymond: Bygger ny søppelberedskap i Oslo*. I www.vg.no. Hentet den 20.05.2022 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/6OILW/presset-ap-raymond-bygger-ny-soeppeberedskap-i-oslo>

Kolsrud, Kjetil (10.12.2020). *Nå er domstolsreformen vedtatt i Stortinget*. I www.rett24.no. Hentet den 07.05.2022 fra <https://rett24.no/articles/na-er-domstolreformen-vedtatt-i-stortinget>

Kommunal- og distriktdepartementet (31.03.2022). *Statlig arbeidsgiverstrategi 2020-2023*. I www.regjeringen.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlig-arbeidsgiverstrategi-2020-2023/id2906486/>

Kommunes Sentralforbund (ikke datert). *Nyskapende arbeidsgivere*. I www.ks.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/ledelse-og-organisering/nyskapende-arbeidsgivere/>

Kommunenes Sentralforbund (10.2003). *Konkurransetsetting av tjenester i Oslo og Trondheim kommune*. I www.ks.no. Hentet den 02.05.2022 fra <https://www.ks.no/fou-sok/2004/000026/>

Kommunenes Sentralforbund (2011). *Konkurransetsetting i kommunale kjernetjenester*. I www.ks.no. Hentet den 21.05.2022 fra <https://www.ks.no/fou-sok/2011/114019/>

Mordt, Henriette Mordt; Løken, Knut-Martin & Wilden, Victoria (19.02.2017, oppdatert 04.09.2018). *Oslo kommune sier opp kontrakten med Veireno*. I www.nrk.no. Hentet den 29.04.2022 fra <https://www.nrk.no/osloogviken/oslo-kommune-sier-opp-kontrakten-med-veireno-1.13386833>

NAV (06.06.2013, oppdatert 28.04.2022). *Kva er NAV?* I www.nav.no. Hentet den 08.05.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>

NAV (17.01.2019, oppdatert 21.03.2021). *Anskaffelser og samfunnsansvar*. I www.nav.no. Hentet den 08.05.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/samfunnsansvar-i-navs-anskaffelsesstrategi>

NAV (Ikke datert). *Brukermedvirkning*. I www.nav.no. Hentet den 08.05.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning>

Norsk Forskningsråd (06.2016). *Evaluering av samhandlingsreformen: Sluttrapport fra styringsgruppen for forskningsbasert følgeevaluering av samhandlingsreformen (EVASAM)*. I www.forskningsradet.no. Hentet den 07.05.2022 fra <https://www.forskningsradet.no/om-forskningsradet/publikasjoner/2016/evaluering-av-samhandlingsreformen/>

NRK (28.10.2016, oppdatert 28.08.2020). *Søppelkaoset i Oslo*. I www.nrk.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.nrk.no/osloogviken/soppelkaoset-i-oslo-1.13186936>

Nærøysund kommune (ikke datert). *Strategisk ledergruppe*. I www.naroyssund.kommune.no. Hentet den 23.04.2022 fra <https://www.naroyssund.kommune.no/om-naroyssund-2/strategisk-ledergruppe.6635.aspx>

Nøra, Stig (18.06.2019). – *NAV-reformen har sviktet de svakeste*. I www.forskning.no. Hentet den 07.03.2022 fra <https://forskning.no/oslomet-partner-velferdsstat/nav-reformen-har-sviktet-de-svakeste/1347677>

Oslo kommune (ikke datert). *Slik styres Oslo*. I www.oslo.kommune.no. Hentet den 18.04.2022 fra <https://www.oslo.kommune.no/politikk/slik-styres-oslo/#gref>

Proba samfunnsanalyse (2018). *Evaluering av NAVs anskaffelse av nye avklarings- og oppfølgingstiltak – Sluttrapport*. I www.proba.no. Hentet den 15.02.2022 fra <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2018-07-evaluering-av-navs-anskaffelse-av-nye-avklarings-og-oppfolgingstiltak.pdf?fbclid=IwAR0Qx50gQoUxyXxuCSu0zFDyQQvxkyyWswOVS9f3VPxc115ALj5EPQojhMo>

Riksvisjonen (2019). *Revisjonsrapport for 2018 om anskaffelser og oppfølging av arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten*. I www.riksrevisjonen.no. Hentet den 10.01.2022 fra <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2019-2020/anskaffelserarbeidsmarkedstiltaknav.pdf>

Rådmann i Trondheim kommune (04.03.2005). *Saksfremlegg: Forslag til rettslig inndrivning av krav mot Norlandia Omsorg As*. I www.trondheim.kommune.no. Hentet den 19.01.2022 fra http://publikum.trondheim.kommune.no/application/get_saksfremlegg/34145

Sander, Kjetil (07.12.2020). *Mellomleder*. I www.estudie.no. Hentet den 18.04.2022 fra <https://estudie.no/mellomleder/>

Schmidt, Nina (25.03.2022). *Domstolsreformen er meget vellykket, og reversering løser ingen ting*. I www.advokatbladet.no. Hentet den 07.02.2022 fra <https://www.advokatbladet.no/domstolsstruktur/domstolsreformen-er-meget-vellykket-og-reversering-loser-ingen-ting/176381>

SNL (14.02.2009, oppdatert 16.06.2021). *Byrå*. I www.snl.no. Hentet den 23.04.2022 fra <https://snl.no/byr%C3%A5d>

Syvertsen, Susanne (25.10.2021). *Strategi for ledelse og medarbeiderskap*. I www.lillesand.kommune.no. Hentet den 24.04.2022 fra <https://www.lillesand.kommune.no/strategi-for-ledelse-og-medarbeiderskap.564713.no.html>

Tranøy, Knut Erik (18.02.2019). *Metode*. I www.snl.no. Hentet den 24.03.2022 fra <https://snl.no/metode>

Trondheim kommune (ikke datert). *Strategisk ledelse*. I www.trondheim.kommune.no. Hentet den 23.03.2022 fra <https://www.trondheim.kommune.no/strategisk-ledelse/>

Andre kilder:

Ening, Macumbe A. (2022). *Egne arbeidserfaringer*.

Kommunenes Sentralforbund (23.10.2002). *Asplan Analyse delrappport - Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren: Trondheim kommune*. Sandvika: Asplan Viak AS.

VEDLEGG

Asplan Analyse delrapport - Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren: Trondheim kommune



**KOMMUNENES
SENTRALFORBUND**

**EVALUERING AV
KONKURRANSEUTSETTING
OG OMSTILLING I PLEIE- OG
OMSORGSSEKTOREN**

TRONDHEIM KOMMUNE

Asplan Analyse

Delrapport

EVALUERING AV KONKURRANSEUTSETTING OG OMSTILLING I PLEIE- OG OMSORGSSEKTOREN

Emne: Konkurransetsetting i pleie- og omsorgssektoren

Kommentar:

Forfatter: Asgeir Flåtre, Jostein Askim, Johan Petter Skogseth, Helge Dønnum,

Nøkkelord:

Prosjektnr: 103390

Rapportnavn: **Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren**

Rapportnr:

Lagret Dokument3

Sist lagret dato: 23.10.2002 4:00

Sist lagret av:

Sist skrevet ut: 22.11.2002 9:51

Asplan Analyse
Asplan Viak AS
Rådhusstorget 5
Postboks 24
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200
Faks: +47 67525299
E-post: sandvika@asplanviak.no
Web: www.asplanviak.no

FORORD

Denne rapporten er en delrapport i evalueringen av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektorene i Trondheim og Oslo kommuner. Evalueringen er i regi av KS-forskning under programmet storbyrettet forskning

Kontaktperson i Trondheim kommune har vær Eirik Roos, samt virksomhetslederne Eva Guldahl Holm, Oddvar Høiås, Eva Sæterli, og Birgitta Göranson

Prosjektgruppen har bestått av Helge Dønnum, Asgeir Fløtre og Jostein Askim fra Asplan Analyse, og Johan Petter Skogseth fra Asplan Viak Trondheim AS. Helge Dønnum har vært prosjektleder.

Sandvika, september 2002

For Asplan Viak AS

Prosjektleder

Helge Dønnum

INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	4
1.1	KONKURRANSEUTSETTINGSPROSESSEN.....	4
1.2	KVALITET.....	4
1.3	ØKT EFFEKTIVITET.....	5
1.4	ARBEIDSMILJØ.....	5
1.5	KONKLUSJON.....	6
2	INNLEDNING	7
2.1	KONKURRANSEUTSETTING I OFFENTLIG SEKTOR.....	7
2.2	KONKURRANSEUTSETTING I TRONDHEIM.....	7
2.3	HVA VET VI OM KONKURRANSEUTSETTING FRA ANDRE LAND?.....	8
3	PROBLEMSTILLINGER I EVALUERINGEN	11
3.1	KRAV TIL KVALITET: SERVICEERKLÆRING SOM RAMMEVERKTØY.....	11
3.2	KONKURRANSEUTSETTING SOM VIRKEMIDDEL FOR REDUSERTE KOSTNADER?.....	13
3.3	FORHOLDET TIL DE ANSATTE.....	14
4	EVALUERINGSDESIGN	15
4.1	PROSESSEVALUERING.....	15
4.2	RESULTATEVALUERINGEN.....	16
4.3	METODE.....	16
4.4	DATAKILDER.....	18
5	KONKURRANSEUTSETTINGSPROSESSEN	21
5.1	VEDTAKET OM KONKURRANSEUTSETTING.....	21
5.2	SKILLET MELLOM BESTILLER OG UTFØRER.....	21
5.3	GJENNOMFØRINGEN AV KONKURRANSEN.....	22
5.4	VIRKSOMHETSOVERDRAGELSE.....	23
5.5	OPPSUMMERING OG VURDERING AV KONKURRANSEUTSETTINGSPROSESSEN.....	24
6	DRIFTSFASEN: KONKURRANSEUTSETTING SOM VIRKEMIDDEL FOR ØKT KVALITET	26
6.1	BESKRIVELSER AV SYKEHEJMENE.....	26
6.2	TJENESTEKVALITET VED SYKEHEJMENE.....	27
6.3	OPPSUMMERING OG VURDERING: KONKURRANSEUTSETTING OG KVALITET PÅ TJENESTEYTING.....	33
7	DRIFTSFASEN: KONKURRANSEUTSETTING SOM VIRKEMIDDEL FOR ØKT EFFEKTIVITET	35
7.1	VIRKSOMHETSSTYRING.....	35
7.2	BUDSJETTDISIPLIN VED DE KOMMUNALE SYKEHEJMENE.....	36
7.3	OPPSUMMERING OG VURDERINGER.....	40
8	EFFEKTER PÅ ARBEIDSMILJØ	41
8.1	TRIVSEL.....	41
8.2	MEDBESTEMMELSE OG UTVIKLINGSMULIGHETER.....	41
8.3	SYKEFRAVÆR.....	42
8.4	AVLØNNING.....	42
9	ANBEFALINGER	43
9.1	MULIGE FORKLARINGER PÅ BEGRENSET MÅLOPPNÅELSE.....	43
9.2	ANBEFALINGER.....	43

1 SAMMENDRAG

I denne delrapporten konkluderer vi med at konkurranseussettingen av de to nye sykehjemmene Moholt og Ranheim, samt omstilling av Buran sykehjem har gitt noen, men ikke alle de forventede resultater som bystyret tok sikte på i sitt vedtak i oktober 1998. Vi har sortert sammendraget etter de fire hovedtemaene som evalueringen tar for seg, dvs. konkurranseutsettingsprosessen, kvalitet, effektivitet og arbeidsmiljø.

1.1 Konkurranseutsettingsprosessen

Gjennomføringen av konkurranseutsettingen i Trondheim ser ut til å ha vært en politisert prosess hvor en viktig målsetting har vært å åpne opp for private aktører på ett område hvor det offentlige tradisjonelt har hatt monopol. Det borgerlige flertallet i byen la vekt på at konkurranseutsetting skulle øke kvaliteten på pleie- og omsorgstjenestene, og flere skulle få nytte godt av kommunens tjenestetilbud.

Selve anbudsprosessen har vært grundig og systematisk og ikke minst kostnadseffektiv. Dette skyldes to forhold. For det første, kommunens erfaringer med bestiller – utfører modellen og for det andre kommunens erfaringer fra tilsvarende prosesser med bruk av anbud i andre deler av kommunens tjenesteområder. Forberedelsene og gjennomføringen av konkurranseutsettingen av de to sykehjemmene har også gitt viktige læringseffekter i sentraladministrasjonen

1.2 Kvalitet

Basert på kommunens brukerundersøkelser fant vi ut at det er de konkurranseutsatte sykehjemmene Moholt og Ranheim som har høyest tjenestekvalitet, men undersøkelsen avslørte at det som i størst grad påvirket opplevd tjenestekvalitet var:

- Strukturelle forhold som alder og størrelse på sykehjem
- Individuelle forhold som brukernes alder, og hvorvidt de har enerom.

Det var særlig fysiske forhold på sykehjemmene som påvirket opplevelsen av tjenestekvalitet. Moholt og Ranheim er relativt små sykehjem med moderne arkitektur som er tilpasset dagens brukere og sykehjemsdrift.

Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjudata av ansatte og brukere ved sykehjemmene. De ansatte ved de konkurranseutsatte hjemmene mener at kvaliteten har blitt bedre og at en viktig årsak til dette er at det er små forhold ved hjemmet, noe som gjør det lettere å holde oversikten og imøtekomme beboernes behov. I tillegg til hjemmenes totale størrelse, mener de ansatte at selve *utformingen* av hjemmet er av betydning ved at vakt/kjøkken og fellesrom er sentralisert i bygget. De ansatte mener at størrelse og bygningsstruktur har gjort det lettere å øke tjenestekvaliteten gjennom mer ansikt-til-ansikt tid.

Et annet positivt funn ved de konkurranseutsatte sykehjemmene er at brukerne har en svært positiv opplevelse av såkalte sosial måltider. Likevel er det et gjennomgående funn at muligheter for sosial atspredelse er det største savnet for brukerne ved samtlige sykehjem, uavhengig av driftsmodell. Denne observasjonen går igjen i intervjuene med brukerne og

ansatte og spørreundersøkelsen hvor under 30 prosent av de pårørende i de konkurranseutsatte hjemmene og 20 prosent i de kommunale hjemmene opplever at brukeren tilbys nok atspredelse. Dette savnet ble også registrert i vår evaluering av konkurranseutsetting av sykehjemmene i Bærum. Det ser ut til at vi her står overfor et problem som er uavhengig av spørsmålet om konkurranseutsetting.

1.3 Økt effektivitet

Kommunens valg av tilbyder etter anbudsprosessen falt på Norlandia, som tilbød tilnærmet samme pris som kommunens internbud, et bud som baserte seg på Spjøtvollmodellen. Alle de øvrige tilbudene lå høyere i pris. Dette betyr to ting. For det første oppnådde ikke kommunen gjennom konkurranseutsettingen vesentlige direkte kostnadsreduksjoner. For det annet fikk kommunen fastslått at den er konkurransedyktig på sykehjemsdrift; Spjøtvollmodellen ligger ikke prismessig over hva private aktører kan tilby. Kommunen fikk så å si markedstestet prisnivået sitt.

De tilgjengelige regnskapstallene viser at de kommunale virksomhetene har høyere budsjett disiplin i dag enn før vedtaket om konkurranseutsetting. Vår vurdering er at den økte budsjett disiplinen dels kan tolkes som en effekt av konkurranseutsettingen. Dette ut fra en forståelse av at konkurranseutsettingen har satt i gang interne endringsprosesser også ved de sykehjem som ikke ble konkurranseutsatt.

1.4 Arbeidsmiljø

De ansatte ved både de kommunale og de konkurranseutsatte sykehjemmene opplever at det er bra trivsel og godt arbeidsmiljø på arbeidsplassene. De to konkurranseutsatte hjemmene utmerker seg imidlertid ved at de ansatte her oppgir at det må samarbeides mer, de må ta større hensyn til hverandre og at de er mer "sammensveiset". Samtidig har de ansatte fått flere og mer varierte oppgaver som renhold, kjøkken og innkjøp.

De ansatte som jobber i de konkurranseutsatte virksomhetene utmerker seg likevel ved å fremheve medansvar gjennom en flat organisasjonsstruktur. Samtidig registrerer vi at de opplever større grad av utviklingsmuligheter enn ved ansettelse i kommunale virksomheter. En mulig forklaring kan være at en privat utfører står friere til å benytte incentivsystemer, som stimulerer til innsats og belønner resultatoppnåelse, enn kommunale virksomheter tradisjonelt kan. Høyere lønn, individuelle avlønninger og personalgoder er virkemidler som lettere kan brukes i privat virksomhet enn i en kommunal organisasjon hvor lønsspørsmål i større grad avgjøres sentralt. Samtidig må det også legges til at Norlandias ansatte i Trondheim hver for seg har tatt individuelt standpunkt til det å arbeide i konkurranseutsatte virksomheter, og at deres forventninger til å jobbe for en "annerledes" arbeidsgiver kan ha akselerert omstillingen.

Videre har vi registrert at arbeidsbelastningen oppleves som noe tyngre i de ordinært drevne sykehjemmene som her er evaluert, sammenlignet med de to konkurranseutsatte. Som forklaringer viser de ansatte til at flere brukere er krevende pasienter og at bygningene er tungdrevne ved at de ikke er tilpasset sykehjemsdrift og tillater bruk av moderne utstyr. Dette

ser ut til å ha skapt en "ond sirkel" i form av stor arbeidsbelastning og høyt sykefravær som i siste omgang reduserer tjenestekvaliteten for brukerne.

1.5 Konklusjon

Kommunen fikk ikke inn anbud som lå vesentlig lavere i pris enn det kommunen selv kunne tilby. Dette var et utfall som ga kommunen en bekreftelse på sin egen konkurransedyktighet, men det betydde også at kommunen ikke oppnådde noen direkte kostnadsreduksjon med konkurranseutsettingen.

Konkurranseutsettingsprosessen har trolig likevel gitt kommunen lærdommer som vil kunne gi effektiviseringsgevinster på noe sikt, og som til en viss grad kan tolkes til å ha gitt indirekte økonomiske innparinger allerede. Informanter sentralt kommunen påpeker dessuten at i forbindelse med konkurranseutsettingsprosessen har kommunen laget anbudsdokumenter og deretter utarbeidet kontrakter med tydelig spesifiserte krav til tjenesteutførelsen. Herfra har kommunen tatt med seg lærdommer for effektiv og forutsigbar bruk av bestiller/utførermodellen og lederkontrakter i både i sektoren og i kommunens tjenesteyting for øvrig.

Når det gjelder tjenestekvalitet har analysen påvist forskjeller mellom konkurranseutsatte og ordnært drevne sykehjem. Analysene viser imidlertid at disse forskjellene bare i begrenset grad kan tilskrives konkurranseutsettingen. De viktigste forklaringsfaktorene har vist seg å være:

- Individuelle forhold som brukernes alder, og hvorvidt de har enerom
- Fysiske forhold som alder og størrelse på sykehjem.

Vi anbefaler derfor kommunen å vurdere å satse på sanering av eldre sykehjem. Evalueringen viser at disse gir vesentlig dårligere opplevd tjenestekvalitet for brukerne.

2 INNLEDNING

2.1 Konkurransetsetting i offentlig sektor

Det er flere årsaker til at konkurransetsetting i økende grad benyttes som et virkemiddel til å effektivisere offentlig sektor; en strammere offentlig økonomi, teknologisk utvikling, økte krav fra befolkningen og endrete internasjonale rammebetingelser kan være noen forklaringsfaktorer.

Hensikten med konkurransetsetting er vanligvis å oppnå en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Gevinstene som oppnås kan tas ut i form av reduserte kostnader, økt produksjon, og/eller bedret tjenestekvalitet.

"Konkurransetsetting" er ikke et nytt begrep for tjenesteproduserende sektorer, men begrepet forveksles ofte med "privatisering". Dette vil ofte vri oppmerksomheten over mot politiske og ideologiske skillelinjer, og en nærmere begrepsavklaring av konkurransetsetting er derfor nødvendig.

Med konkurransetsetting menes ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester. Tanken bak konkurransetsetting er at *trusselen* om konkurranse i seg selv er effektivitetsdrivende. Selv om det konkurransetsettes, så er fortsatt det offentlige ansvarlig for at tjenestene tilbys innbyggerne, men det er ikke lenger slik at det offentlige har *monopol* på å levere tjenestene. Det skilles derfor mellom to roller ved konkurransetsetting; bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen. Ved konkurransetsetting er det utførerleddet, eller selve tjenesteproduksjonen, som eksponeres for konkurranse.

Full privatisering betyr derimot at det offentlige fraskriver seg ansvaret for tjenesten, og pris, kvalitet og leveransevilkår fastsettes i markedet. Dette betyr at både bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen er overlatt til et privat marked. Pleie- og omsorgstjenester som kommunene gjennom lov er pålagt å utføre kan ikke uten videre privatiseres, men det er full anledning å sette *produksjonen* av dem bort til andre (jfr NOU 2000:19 side 17-18).

Konkurransetsetting skiller seg altså fra privatisering ved at bestillerfunksjonen forblir et offentlig ansvar. I tillegg trenger heller ikke selve tjenesteproduksjonen bli privat, den kan like gjerne fortsatt utføres av kommunen. Hovedpoenget med konkurransetsetting er derfor ikke *hvem* som produserer tjenesten, men at tjenesten i en eller annen form er eksponert for konkurranse mellom flere produsenter/tilbydere.

2.2 Konkurransetsetting i Trondheim

Trondheim kommune har fastsatt et eget konkurranseprogram som bygger på grunnleggende retningslinjer og strategier.¹ Her fremgår at hovedhensikten med konkurransetsettingen er å legge til rette for at byens borgere skal sikres best mulig tjenester til den til enhver tid laveste

¹ Konkurransesprogram for Trondheim kommune. Grunnleggende retningslinjer og strategier. Sak nr. 96/0047, Trondheim kommune, 16.10.96.

pris. Bedre ressursutnyttelse skal gjøre at flere får nyte godt av kommunens tjenestetilbud. En eventuell profitt av konkurranseutsettingen skal altså tas ut i en økning i tjenestetilbudet.

Konkurransprogrammet skal også utformes slik at det sikrer brukerne økt valgfrihet. Private monopoler skal derfor ikke erstatte offentlige monopoler. Anbudsrutiner og kontrollopplegg skal sikre reell konkurranse. Selv om en virksomhet blir konkurranseutsatt, skal folkevalgte organ fortsatt ha full innsynsrett. På lik linje med øvrig kommunal virksomhet er det også bystyret som fastlegger mål og vurderer måloppnåelsen.

I Trondheim er det bystyret som avgjør hvilke områder som skal konkurranseutsettes. Før sakene kommer til behandling i bystyret har hele den kommunale organisasjonen gjennomgått sine tilbud til publikum og vurdert hvilke områder som *ikke* kan konkurranseutsettes. De øvrige områdene er det rådmannens ansvar å følge opp mht å fremme saker om konkurranseutsetting.²

I Trondheim er konkurranseutsetting definert slik: *"Konkurranseutsetting innebærer at et avgrenset tjenesteområde/produksjonsoppgave settes ut på anbud og der kommunens egen tjeneste konkurrerer om anbudet på linje med andre leverandører"*³

I Trondheim kommune er det to sykehjem, Moholt og Ranheim, som ble vedtatt konkurranseutsatt våren 1999. I tillegg vedtok kommunen å gjennomføre omstilling i ett tredje sykehjem (Buran sykehjem) høsten samme år. Disse tre prosjektene skal sammenlignes med et tilsvarende antall sykehjemsplasser i Trondheim (Ilevollen sykehjem og Nidarvoll sykehjem), som ikke er konkurranseutsatt.

2.3 Hva vet vi om konkurranseutsetting fra andre land?

I Norge er det ti kommuner som har vedtatt eller vurderer å sette ut pleie- og omsorgstjenester på anbud. Det er allerede privat drift ved 20 institusjoner⁴. Det foreligger imidlertid få systematiserte erfaringer. For å skaffe et referansegrunnlag har vi derfor gjennomført litteraturstudier av erfaringer fra de andre nordiske landene. I Danmark foreligger en ra det i relativt liten utstrekning erfaringer med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgssektoren, mens det i Sverige foreligger noe mer omfattende erfaringer.

I de undersøkelsene som her er gjennomgått, konkluderes det i hovedtrekk med at det er mulig å oppnå kostnadsbesparelser de første årene og at kvaliteten opprettholdes på et akseptabelt nivå.⁵

Det svenske *"Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi"* (IHE) har sammenfattet en rekke erfaringer med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Sverige. Her konkluderes det med at anbudskonkurransen trolig har bidratt til å bryte en trend med stadig stigende

² Konkurransprogram for Trondheim kommune. Grunnleggende retningslinjer og strategier. Sak nr. 96/0047, Trondheim kommune, 16.10.96.

³ Jf. konkurranseprogram for Trondheim kommune, Bakgrunnsnotat fra Rådmannen, 12.07.96

⁴ Kilde: Aftenposten 17.8.2002

⁵ Jf. "Private sykehjem. En rapport om kommersiell sykehjemsdrift" De Facto, 2001, "Konkurranse i eldreomsorgen – om konkurranseutsetting og kommersielle aktører i helse og sosialsektoren" De Facto 1998, "Konkurranseutsetting – virker det?". ECON-rapport 39/01 og "90- talets anbudskonkurrans i eldreomsorgen – några utvecklingstendenser", IHE-arbetsrapport 2001:1.

produksjonskostnader. De største effektene på kostnadssiden skjedde de første årene med konkurranseutsetting, og var delvis en effekt av at utførerne (både private og kommunale) presset prisene for å vinne markedsandeler. Etter hvert avtok kostnadsfordelene.

I Sverige har de også erfart at konkurranseutsettingen har ført til at virksomhetene har endret holding og nå er mer åpne mht. forandringer og å adoptere nye ideer. Selv om bruken av anbudskonkurranser har vært vitaliserende ved at bl.a. eldreomsorgens innhold er definert, så har det ikke bidratt til den fornyelse som kunne forventes.

Ifølge IHE-rapporten er det lite sannsynlig at kommunene kan forvente ytterligere kostnadsbesparelser ettersom prisforskjellene i anbudene etter hvert er blitt svært små. Profitten for tilbyderne er også svært liten. Nyetableringer av private tilbydere har blitt vanskeligere pga kommunenes krav til referanser. Den videre utviklingen vil være avhengig av hvilke forandringer som skjer i eldreomsorgen. Ett konkurransemiddel kan bli arbeidsmiljø fordi rekrutteringen av helsepersonell forventes å bli et enda større problem.

Ifølge en undersøkelse av private sykehjem, erfaringer med kommersiell sykehjemsdrift, utført av De Facto ligger kostnadsbesparelsene på 10-12 prosent de første årene, men det forekommer variasjoner i beregningene ved at kostnader knyttet til anbudsprosesser ikke alltid er medregnet. Det har også skjedd en utvikling det siste tiåret i Sverige ved at det har blitt en sterkere konsentrasjon på tilbydersiden ved at det i dag er store internasjonale konsern som dominerer. I Stockholm ser det nå ut til at prisene stiger og at det er få tilbydere i markedet. De Facto mener dette kan komme av at prisingen i en tidlig fase av konkurranseutsettingen har hatt karakter av "introduksjonstilbud", men det kan også komme av monopoliseringen i markedet. De kommunale reaksjonene på svikten på tilbudssiden er forskjellige. I en bydel i Stockholm har kommunen igjen overtatt driften av et sykehjem. Andre tiltak som prøves ut er innføring av ulike "kundevalgsmoeller" hvor brukerne gjøres til "kunder" ved at de innvilges et beløp de kan kjøpe tjenester for. Dynamikken i konkurranseutsettingen i Stockholm går altså i to retninger; enten ved at prosessen reverseres og kommunen igjen overtar driften, eller at det etableres et mer "normalt" markedsforhold hvor brukeren gjøres til "kunde".

Også arbeidsforholdet for ansatte i konkurranseutsatte virksomheter er kartlagt og vurdert.

Undersøkelser gjennomført for Svensk Kommunalarbeiderforbund⁶ viser at ansatte i pleie- og omsorgssektoren oppfatter private virksomheter bedre enn offentlige fordi:

- Det gis anledning til å tenke nytt
- Ansvar og delaktighet
- Mulighet til å påvirke og ta egne initiativ
- Kortere beslutningsveier
- Mindre administrasjon
- Lederes mulighet til å belønne
- Effektiv utnyttelse av ressurser

Undersøkelser utført av ECON og De Facto har imidlertid konkludert med at det er noe utydelige og motstridende tendenser når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsmiljø i konkurranseutsatte virksomheter. En observasjon i De Factos undersøkelse var at grunnlønnsnivået var noe høyere i private enn kommunale institusjoner. Samtidig viste undersøkelsen at de private tjenestepensjonsordningene var dårligere enn ordningene i Kommunal

⁶ Kilde: NOU 2000:19 Vedlegg I avsnitt 2.4

Landspensjonskasse. Videre viste undersøkelsen at de ansatte opplevde større innflytelse på sin lokale arbeidsplass og større frihet i selve arbeidssituasjonen i private enn i kommunale sykehjem. Overfor ledelsen i det private konsernet de ble en del av opplevde de ansatte på den annen side svært liten medbestemmelse.

Et annet viktig funn fra De Factos undersøkelse var at de privat drevne institusjonene åpnet nye karriereveier for hjelpepleierne. I de private institusjonene utførte hjelpepleierne oppgaver som i kommunale virksomheter ble utført av sykepleiere og ufaglærte. I tillegg kunne de nå bli mellomledere. De private institusjonene oppnådde dermed både lavere lønnsutgifter og fornøyde hjelpepleiere som fikk flere og mer utfordrende arbeidsoppgaver. Nye karriereveier for hjelpepleierne er også positivt ut fra et likestillingsperspektiv siden denne yrkesgruppen nesten utelukkende består av kvinner. På den andre siden slår endringer i pensjon, turnus og lønnsdannelse som følger med private utførere negativt ut for kvinner.

Lignende observasjoner er gjort i en undersøkelse gjennomført av FAFO som viser at arbeidsforholdene ikke er dårligere i de kommersielle omsorgsinstitusjonene enn i de kommunale.⁷ Undersøkelser viser at de ansatte trives noe bedre i de kommersielle virksomhetene hvor de i større grad kan forme sin egen arbeidssituasjon enn ansatte i kommunale virksomheter. Samtidig viser undersøkelsen at administrasjonen er mindre, lederne er flinkere til å oppmuntre de ansatte, beslutningsveiene er kortere, og grensene mellom ulike profesjonsgruppene ikke er så tydelige som i det offentlige. Sykepleierne og hjelpepleierne har også høyere grunnlønn enn kollegene i kommunene.

Forskjeller mellom privat og kommunal drift av sykehjem er også undersøkt av SINTEF som har kartlagt driften og sammenlignet driften ved to private og to kommunale sykehjem.⁸ Funnene fra de fire hjemmene viser at de private legger seg på en annen driftsfilosofi og legger vekt på andre elementer i eldreomsorgen enn de kommunale sykehjemmene gjør. Forskjellene går på organiseringen av arbeid og kompetanse, samt utviklingen av tjenesten. Også ledelse og brukerorienteringen varierer mellom de to driftsformene, ifølge SINTEF. Hovedtrekkene i forskjellene mellom de to driftsformene er at private legger mer vekt på brukerens individuelle behov, mens kommunale virksomheter i større grad er fagorientert i tjenestetilbudet. Dersom kommunene ønsker å utnytte fordelene ved de to driftsmodellene så bør kommunene legge føringer på hvordan driften blir organisert, ifølge SINTEF.

⁷ Hanne Bogen i Tidsskrift for Velferdsforskning, nr. 4 2001.

⁸ "Sykehjem i drift. Privat versus kommunal organisering av tjenester". Thomas Dahl og Berit Gullikstad. SINTEF, 2002.

3 PROBLEMSTILLINGER I EVALUERINGEN

Formålet med evalueringen har vært å fremskaffe informasjon om prosesser og resultater fra konkurranseutsettingen av pleie- og omsorgssektoren i Trondheim. I vedtaket om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenestene ble det forutsatt at kommunen skulle trekke lærdom av erfaringene, og evalueringen vil således ha som et viktig formål å bidra til en effektiv læringsprosess i kommunen.

I forbindelse med konkurranseutsetting av kommunale tjenester er det tre resultatområder som er av sentral betydning:

- Effekter på tjenestekvaliteten som følge av konkurranseutsetting.
- Eventuelle økonomiske besparelser i form av lavere kostnader/økt effektivitet.
- Effekter på arbeidssituasjonen til de ansatte.

Disse tre forholdene er kartlagt i evalueringen, og en nærmere utdyping følger under.

3.1 Krav til kvalitet: Serviceerklæring som rammeverktøy

En viktig målsetting med konkurranseutsettingen av pleie- og omsorgstjenestene i Trondheim var at byens borgere skulle sikres best mulig tjenester. Ut fra dette har vi reist følgende problemstilling:

I hvilken grad bidrar konkurranseutsettingen av pleie- og omsorgstjenestene i Trondheim til å forbedre tjenestekvaliteten?

Når det gjelder konkurranseutsetting og kvalitet er den teoretiske antakelsen at formaliseringen av tjenesteproduksjonen gjennom fastsettelse av kvalitetskriterier for tjenesten kan bidra til økt kvalitet. Det er verdt å understreke at andre organisasjonsendringer enn konkurranseutsetting kan bidra til en slik formalisering, for eksempel omstillingsprosesser i virksomhetene. Koblingen av formelle normer fra lover/forskrifter/kommunale vedtak/tekniske kvalitetssikringssystem og offentlig tjenesteproduksjon er i tråd med antakelser innen nyinstitusjonell teori.⁹ Innen denne delen av forskningslitteraturen framheves det at den offentlige politikken i stor grad påvirkes av både formelle og uformelle normer.

Normene som uttrykkes i bestemte kvalitetskriterier, følges opp gjennom kontrollrutiner og tilsynsordninger. Disse kriteriene avløser dermed en situasjon der kvaliteten på tjenestene påvirkes av ressurstilgang, tradisjon eller tilfeldigheter i situasjonen.

Kvaliteten på tjenestene kan generelt bli påvirket av andre forhold enn kriterier fastsatt gjennom konkurranseutsetting. Forhold som graden av politisk og administrativ legitimitet, ulike interesser og maktforhold, forskjeller i uformelle normer i organisasjonene om endringsvilje (kultur), kan påvirke kvalitetsendringen.

⁹ "Rediscovering institutions. The organizational basis of politics" James G. March og Johan P. Olsen, The free press, 1989.

Individuelle karakteristika ved den enkelte bruker, kan også påvirke kvalitetsendringer. Det blir viktig å utvikle et analyseopplegg som kan kontrollere for slike forhold (se metode). Et problem i forbindelse med målinger av kvalitet kan være at det ofte forekommer organisasjonsendringer samtidig med konkurranseutsetting. Slike endringer kan i seg selv være generatorer for kvalitetsendringer uavhengig av konkurranseutsettingen.

Når det gjelder kvaliteten på tjenestene har vi lagt til grunn en beskrivelse og vurdering av tjenestekvaliteten ut fra to perspektiv; et virksomhetsperspektiv og et brukerperspektiv. Ut fra virksomhetsperspektivet har vi forsøkt å kartlegge kvaliteten på tjenesteproduksjonen ovenfra og ned. Tilbyderen av kommunale tjenester har bestemte plikter som skal oppfylles, og selve produksjonsprosessen eller hvordan tjenestene produseres må derfor kartlegges og vurderes for at det skal være mulig å si noe om kvaliteten.

En viktig forutsetning for at konkurranseutsatte tjenester skal levere tilstrekkelig kvalitet er at kommunen har tilstrekkelig bestillerkompetanse. Dette påvirker innholdet og kravspesifikasjonen i konkurransegrunnlaget og kontrakter som inngås. Dersom tjenesten som bestilles ikke er godt definert kan det oppstå ulike oppfatninger mellom bestiller og utfører om hva som ligger til grunn for oppdraget. Uklare bestillinger medfører risiko for redusert kvalitet og svekker kommunens forutsetninger for styring og kontroll.

For å få et balansert inntrykk av tjenestekvaliteten er det også nødvendig å vurdere kvaliteten ut fra et brukerperspektiv. I dette perspektivet rettes oppmerksomheten mot brukeren av tjenestene som tilbys. Forholdet mellom bruker og tilbyder er at brukeren har visse rettigheter som tilbyderen er forpliktet til å innfri.

Trondheim kommune har utarbeidet serviceerklæring for brukerne av kommunale pleie- og omsorgstjenester. I serviceerklæringen er det bestemt at brukeren skal gis en trygg livssituasjon og en verdig tilværelse. Tjenestene som ytes skal være kvalifisert og ta vare på behov som følger av fysiske og psykiske funksjonshemminger.

En grunnleggende verdi for virksomheten er at den skal bygge på at brukerne har mulighet til selv å velge hvordan de vil leve sine liv. Serviceerklæringen inneholder en rekke områder med underliggende indikatorer for oppfyllelse av kvalitet:¹⁰

Valgfrihet

Valgfrihet innebærer at brukerne som har evne til det skal ha mulighet til å fatte beslutninger om følgende:

- Hvordan personalet skal hjelpe dem
- Når de ønsker hjelp til å stå opp og når de ønsker hjelp til å legge seg.
- Når de skal spise og hva de skal spise og hvem de skal spise sammen med.
- Hvilke klær de skal ha på seg.
- Låsing av rom og / eller personlige eiendeler.
- Motta besøk og når dette skal skje.

Kontinuitet

- Antall personer som hjelper den enkelte begrenses til færrest mulige.
- Brukerne skal ha hjelp til å opprettholde kontakten med venner og familie.
- Brukerne skal så langt som mulig gis anledning til å opprettholde kontakter utenom sykehjemmet som de er vant til å benytte.

¹⁰ Serviceerklæring. Trondheim kommune (udatert).

- Hver bruker får tildelt en fast kontaktperson blant personalet.

Integritet

- Pårørende konsulteres om krav til tjenesten dersom ikke brukeren selv kan gi uttrykk for sine ønsker.
- Brukerne skal behandles med respekt og med den tiltaleformen de ønsker.
- Brukerne skal spørres om hvordan de vil ha det.
- Virksomheten skal så langt det er mulig respektere og ivareta brukernes kulturelle, sosiale og religiøse behov.
- Virksomheten skal så langt det er mulig stimulere brukernes fysiske, psykiske og sosiale evner.
- Brukerne skal få hjelp til å holde seg velstelt.
- Brukerne skal ha mulighet til å velge hvilke av de øvrige brukerne de skal omgås.
- Institusjonens rutiner som regulerer brukernes liv skal være på et minimum.

Trygghet

- Brukerne skal ha trygghet for at de mottar hjelp når det er nødvendig.
- Brukerne skal ha trygghet for at tjenesten de mottar er faglig forsvarlig.
- Brukerne/pårørende skal oppleve trygghet for at eventuelle anmerkninger om eventuelle mangler ved tjenesten blir fulgt opp av ledelsen.
- Anmerkninger fra brukerne / pårørende skal dokumenteres.

Retten til et så aktivt og meningsfullt liv som mulig

- Etter eget ønske å delta i hverdagslige gjøremål.
- Å ha venner/familie på besøk til måltidene.
- Å feire merkedager slik de er vant til.
- Å låne bøker og aviser
- Å delta i hobbyaktiviteter og kulturelle og sosiale arrangementer.

Tilgjengelighet

- Brukeren skal ha mulighet for å tilkalle hjelp.
- Brukeren skal oppnå kontakt med hjelper innen 5 min.
- Personalet overholder avtaler med brukerne.

I evalueringen av tjenestekvalitet er kommunens serviceerklæring lagt til grunn som evalueringskriterier.

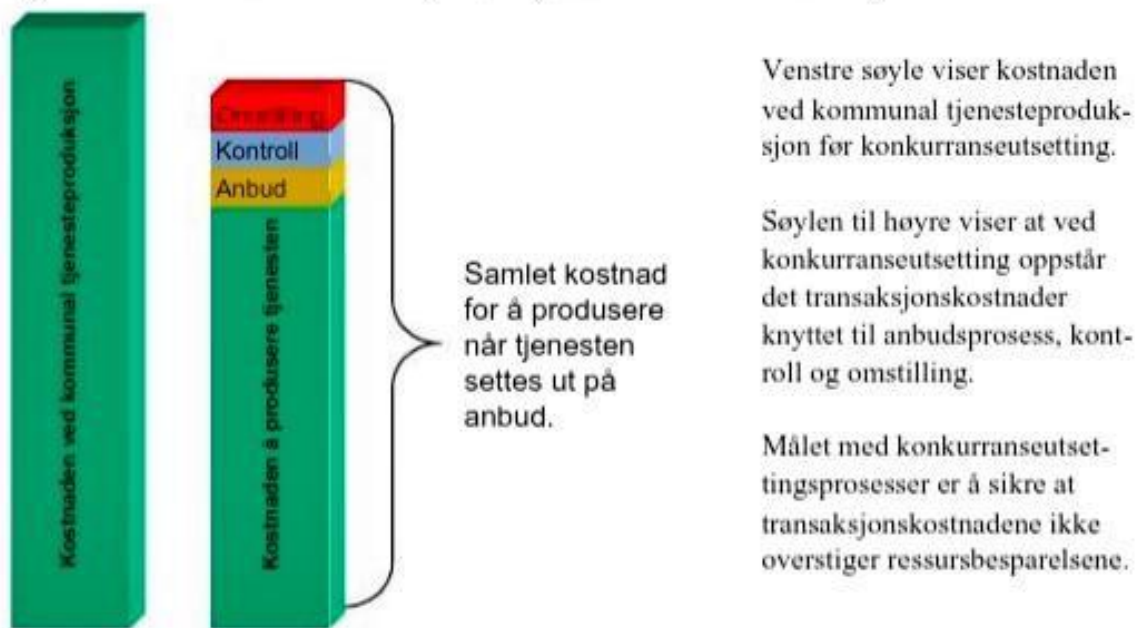
3.2 Konkurransetsetting som virkemiddel for reduserte kostnader?

Hensikten med å konkurransetsette pleie- og omsorgstjenester i Trondheim var å sikre byens borgere best mulig tjenester til lavest mulig pris. Bedre ressursutnyttelse skulle åpne for at flere får nytte godt av kommunens tilbud. Dette betyr at eventuelle effektiviseringsgevinster skal tas ut i økt produktivitet. Problemstillingen vi skal undersøke i denne delen av evalueringen er følgende:

I hvilken grad bidrar konkurransetsettingen av pleie- og omsorgstjenestene i Trondheim til å forbedre produktiviteten/effektiviteten for kommunen?

En måte å vurdere grad av effektivisering og produktivitetsøkning er å kartlegge om det oppnås eventuelle kostnadsreduksjoner og om disse tas ut gjennom en økning i produktivitet, dvs om flere får tilbud om plass på sykehjem, eller om det tilbys flere og bedre tjenester. Figuren under viser noen faktorer som påvirker kostnadene.

Figur 1: Forventet kostnadsreduksjon før og etter konkurranseutsetting



3.3 Forholdet til de ansatte

Konkurranseutsettingsprosesser vil i større eller mindre grad påvirke arbeidssituasjonen for de ansatte i sykehjemmene. Det er de ansatte som er konkurranseutsatt og som må omstille seg, arbeide på andre måter og effektivisere arbeidsdagen for at målene med konkurranseutsetting skal nås.

I den forbindelse er følgende problemstilling undersøkt:

I hvilken grad har konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenesten påvirket arbeidssituasjonen for de ansatte?

For å svare på problemstillingen er den operasjonalisert i noen indikatorer for det daglige arbeidsmiljøet og hvordan arbeidsdagen oppleves. Følgende elementer er kartlagt:

- Trivsel/kollegialt samarbeid
- Arbeidsbelastning
- Arbeidsmiljø
- Produktivitet
- Sykefravær
- Ledelse/ledelsesfilosofi
- Personalpolitikk/arbeidsmiljøtiltak
- Medbestemmelse
- Vaktordninger/turnusordninger
- Læring/kompetansetiltak
- Rapportering av utført arbeid
- Forholdet til de pleietrengende

4 EVALUERINGSDESIGN

Et evalueringsdesign viser til evalueringens struktur, mens problemstillingene refererer til evalueringens innhold.¹¹ Designet angir derfor hvordan evalueringen gjennomføres og henger sammen med problemstillingene ved at de spørsmål som skal besvares legger føringer på hvilket evalueringsdesign som velges.

Evalueringen består av to hovedelementer; en prosessevaluering og en resultatevaluering. Hver for seg vil disse tilnærmingene til evalueringsoppgaven besvare ulike elementer av problemstillingene.

4.1 Prosessevaluering

I en prosessevaluering rettes oppmerksomheten mot faktorer knyttet til *gjennomføringen* av konkurranseutsettingen i Trondheim. Evaluering av prosessen og erfaringene som er gjort der, er et mål i seg selv, og vil bidra til å forklare graden av resultatoppnåelse (se neste punkt).

Prosessevalueringen er derfor organisert rundt disse fasene.

- Vedtaksfasen
- Omorganiseringsfasen: Skille bestiller og utfører
- Konkurranses grunnlagsutforming/gjennomføring av konkurransen
- Overdragelse av drift/gjennomføring av konkurransen
- Drift

Vedtaksfasen. Her har vi fokusert på hvordan vedtakene om konkurranseutsetting/omstilling har kommet i stand. Aktørene og institusjonene som var sentrale identifiseres, samt at det gis en vurdering av barrierer forut for vedtakene. Denne delen fokuserer primært på det administrative og ikke det politiske nivået.

Omorganiseringsfasen: Skille bestiller og utfører. Et viktig kriterium ved konkurranseutsetting er skillet mellom den myndighet som bestiller en tjeneste og de som utfører tjenesten enten det er private aktører eller en kommunal enhet. Dette skillet skal ivareta habilitetsbestemmelser og sikre konkurranse på likeverdige vilkår.

Konkurranses grunnlagsutforming. Utformingen av konkurransegrunnlaget er en oppgave for kommunens bestillerfunksjon. I forbindelse med konkurranseutsettingsprosesser i pleie- og omsorgssektoren er bestillerrollen "ny" og utformingen av konkurransegrunnlaget kan være utfordrende arbeide. Samtidig er det viktig at habilitet og objektivitet ivaretas slik at konkurransevidene effekter unngås. Arbeidet med anbudsprosesser utgjør også en viktig transaksjonskostnad i forbindelse med konkurranseutsettingen. Det er derfor viktig å få kartlagt tidsforbruket i arbeidet med å utforme konkurransegrunnlaget. Videre er det også viktig å få kartlagt hvilke aktørgrupper som ble involvert, og hvordan arbeidet var organisert.

¹¹ Weiss, Carol H. *Evaluation*. Prentice-Hall, New Jersey: 1998.

Overdragelse av drift/gjennomføring av konkurransen. Det er viktig å få evaluert hvordan markedet har respondert ved de ulike anbudsprosessene, herunder hvor mange som responderte på anbudene. Dernest er det viktig å få kartlagt og evaluert hvordan kommunen arbeidet med å velge leverandør, herunder hvilken vekt de tilla forhold som pris, kvalitet og følger for bemanning både i institusjonene og i kommunen generelt. Det er også viktig å få kartlagt og evaluert hvordan selve overdragelsen av driften skjedde både for de private leverandørene og det kommunale foretaket. Dette siste er viktig ikke minst for å sikre kunnskaper om hvordan framtidige overdragelser kan skje mest mulig smidig.

Drift. Generelt er det også viktig å få kartlagt hvordan kommunene arbeider med å føre kontroll med at virksomhetene drives i henhold til inngått avtale mellom partene. Vi skal vurdere i hvilken grad kontrakten er et godt styringsverktøy for kommunen/bydelene, og hvordan kommunene følger opp kontrollen av kontraktene, herunder hvilke tidsressurser som legges ned for å følge opp. En må også vurdere hvordan eventuelle avvik i kontrakten håndteres.

4.2 Resultatevalueringen

I en resultatevaluering rettes oppmerksomheten mot oppnådde resultater i forhold til kostnader, kvalitet, forhold knyttet til ansatte og produktivitet/effektivitet. I forbindelse med konkurranseutsetting av kommunale tjenester legger evalueringen til grunn at følgende tre forhold er de tre sentrale resultatområder:

- (i) Effekter på tjenestekvaliteten som følge av konkurranseutsetting.
- (ii) En eventuell økonomisk besparelse i form av lavere kostnader og/eller økt effektivitet.
- (iii) Effekter på arbeidssituasjonen til de ansatte.

4.3 Metode

4.3.1 Kvalitetsmålinger basert på objektive og subjektive data

Å sette kvalitetskrav, eller utvikle kvalitetsindikatorer, til offentlig tjenesteproduksjon er utfordrende arbeide. Kvalitetsindikatorer skal være forenklete uttrykk for komplekse fenomener og sammenhenger i en slik form som gjør det mulig å kvantifisere disse. Følgende krav stilles gjerne til verktøy som skal måle kvalitet:¹²

- De skal overleve skiftende oppfatninger.
- Gi tilbakemeldinger som har høy reliabilitet, og som ikke måler forskjellige forhold ved ulike måletidspunkt.
- Måle valide effekter av tiltak.
- Være akseptert av alle, både ledere, ansatte og brukere.

For tjenestene som konkurranseutsettes er det viktig at det vedtas kvalitetskrav. Mål for, og krav til kvalitet skal inngås i kontrakten til leverandør. Målsettingen for den enkelte tjeneste

¹² Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer. Kommunenes sentralforbund, Kommuneforlaget, 2000.

bør uttrykkes som effektmål, dvs. hva som er formålet med tjenesten og hvilke virkninger den forventes å ha for brukerne og samfunnet. Kvaliteten på tjenestene bør dokumenteres ut fra disse to forholdene:

- *Teknisk kvalitet:* Dette henspeler på den kvalitet som kan måles, veies og telles ut fra objektive kriterier og som er i overensstemmelse med krav. Vurderinger av teknisk kvalitet vil derfor baseres på objektive data.
- *Opplevd kvalitet:* Den kvaliteten som bare kan måles som den enkelte brukers opplevelse. For å vurdere opplevd kvalitet må det derfor samles subjektive data gjennom brukerundersøkelser mv.

Disse to forholdene, teknisk- og opplevd kvalitet inngår i samlebegrepet *tjenestekvalitet* og legges til grunn i denne evalueringen.

4.3.2 Effektivitetsanalyser

Det er flere tilnærminger til å analysere effektivitet av tiltak som konkurranseutsetting. Som nevnt i avsnitt 3.2 er det viktig å få avdekket transaksjonskostnadene i forbindelse med å sette en tjeneste ut på anbud. Disse kostnadene skal dekkes inn av reduserte kostnader som følge av økt effektivitet. I denne sammenheng gjennom den kontrakt som inngås med utfører og effektiviseringsgevinster som følge av "smitte" til resten av organisasjonen

I samtalene med kommunens administrasjon ble det hevdet at transaksjonskostnadene var små, siden man benyttet seg av erfaringene fra andre tilsvarende innkjøpsprosesser. Kommuneadministrasjonen opplyser også at det i prinsippet ikke er forskjell på de ressurser som stilles til disposisjon for de sykehjemmene som er konkurranseutsatt (anbudssum), og det som legges til grunn ved budsjettering i de kommunale sykehjemmene i kommunen. Kontrakten som ble inngått med Norlandia avvek dermed ikke vesentlig med kommunens egen drift når det gjelder kostnader. Det betyr at kommunen ikke har fått vesentlige reduserte kostnader ved å sette de to nye sykehjemmene på anbud, samtidig som de ikke har brukt vesentlige ressurser på prosessen.

For å studere effekten på de kommunale sykehjemmene har vi derfor valgt å se på hvordan de kommunale sykehjemmene kommer ut i forhold til budsjett i de tre årene som er gått siden vedtaket ble fattet av formannskapet.

Det ligger metodemessige svakheter i en slik tilnærming. Dette er hovedsakelig knyttet til følgende kritiske spørsmål:

1. Har kommunen vært like realistisk/nøktern ved budsjettering av inntekts- og kostnadsposter i de årene man ser på?
2. Har det vært spesielle forhold som har påvirket regnskapet og dermed muligheten for å nå oppfylle de budsjettmessige målene?
3. Er det i tillegg til konkurranseutsetting iverksatt andre organisasjonmessige endringer som også kan ha påvirket muligheten til å oppfylle budsjettet?
4. Er regnskapene for årene 1999-2001 direkte sammenlignbare?

Når det gjelder tredje punktet har man i Trondheim kommune gjennomført en rekke endringer i det organisatoriske rammeverket for denne typen kommunale virksomheter.

- Kommunen innførte våren 1999 en bestiller/utførermodell for alle servicetjenester, inkludert sykehjemsdrift. Dette medførte en utradering av det tradisjonelle mellomledernivået.
- Kommunen gjennomførte en større organisasjonsendring med virkning fra 01.12.2000, der organiseringen i distrikter ble forlatt til fordel for en sentralstyrt modell.

Når det gjelder det fjerde punktet om endringer i regnskapstekniske forhold er utgangspunktet følgende: Det er utført tre hele driftsår siden vedtaket om konkurranseutsetting. Regnskapstallene for de tre årene er imidlertid ikke direkte sammenlignbare bl.a. som en følge av at man for 2001 har fulgt en annen kontoplan enn i de foregående årene. I tillegg er det foretatt en del endringer i kommunenes økonomireglement, som bl.a. innebærer at tallene for 2001 også inkluderer internhusleie samtidig som bygningsmessig vedlikehold er tatt ut. Det er også gjennomført en omorganisering i kommunene som gjør at for eksempel vaktmestertjenester behandles ulikt regnskapsmessig i de tre aktuelle årene. Metodisk har vi valgt å ta utgangspunkt i kostnadssiden, samt en inntektspost i form av refusjon av lønn fra trygdeverket. Øvrige driftsinntektsposter utgjør en liten del av totalbildet, og det vil heller ikke enhetene ha så stor innvirkning på som når det gjelder kostnadssiden.

4.4 Datakilder

4.4.1 Dokumentstudier

Arbeidet ble startet opp med dokumentstudie av saksdokumenter fra konkurranseutsettingen i Trondheim kommune. Dette omfatter saksutredninger, møtereferater og prosjektrapporter. Materialet har gitt oss et innblikk i gjennomføringsprosessen og hvordan kommunen har organisert konkurranseutsettingen.

Saksutredningene har også gitt ett inntrykk av omfanget av arbeidet kommunen har hatt med konkurranseutsettingen. Sammen med kvantitative analyser over tiden som kommunenes medarbeidere har brukt på prosjektet er det gjennomført estimer over kostnadene knyttet til omstilling og anbudsprosesser.

4.4.2 Intervjudata

Det er gjennomført intervjuer med representanter for bestiller funksjonen i kommunen samt lederne for de kommunale og private sykehjemmene. Disse intervjuene er gjennomført ut fra virksomhetsperspektivet og har hatt til hensikt å kartlegge gjennomføringen av konkurranseutsettingen.

I tillegg er det gjennomført intervjuer med et tilfeldig og begrenset utvalg ansatte og brukere av de aktuelle sykehjemmene. Disse intervjuene er gjennomført ut fra et brukerperspektiv hvor oppmerksomheten har vært rettet mot tjenestekvaliteten. Intervjuene og dokumentstudiene supplerer hverandre i kartleggingen av tjenestekvaliteten.

Intervjuene med de ansatte ble gjennomført som gruppeintervjuer. De ansatte fikk delta på frivillig basis, men det ble lagt føringer fra vår side om at vi ønsket ansatte som hadde jobbet ved virksomheten en tid. Samtidig la vi vekt på å få så stor spredning som mulig mellom ulike profesjonsgrupper og organisatoriske enheter. Virksomhetsleder fikk ikke anledning til å delta i disse intervjuene. Hensikten med å arrangere gruppeintervjuer var fordi vi ønsket å skape en dialog mellom de ansatte slik at vi på den måten skulle få mer dynamikk i intervjuene og gjensidig forståelse av erfaringene. I tillegg ble det gjennomført individuelle intervjuer med hver av virksomhetslederne ved de aktuelle sykehjemmene. Disse intervjuene hadde en sterkere vektlegging av virksomhetsperspektivet.

Alle intervjuene ble gjennomført med strukturerte intervjuguider, men det ble vist stor fleksibilitet mht. at informantene skulle få anledning til selv å komme med opplysninger som de mente var relevant i saken. Alle informantene har uttalt seg i kraft av sine posisjoner i arbeidet med å konkurransesette de aktuelle tjenesteområdene og som brukere av tjenestene. Informasjonen som er fremkommet i intervjuene anonymiseres og inngår sammen med informasjon fra andre kilder i evalueringsrapporten.

Oversikt over informanter følger som eget vedlegg.

4.4.3 Statistiske analyser av kvalitet hentet fra bruker/pårørende undersøkelser

Det er gjennomført pårørendeundersøkelser i Trondheim. Dataene fra undersøkelsene er stilt til rådighet i forbindelse med denne evalueringen, og vi har utarbeidet egne statistiske analyser på grunnlag av dataene.

Datsettene er analysert ved hjelp av ulike statistiske metoder, som bivariat analyse og multivariate regresjonsmodeller. De avhengige variablene i analysemodellen blir ulike variable som beskriver opplevd kvalitet i tjenestene. Analysemodellen kan beskrives i Figur 2:

Figur 2: Analysemodell: I av kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene



Analysene vil kunne kontrollere om det er signifikante sammenhenger mellom konkurranseutsetting/omstilling og opplevd kvalitet. Dataene fra bruker/pårørendeundersøkelsene gir god anledning til å kontrollere for individuelle karakteristika ved den enkelte respondent. Strukturelle variable som sykehjemstilhørighet, sykehjemsstørrelse og ressursinnsats er også lagt inn i analysen.

4.4.4 Budsjett- og regnskapsdata

Ved hjelp av data fra kontrakter, regnskaper til de aktuelle enhetene og budsjettdokumenter gjennomføres nytte/kostnadsanalyser. Nyten utgjør kommunens besparelser, d.v.s. både direkte og indirekte besparelser. Kostnadene utgjør utredningskostnader og gjennomføringskostnader. Siden det er grunn til å forvente at deler av gjennomføringskostnadene vil bli mindre på mellomlang sikt, vil det være aktuelt å neddiskontere dagens gjennomføringskostnader. Med en slik tilnærming tar hensyn til fordelene av læringseffekten i nytte/kostnadsanalysen.

For å verdsette de ulike elementene i nytte/kostnadsanalysen har vi gjennomført regnskapsanalyse og etterkalkulering der vi for eksempel beregner besparelser ut fra redusert bemanning eller tidsbruk. En gjennomgang av budsjettdokumenter er også gode kilder for å beregne endringer i ressursbruken.

5 KONKURRANSEUTSETTINGSPROSESSEN

5.1 Vedtaket om konkurranseutsetting

Bakgrunnen for at Moholt og Ranheim sykehjem ble vedtatt konkurranseutsatt våren 1999, var at byens borgerlige flertall ønsket å benytte konkurranseutsetting i "myk" sektor. Administrasjonen i helse- og omsorg ønsket også konkurranseutsetting og at private aktører kom inn slik at kommunen eventuelt kunne lære noe. Ifølge kommunens representanter var vedtaket om å konkurranseutsette mer ideologisk basert enn et uttalt mål om reduserte kostnader. Hovedmålet med konkurranseutsettingen var derfor å bedre kvaliteten på tjenesten og sammenligne privat med kommunal drift.

5.2 Skillet mellom bestiller og utfører

Trondheim kommune har valgt en relativt flat organisasjonsstruktur. Bestillerfunksjonen er forankret i Rådmannens faggruppe, mens den enkelte virksomhetsleder er ansvarlig for sin utførerenhet. Sykehjemmene i Trondheim kommune har derfor ikke noen sentral utførerenhet slik f.eks. Bærum kommune har valgt. Den valgte organisasjonsmodellen i Trondheim har eksistert over flere år, og har ikke bakgrunn i at kommunen har besluttet å konkurranseutsette sykehjemsdriften. Trondheim har heller ikke foretatt justeringer, eller endringer i organiseringen etter at sykehjemmene ble konkurranseutsatt. Informanter sentralt kommunen påpeker imidlertid at i forbindelse med konkurranseutsettingsprosessen har kommunen laget anbudsdokumenter og deretter utarbeidet kontrakter med tydelig spesifiserte krav til tjenesteutførelsen. Herfra har kommunen tatt med seg lærdommer for effektiv og forutsigbar bruk av bestiller/utførermodellen og lederkontrakter i både i sektoren og i kommunens tjenesteyting for øvrig.

I enhver linjeorganisasjon vil ansvaret for bestiller og utfører møtes. I Trondheim er det Rådmannen som er det hierarkiske nivået hvor ansvaret for bestiller og utfører møtes.

Hver virksomhetsleder har fått oppnevnt en kontaktperson i Rådmannens stab som står for den løpende dialogen mellom bestiller og utfører. Hver virksomhetsleder har også "medarbeidersamtaler" med denne staben. Kommunens representanter er selv godt fornøyd med hvordan skillet mellom bestiller og utfører fungerer. I Trondheim er det Servicekontoret som tildeler sykehjemsplasser, og Rådmannens stab har et kontrollansvar.

Den valgte organisasjonsmodellen har gitt gode erfaringer i forhold til å gjøre profesjonelle vurderinger når sykehjemsplasser tildeles. Tidligere var det et problem at tilfeldige ressurser i bydelene avgjorde om folk fikk sykehjemsplass. Mindre gode erfaringer med den valgte organisasjonsmodellen er at det generelt har vært lite kontakt mellom bestiller og utfører vedrørende konkretiseringer av bestillinger.

5.3 Gjennomføringen av konkurransen

Før konkurransen ble satt i gang orienterte Trondheim kommune seg om hvilke kommuner i Norge og Sverige som har gjennomført konkurranseutsetting, og hvilke firma som hadde lagt inn anbud. Kommunen brukte om lag 1,5 månedsverk på å forberede og gjennomføre konkurransen. I kostnader utgjør dette om lag 60 000 kroner. I kommunen var det en rådgiver i Rådmannens prosjektstab og innkjøpschef som deltok i arbeidet med å forberede konkurransegrunnlaget. Disse hadde det hele og fulle ansvaret for prosessen.

Da fristen for å delta i konkurransen gikk ut, var det sju anbydere, noe som var i tråd med kommunens forventninger. I tillegg til den faste rådgiver og innkjøpschef deltok det to politikere som observatører under intervjuene. Etter en samlet vurdering ble Norlandia foretrukket, og det var enighet om denne innstillingen.

Tilbudene ble vurdert i to ulike faser:

- *Kvalifisering av tilbydere:*
 - Vurdering av om tilbyder tilfredsstillende formelle krav i lovverket mv.
 - Strukturelle forutsetninger mht finansiell styrke og kompetanse.
 - Prosessuelle forutsetninger, dvs omsorgsideologi, arbeidsmåte, ledelse, personalpolitikk, kvalitetssystem og dokumentasjon.
- *Anbudsvurderingsfasen:*
 - Priser og kostnader for drift.
 - Beskrivelse av kvalitet i forhold til krav.
 - Referanser og erfaringer fra tilsvarende drift.

Tilbyderne ble vurdert ut fra kvalitetskrav angitt i anbudsdokumentene. Hver tilbyder ble gitt en poengsum basert på en total vurdering av hvordan tilbyder beskrev at de ville oppfylle kravene. Norlandia fikk høyest score, tett etterfulgt av Trondheim kommune.

Den økonomiske variasjonen mellom det dyreste tilbudet og det billigste var på om lag 29 millioner kroner. Tilbudet fra Norlandia lå lavest i pris og var på 17.664.00 kroner for drift av begge sykehjemmene. Beregnet pris per sykehjem var på 8 832 000 kroner.

En sammenstilt vurdering viste at Norlandia og Trondheim kommune hadde en like god, eller tilnærmet like god score på kvalitet sammenlignet med de tilbyderne som lå høyest i pris.

For å sjekke om det var samsvar mellom beskrivelsene i tilbudene og hva som kunne forventes levert, gjennomførte administrasjonen firmabesøk hos samtlige tilbydere. Alle firma hadde en tilfredsstillende gjennomgang av egne anbudssvar, etter administrasjonens vurdering. Firmapresentasjonen gav derfor ingen nye opplysninger som bidro til endring av tidligere vurderinger.¹³

Tilbudene fra Trondheim kommune og Norlandia omsorg AS var altså relativt like i pris og innhold. Økonomisk var det en differanse på 24.000 kroner, eller 0,14 prosent. Formannska-

¹³ Saksframlegg: Anbud på sykehjemsdrift av Moholt park og Sannan. Sak nr. 99/08268. Trondheim kommune.

pet vedtok i april 1999 å inngå avtale med Norlandia om drift av de to sykehjemmene. Avtalen er på fire år, med opsjon på ett års forlengelse.¹⁴

Begrunnelsen for at valget falt på Norlandia var at dette selskapet hadde en bedre beskrivelse av bemanningskravet, særskilt knyttet til ledelsesfilosofi og færre deltidsstillinger. Norlandia kom også noe bedre ut på økonomi, kvalitet og firmabesøk.

Trondheim kommune har gjort følgende gode erfaringer som de vil trekke lærdom av til eventuelle senere anbudsprosesser:

- Kontrollere drift av virksomhet som anbyder har (befaring)
- Kontrollere om det er samsvar mellom tilbud og praksis (innhenting av referanser).
- Intervju av alle anbydere mht om det er konsistens i tilbudssvaret.

Trondheim kommune har lagt den såkalte "Spjøtvollmodellen" til grunn for fordelinger av ressurser mellom institusjoner. Denne ble også lagt til grunn for kommunens tilbud på de konkurranseutsatte sykehjemmene. Trondheim kommune og Norlandia var nesten helt like på pris, men Norlandia ble valgt pga kvalitetssystemene og ledelsesfilosofien. Bestillerenheten i kommunen var på institusjonsbesøk hos de ulike tilbyderne. Hos de fleste leverandørene var ikke kvalitetssystemene forankret i organisasjonene. Hos Norlandia fikk kommunen derimot inntrykk av at kvalitetssystemene var godt forankret, og kommunens representanter fikk et helt nytt inntrykk av sykehjemsdrift. Rent politisk så var det vanskelig å få gjennom saken om valget av Norlandia, men administrasjonen klarte det til slutt.

Opprinnelig så var det meningen at også Buran skulle konkurranseutsettes. Trondheim kommune ønsket imidlertid å "teste ut" kommunens internbud og besluttet da at kommunen skulle ha ansvaret på driften av Buran basert på budet. Buran er organisert som en egen resultat enhet, og ifølge bestillerenheten i kommunen skal eventuelle overskudd/underskudd i driften overføres til neste år. Dette skal være tatt inn i lederavtalen. I henhold til lederavtalen fremgår det at: *"Enheter kan påregne å beholde hele eller deler av et økonomisk overskudd. Enheter som går underskudd er ansvarlig for å dekke inn hele eller deler av dette på neste års budsjett, etter nærmere vurdering. Rådmannen skal utarbeide kriterier for slik overføring."* (s 3 i lederavtale for 2002)

5.4 Virksomhetsoverdragelse

Formannskapet i Trondheim har vedtatt at ny virksomhetsleder skal få velge hvilke ansatte som de vil ha med seg fra tidligere virksomhet til å utføre tjenesten ved virksomhetsoverdragelse. Dette betyr at kommunen må ta fullt økonomisk ansvar for den overtallighet som oppstår. Denne kostnaden kommer dermed på toppen av den kostnad kommunen må betale til tilbyder. En fordel ved denne strategien er at kommunen neppe vil komme opp i rettsaker på grunnlag av selve overføringen av virksomheten, siden kommunen tar fullt ansvar for arbeidstakere som eventuelt blir overtallige.¹⁵

Overdragelsen av driften til Norlandia ble i hovedsak gjennomført i to trinn; først hadde Norlandia informasjonsmøte med de ansatte, så ble det utarbeidet kontrakt mellom Trondheim kommune og Norlandia på grunnlag av anbudsdokumenter og tilbudet.

¹⁴ Saksprotokoll: Sykehjemsdrift ved Moholt og Sannan, driftsoperatør. Sak nr. 99/07473, Trondheim kommune.

¹⁵ Vedtak i formannskapet i Trondheim kommune, 27.05.97.

De ansatte i kommunen fikk tilbud om å bli med til den nye driftsoperatøren med mulighet for overgang til kommunen etter ett år. De som ikke gikk over til Norlandia ved oppstart fikk tilbud om annet arbeid i kommunen.

Ansvar for inventaret på sykehjemmene (drift og vedlikehold) er utførers ansvar. Husleie og kommunale avgifter er ikke en del av konkurranseutsatt virksomhet. Utfører har bare ansvaret for det daglige vedlikeholdet og vaktmesters oppgaver. Alt som er av bygningsteknisk karakter (ventilasjon mv.) er kommunens (eiendomsforvaltningen/etaten) ansvar. Ansvar for drift og vedlikehold reguleres i husleieavtalen.

Totalt sett vurderer Trondheim kommune driftsoverdragelsen som en god og ukomplisert prosess. De gode erfaringene er at driften ble raskt igangsatt, at personalet på forhånd hadde fått god informasjon og at avtalene mellom Trondheim kommune og Norlandia er presise.

5.4.1 Økonomiske kostnader av overgangsordninger ved overtallighet

Ved virksomhetsoverdragelser og andre endringer som medfører behov for nedbemanning har privat virksomhet benyttet virkemidler som ikke er nedfelt i kommunalt regelverk. Kommunale virksomheter er imidlertid bundet av eget regelverk som gir retningslinjer for håndtering av overtallighet. Kommunens regelverk er tilpasset arbeidsmiljøloven. I forbindelse med virksomhetsoverdragelser som følge av konkurranseutsetting kan det bli tale om pensjonering før oppnådd pensjonsalder. I slike tilfeller er kommunen, ut fra gjeldende regelverk, ansvarlig for kostnadene. I tillegg er det en risiko for at personer som velger å gå av etter oppnådd pensjonsalder, men før nådd aldersgrense, vil kreve kompensasjon for differansen mellom lønn og pensjon. I Trondheim kommune var dette ikke kostnadsberegnet fordi kostnadene vil variere fra person til person.

Formannskapet i Trondheim har gitt rådmannen anledning til å forhandle om og benytte virkemidlene tidlig pensjonering, forlenget oppsigelsestid og permisjon ved nedbemanning/over-tallighet.¹⁶

5.5 Oppsummering og vurdering av konkurranseutsettingsprosessen

Beslutningen om å konkurranseutsette kommunale pleie- og omsorgstjenester i Trondheim kommune var politisk motivert ut fra en ide om at kommunen kunne trekke lærdom av hvordan private utfører driften av sykehjem. I neste omgang skulle dette føre til økning i tjenestekvaliteten for kommunens brukere av sykehjem. Anbudsprosessen bærer preg av at konkurranseutsettingen hadde høy politisk prioritet; bl.a. har kommunen valgt en noe utradisjonell konkurranseprosess ved at intervjuene av tilbyderne ble gjennomført med politikere som observatører. Å åpne opp for private utførere gjennom en konkurranseutsetting synes derfor som et mål i seg selv, like mye som et virkemiddel for kostnadsreduksjoner og økt effektivitet.

Kommunens vurderingsprosess av tilbudene fra de konkurrerende virksomhetene synes å være grundig og systematisk. I tillegg til sammenligninger av pris og kvalitet ble det også gjennomført intervjuer og befaring på sykehjem som ble drevet av de ulike konkurrentene.

¹⁶ Vedtak, Trondheim formannskap 27.05.97.

Vurderingsfasen viste at det var relativt lite som skilte de ledende tilbyderne; Norlandia og kommunens intern bud. Administrasjonen valgte til slutt å innstille Norlandia ut fra en vurdering om at kvalitetsbeskrivelsene var bedre forankret hos Norlandia enn i den kommunale virksomheten. Innstillingen av Norlandia viste seg også å bli vanskelig å løse gjennom på politiske nivå, og det "tette oppløpet" mellom konkurrentene kan således ha revitalisert politiske skillelinjer i synet på offentlig og privat drift.

6 DRIFTSFASEN: KONKURRANSEUTSETTING SOM VIRKEMIDDEL FOR ØKT KVALITET

6.1 Beskrivelser av sykehjemmene

De konkurranseutsatte sykehjemmene Moholt og Ranheim

Moholt og Ranheim sykehjem er drevet av Norlandia Omsorg AS på kontrakt med Trondheim kommune. Det er ca 6 km. mellom de to hjemmene, og hjemmene har samme virksomhetsleder. Ranheim og Moholt samkjører også sykepleiervaktene ved at en sykepleier har vakt på begge hjemmene. Det skal være tre sykepleierstillinger ved hjemmene, men for tiden er det bare to. Dette dekkes inn ved at bestyrer trer inn og tar noen ekstravakter.

Både Moholt og Ranheim sykehjem er nybygget og fremstår som funksjonelt ved at fellesfunksjoner er sentralt lokalisert og beboerne har enerom i nær tilknytning til fellesarealer. Det er 24 brukere fordelt på fire grupper ved hvert av hjemmene. Norlandia har drevet sykehjemmene i om lag to og et halvt år.

Det omstilte sykehjemmet, Buran

Buran sykehjem ble opprettet i april 2001 og har i dag 26 beboere. Buran holder til i en bygård, og beboerne har ikke direkte inngang fra bakkeplan. Hjemmet blir drevet ut fra tilbudet Trondheim kommune sendte inn på driften av Moholt og Ranheim. Hensikten med "omstillingen" var derfor at Trondheim ville teste ut det kommunale tilbudet for å se hvordan det ville bli. Buran skal derfor sammenlignes med de to sykehjemmene som Norlandia driver, samt to ordinært drevne sykehjem.

Det er ikke gjennomført spesielle organisatoriske tiltak som en følge av omstillingen, Buran er egentlig ikke mer omstilt enn andre kommunale sykehjem. Det er ikke avdelingssykepleiere, noe som har ført til mindre møtevirksomhet. Hjemmet er delt inn i to grupper som har hver sin leder med fagansvar. Personalansvaret ligger hos virksomhetslederen. Ved oppstart på Buran var det drøftelser om hvor mange grupper det skulle være. De ansatte deltok i disse diskusjonene. Organisasjonsmodellen falt også naturlig ifølge lederen ved Buran.

De ordinært drevne sykehjemmene Nidarvoll og Ilevollen

Nidarvoll er et ordinært drevet kommunalt sykehjem. Hjemmet har 120 beboere fordelt på fire like store avdelinger. Tre av de fire avdelingene har en daglig ansvarlig. På den fjerde avdelingen var det ingen som var villige til å påta seg jobben som daglig ansvarlig, og de ansatte ruller på å utføre lederoppgavene. Hjemmet holder til i to bygninger hvorav den ene ble oppført med tanke på sykehjemsdrift. Den andre bygningen er opprinnelig oppført for omsorgsboliger. Hovedbygningen går over to etasjer. Det er en styrer som har ansvaret for begge bygningene.

Ilevollen sykehjem har 52 beboere hvorav om lag halvparten er demente. Sykehjemmet har helt flat struktur, dvs ingen organisatoriske enheter og det praktiseres "jobbrotasjon" ved at de ansatte skifter på hvem de steller. Sykehjemmet ligger i en bygård og disponerer to etasjer

til beboerne, samt loftet som benyttes til administrasjonen. Hjemmet har to lager, ett i 3. etasje og det andre i kjelleren, og dette bidrar til at hjemmet er "tungdrevet". Bygget ble opprinnelig oppført for eldreboliger og er ikke tilpasset sykehjemsdrift. Hjemmet består av 24 leiligheter med 2 – 3 beboere i hver leilighet. Hver beboer har eget soverom, men deler stue, kjøkken og bad med andre. Pga bygningens utforming er det ikke mulig å transportere senger der. Det er ikke sentralt kjøkken eller vaskeri, så slike oppgaver må gjøres i hver enkelt leilighet.

6.2 Tjenestekvalitet ved sykehjemmene

Analysen av tjenestekvalitet bygger på data fra brukerundersøkelser¹⁷ av sykehjemmene i Trondheim kommune, supplert med intervjudata fra dette evalueringsoppdraget.

I Trondheim kommune blir det ikke gjennomført kvalitetsrevisjoner eller andre resultatoppfølginger av sykehjemmene for å kontrollere at sykehjemmene driver etter gjeldende krav. Eneste mulighet for å vurdere utførelse er derfor den informasjonen som kommunen innhenter gjennom brukerundersøkelsene.

"Brukerundersøkelsen" som er lagt til grunn for denne analysen bygger på data gitt av beboernes *pårørende*, ut fra en betraktning om at disse også er "brukere" i ordets utvidede forstand. Undersøkelsen ble gjennomført for samtlige av byens sykehjem, også de to som er konkurranseutsatt. Brukerundersøkelsen består av 15 spørsmål – som korresponderer med Trondheim kommunes serviceerklæring for pleie- og omsorgstjenester, jf. kapittel 3.1 om serviceerklæring som rammeverk for tjenestekvalitet.

Avsnittene 6.2.1 til 6.2.4 nedenfor gjør rede for en bivariat analyse mellom driftsmodell og tjenestekvalitet. Med andre ord, avsnittene viser hvordan respondentene svarte på brukerundersøkelsen, sortert ut fra hvorvidt de er pårørende for beboere i henholdsvis sykehjem som drives innen ordinær kommunal drift, på det omstilte kommunale sykehjemmet, eller i et konkurranseutsatt sykehjem¹⁸. Avsnitt 6.2.5 redegjør for en multivariat analyse av det samme materialet; her drøftes hvorvidt de observerte forskjellene i tjenestekvalitet kan forklares med driftsmodell alene, eller om det er andre forhold som spiller inn, som for eksempel sykehjemsstørrelse.

6.2.1 Konkurransutsatte sykehjem best på informasjon

Figur 3 indikerer en tendens til at de konkurranseutsatte sykehjemmene er best når det gjelder informasjon til beboernes pårørende. Særlig gjelder dette i forhold til de ordinært kommunalt drevne sykehjem. For eksempel er det hele 85 prosent av de pårørende ved konkurranseutsatte sykehjem som vet hvem som er brukerens kontaktperson ved sykehjemmet, mot kun 58 prosent i de kommunale.

¹⁷ Brukerundersøkelsene er utarbeidet og gjennomført av Vurderingsenheten i Trondheim kommune. Bearbeiding av data og analyser som fremgår i denne evalueringsrapporten er utført av Asplan Analyse.

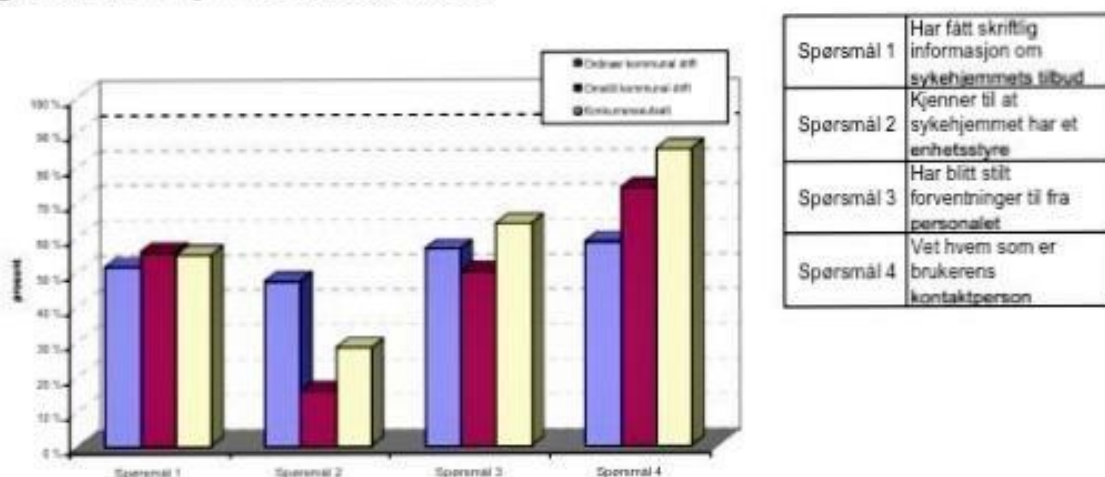
¹⁸ Figurene viser prosentandelen som har svart positivt på hvert spørsmål. For eksempel viser figur 3 at på spørsmålet "Vet du hvem som er brukerens kontaktperson på sykehjemmet", var andelen som svarte "ja" 58 prosent blant pårørende til beboere i ordinært kommunalt drevne sykehjem; 74 prosent blant pårørende til beboere i det omstilte, og 85 prosent i de konkurranseutsatte.

Den samme tendensen viser seg om man slår sammen svarene på de fire spørsmålene til en "indeks for informasjon". Med dette menes at en respondents svar på hver av de fire spørsmålene om informasjon slås sammen til en sumscore. En person som svarer negativt på alle spørsmålene, tolkes dermed til å oppfatte kvaliteten på sykehjemmets informasjon, sett under ett, som dårlig; en som gir positivt svar på to av spørsmålene, og negativt på de to andre, vil bli tolket til å mene at informasjonen er sånn middels.

Når vi konstruerer denne indeksen slik at den varierer mellom null (respondenten synes sykehjemmet jevnt over gir dårlig informasjon) og fire (meget bra informasjon), viser det seg at de konkurranseutsatte sykehjemmene får gjennomsnittscore 2,3, mens de ordinært kommunalt drevne får 2,1.¹⁹

Det begrensede antallet pårørende som besvarte undersøkelsen medfører imidlertid at vi må vise noe forsiktighet med å gjøre bastante konklusjoner her.²⁰ Ikke desto mindre skal vi merke oss den relativt tydelige tendensen til at de konkurranseutsatte er bedre enn ordinært kommunalt drevne når det gjelder informasjon.

Figur 3 Informasjon ved sykehjemmene



6.2.2 Konkurranseutsatte sykehjem best på sosial aktivitet

Figur 4 viser en tendens til at de konkurranseutsatte sykehjemmene er best også når det gjelder sosial aktivitet. Igjen gjelder dette særlig sammenlignet med ordinært kommunalt drevne sykehjem. Pårørende i konkurranseutsatte sykehjem føler seg for eksempel noe mer velkomne ved besøk (spørsmål 5), og de opplever i betydelig større grad at forholdene er lagt til rette for trivelig samvær (spørsmål 6). Også når det gjelder opplevelse av at brukeren/beboeren tilbys atspredelse (spørsmål 7), gjør de konkurranseutsatte det best, men vi

¹⁹ Merk at det å sammenligne gjennomsnittlige indeksscorer, slik som det er gjort her, og tilsvarende i tilknytning til figurene 4 og 5 nedenfor, er en analysemetode som skiller lite. Mye informasjon går tapt, - informasjon som kommer vel så godt fram i de enkelte krysstabeller, slik de er illustrert i figurene 3 til 6. Ikke desto mindre skal vi legge merke til de forskjellene som analysemetoden tross alt viser.

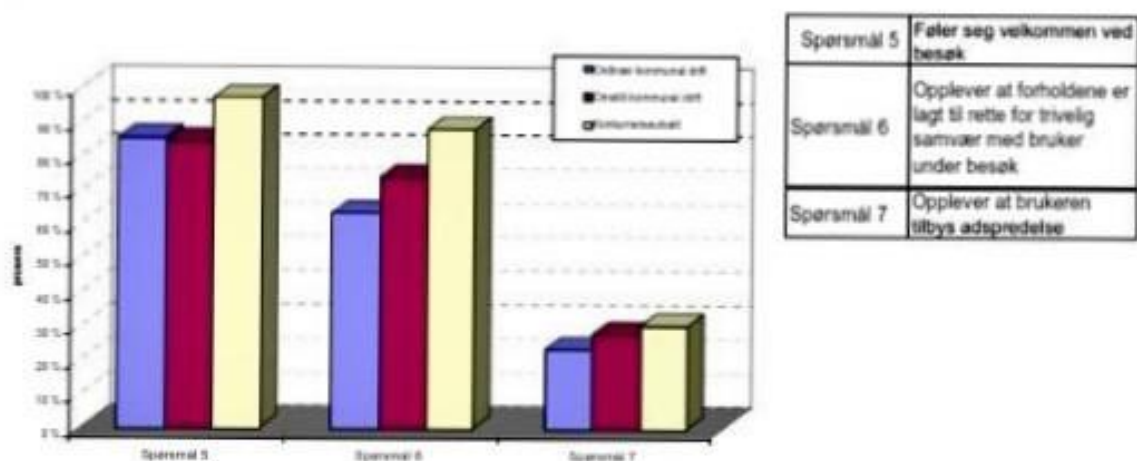
²⁰ En bivariat korrelasjonstest (Pearson's r), viser at det eneste spørsmålet med statistisk signifikant variasjon i svarene, er forskjellen mellom konkurranseutsatte og de øvrige sykehjem på spørsmål fire (signifikant på 1% nivå).

merker oss at på denne kvalitetsindikatoren får alle sykehjemmene dårlig tilbakemelding, uavhengig av driftsmodell.²¹

Den samme tendensen trer fram når vi slår sammen spørsmålene 5-7 til en "indeks for sosial aktivitet", konstruert slik at den varierer mellom null og seks. De konkurranseutsatte sykehjemmene får gjennomsnittscore 4,8, mens de ordinært kommunalt drevne får 4,2.

Vi understreker igjen at det begrensede antallet pårørende som besvarte undersøkelsen medfører at vi kun kan påpeke tendenser; vi må vise forsiktighet med å gjøre bastante konklusjoner her.

Figur 4 Sosial aktivitet ved sykehjemmene



Ut fra intervjuene med ansatte og brukere på de fem sykehjemmene som her er evaluert, ser det ut til at det jevnt over oppleves å være behov for flere sosiale aktiviteter. Spesielt muligheten for å komme seg ut, mer underholdning og selskap savnes av beboerne. Typiske aktiviteter som tilbys er bingo og enkelte turer, men utover dette begrenses sosiale aktiviteter seg til hva den enkelte selv er i stand til å utføre. Selv om mulighetene for sosiale aktiviteter begrenses av helsetilstanden til den enkelte, så blir behovet for sosial kontakt i dagliglivet bl.a. ivaretatt gjennom "sosiale måltider" hvor de ansatte spiser sammen med beboerne. Sosiale måltider praktiseres ved alle hjemmene, med unntak av Ilevollen hvor beboerne har egne kjøkken i leiligheten. Det er imidlertid de minste sykehjemmene som er mest konsekvente på sosiale måltider.

Flere brukere rapporterer om at de har behov for mer menneskelig kontakt. Mange føler seg ensomme, og de som av helsemessige årsaker har vanskelig for å komme seg ut føler seg isolert. Fordi flere av beboerne på dagens sykehjem er demente, så opplever mange av de somatiske pasientene at deres viktigste sosiale nettverk er pleierne, men pga kapasitetsproblemer flere steder har ikke pleierne alltid nok tid å sette av til den enkelte utover tid til primærpleie.

²¹ Forskjellen mellom de konkurranseutsatte og de øvrige sykehjemmene er signifikant på spørsmål fem (på 10% nivå) og på spørsmål seks (på 1% nivå).

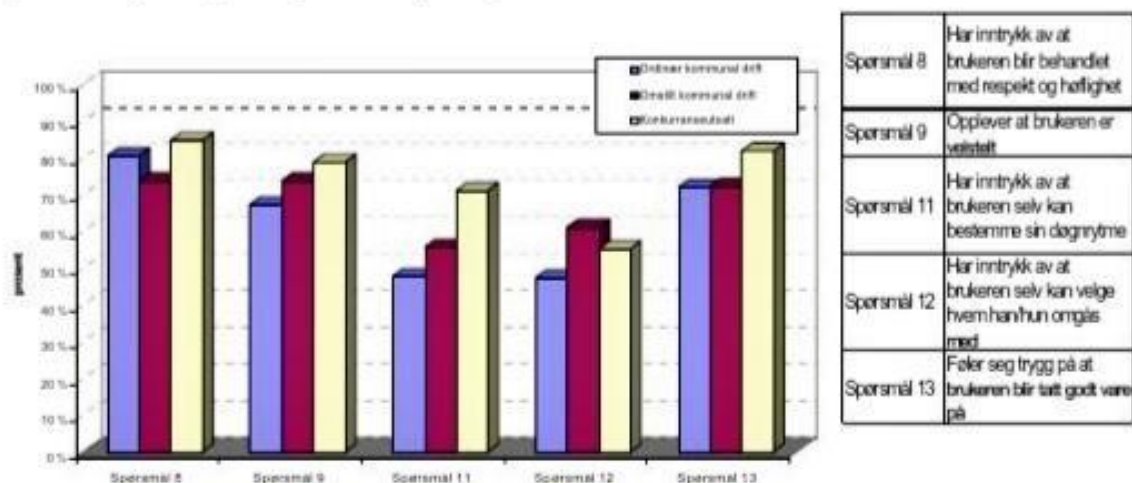
Ett forhold som går igjen ved de fleste hjemmene, som her er evaluert, er at noen beboere opplever at de må vente for lenge på pleierne når hjelp påkalles. Ventetiden oppleves som lang, spesielt når måltidene serveres og på kveldstid når det er mye å gjøre. Enkelte beboere har klaget på dette, men det har ikke alltid blitt bedre likevel. De ansatte er klar over forholdet og begrunner det med kapasitetsproblemer. En ansatt uttrykte det slik; "Når jeg har sjekket at det ikke er noe som haster, pleier jeg å legge igjen jakka fordi da føler beboeren trygghet for at jeg vil komme tilbake."

6.2.3 Konkurransetsatte sykehjem best på respekt og høflighet

Også når det gjelder kvalitetsmomentet respekt og høflighet (jamfør figur 5 nedenfor) er den gjennomgående tendensen i vårt materiale at de konkurransetsatte sykehjemmene er hakket bedre enn de øvrige. Og igjen er det de ordinært kommunalt drevne som gjør det dårligst.²² For eksempel er det 71 prosent av de pårørende til beboere i konkurransetsatte sykehjem som sier at de har klart inntrykk av at beboeren selv kan bestemme sin døgnrytme, mot 56 prosent i de omstilte og 48 prosent i de ordinært kommunalt drevne (spørsmål 11).

Slår vi sammen spørsmålene 8-13 til en "indeks for respekt og høflighet", konstruert slik at den varierer mellom null og ti, viser det seg at de konkurransetsatte sykehjemmene får gjennomsnittscore 8,5, mens de ordinært kommunalt drevne får 7,6.

Figur 5 Respekt og høflighet ved sykehjemmene



De aller fleste brukerne som vi snakket med opplever at de blir behandlet med respekt og høflighet og at pleierne vet hvordan den enkelte ønsker å bli stelt. Det ordinært drevne sykehjemmet Ilevollen peker seg imidlertid ut ved at pårørende har klaget på at deres nærmeste ikke alltid ser velstelt ut. Dette blir nå fulgt opp av de ansatte. Ett annet forhold

²² Forskjellen mellom de konkurransetsatte og de øvrige sykehjemmene er signifikant kun på spørsmål elleve (på 1% nivå).

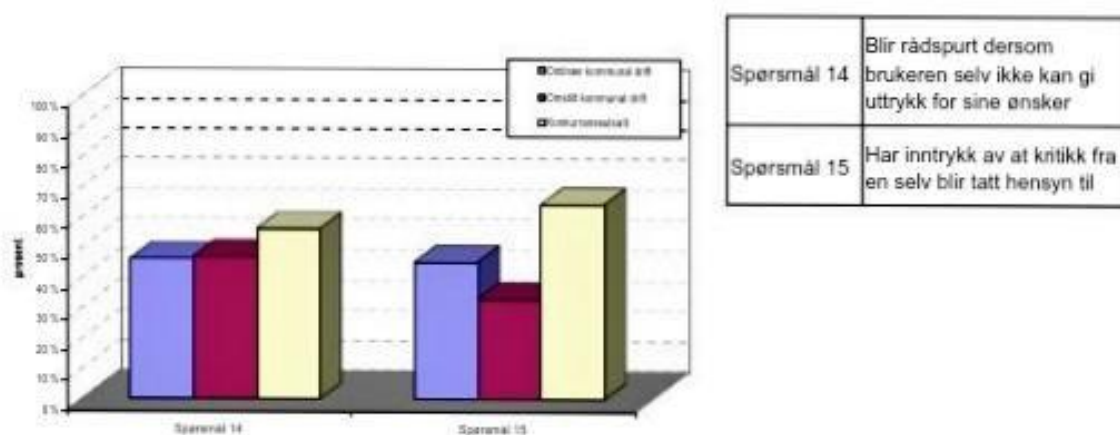
ved llevelen er at brukerne ikke har samme mulighet til å bestemme over sin egen døgnrytme. Dette gjelder spesielt beboere som trenger hjelp til å stå opp og til å legge seg. Beboere som må ha hjelp til å legge seg må vanligvis i seng før nattevakten kommer fordi nattevakten ikke har kapasitet til slike oppgaver.

6.2.4 Konkurransetsatte sykehjem best på medvirkning

Vi ser av figur 6 at også når det gjelder medvirkning er tendensen at de konkurransetsatte sykehjemmene er hakket bedre enn de øvrige.²³ For eksempel er det 64 prosent av de pårørende i konkurransetsatte sykehjem som klart føler at deres kritikk blir tatt hensyn til, mot 46 prosent i ordinært kommunalt drevne og 33 prosent i omstilte (spørsmål 15).

Slår vi videre sammen spørsmålene 14 og 15 til en "indeks for medvirkning", konstruert slik at den varierer mellom to og seks, viser det seg at de konkurransetsatte sykehjemmene får gjennomsnittscore 5,4, mens det omstilte får 5,0 og de ordinært kommunalt drevne 4,8.

Figur 6 Medvirkning



Spørsmål 14	Blir rådspurt dersom brukeren selv ikke kan gi uttrykk for sine ønsker
Spørsmål 15	Har inntrykk av at kritikk fra en selv blir tatt hensyn til

Brukerne som vi har snakket med opplyste at de, ut fra sine egne forutsetninger, har god innflytelse på egen hverdag. De fleste opplever også at de har anledning til å gi uttrykk for hvordan de vil ha det overfor pleiepersonellet og at dette blir tatt hensyn til.

Ved alle hjemmene er det lagt til rette for at beboerne kan ta imot besøk fra familie og venner når de selv ønsker det.

6.2.5 Hvorfor er de konkurransetsatte sykehjemmene best på tjenestekvalitet?

Vi ser altså at målt i pårørendes oppfatning av fire sett av kriterier, er tjenestekvaliteten jevnt over hakket bedre ved de konkurransetsatte sykehjemmene. Dette gjelder særlig sammenlignet med de ordinært kommunalt drevne, men også sammenlignet med det kommunalt

²³ Både på spørsmål 14 og 15 er forskjellen mellom de konkurransetsatte og de øvrige sykehjemmene signifikant på 10 % nivå.

omstilte sykehjemmet (Buran). Analysen kan imidlertid ikke stoppe her. Spørsmålet vi må stille i det videre er følgende: Skyldes denne observerte kvalitetsforskjellen konkurranseutsettingen - eller andre forhold? Figur 2 gjør rede for en analysemodell hvor det skal kontrolleres for om det er signifikante sammenhenger mellom konkurranseutsetting og opplevd kvalitet.

Hvilke "andre forhold" kan tenkes å påvirke en beboers og vedkommendes pårørendes opplevelse av tjenestekvalitet ved sykehjemmet? Ettersom "Spjøtvollmodellen" legger til grunn en fordelingsnøkkel som gjør at alle sykehjemmene, uansett driftsmodell, får "like mye" ressurser er det ikke interessant å se nærmere på økonomiske forhold knyttet til hvert enkelt sykehjem.

I tillegg til driftsmodell (kommunal/omstilt/konkurranseutsatt), har vi valgt å bringe følgende forhold inn i en multivariat analyse:

- Sykehjemmets størrelse, målt i antall beboere
- Gjennomsnittsalderen blant beboerne ved det enkelte sykehjem
- Alderen til beboeren hvis pårørende har besvart undersøkelsen
- Beboerens kjønn
- Hvorvidt beboeren har enerom eller delt rom
- Hvorvidt beboeren er på midlertidig eller fast opphold ved sykehjemmet

Poenget med å analysere stoffet på denne måten er å "isolere" effekten av driftsmodellen (konkurranseutsatt/omstilt/ordinært drevet).²⁴

Vi har valgt å gjøre en serie multivariate analyser. Først har vi sett på de seks enkeltspørsmålene der den bivariate analysen (slik den er presentert i figurene 3-6 ovenfor) indikerte at konkurranseutsetting hadde signifikant effekt på opplevd tjenestekvalitet; spørsmålene 4, 5, 6, 11, 14 og 15. Vi spør, har driftsmodell fortsatt forklaringskraft når vi bringer inn de seks andre forholdene?

Deretter har vi på samme måte sett på de fire nevnte indeksene, indeks for "informasjon", for "sosial aktivitet", for "respekt og høflighet" og for "medvirkning". Kun hovedfunnene refereres i dette kapitlet.

Kort sagt viser alle analysene av det samme: Det som i avgjørende grad avgjør brukernes tilfredshet med tjenestekvaliteten, er sykehjemmets størrelse. Kvaliteten oppleves konsekvent som bedre på mindre sykehjem. Dette inntrykket bekreftes gjennom intervjudata av ansatte og brukere ved sykehjemmene. De ansatte ved de konkurranseutsatte hjemmene

²⁴ Hva er rasjonalet for en slik analysemetode? Sett at det i realiteten er slik at det som i avgjørende grad bestemmer brukernes opplevelse av tjenestekvalitet for eksempel er sykehjemmets størrelse (små er best), og at driftsmodell ikke spiller noen rolle. Sett i tillegg at det faktisk er slik at de konkurranseutsatte sykehjemmene er de minste. I så fall skyldes den observerte kvalitetsforskjellen mellom de konkurranseutsatte og de øvrige sykehjemmene ikke driftsmodellen i seg selv, men størrelsen. Studerer man kun sammenhengen mellom driftsmodell og tjenestekvalitet vil det i så tilfelle likevel se ut til at det er driftsmodellen som avgjør kvaliteten. Ved å gjøre en multivariat (log-lineær) regresjonsanalyse unngår vi slike feilslutninger. Sagt på en annen måte; vi kontrollerer driftsmodellens effekt på tjenestekvaliteten for seks andre mulige forklaringsvariable. På denne måten kan vi "isolere" effekten hver enkelt variabel har på det vi ønsker å forklare; tjenestekvaliteten.

mener at kvaliteten har blitt bedre og at en viktig årsak til dette er at det er små forhold ved hjemmet, noe som gjør det lettere å holde oversikten og imøtekomme beboernes behov. I tillegg til hjemmenes totale størrelse, mener de ansatte at selve *utformingen* av hjemmet er av betydning ved at vakt/kjøkken og fellesrom er sentralisert i bygget. De ansatte mener at størrelse og bygningsstruktur har gjort det lettere å øke tjenestekvaliteten gjennom mer ansikt-til-ansikt tid.

Beboerens alder er en annen faktor med entydig forklaringskraft, om enn ikke på langt nær så betydelig som sykehjemsstørrelse; de pårørende er mer tilfreds med tjenestekvaliteten dess eldre "deres" beboer er.

Hva så med effekter av konkurranseutsetting? Konklusjonen er klar: kontrollert for ("isolert fra") de andre forklaringsvariablene, har driftsmodellen svært lite å si for tjenestekvaliteten. Kun i tilfellet spørsmål elleve, om at brukerne får bestemme egen døgnrytme, har driftsmodellen signifikant effekt. Men den svake effekten vi tross alt sporer er likevel entydig positiv; på alle de undersøkte spørsmålene, 4, 5, 6, (11), 14 og 15, er det en svak men entydig tendens til at konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet.

I tillegg til disse hovedtendensene kan følgende forhold bemerkes. I tilfellet spørsmål 4, som går på hvorvidt pårørende vet hvem som er brukers kontaktperson på sykehjemmet, har snittalderen ved beboernes sykehjem signifikant effekt. Sannsynligheten for at de pårørende vet dette er større jo høyere snittalderen er. Når det gjelder spørsmål 5, har oppholdsstatusen signifikant effekt. Sannsynligheten for at de pårørende føler seg velkomne på besøk er størst i de tilfellene brukeren er på midlertidig opphold, sammenlignet med brukere på fast opphold. I tilfellet spørsmål 6, som tar opp hvorvidt den pårørendes føler at forholdene er lagt til rette for trivelig samvær, har "enerom eller ikke" signifikant forklaringskraft. Når beboeren har enerom er sannsynligheten større for at pårørende trives på besøk. Spørsmål 11 er som nevnt det eneste spørsmålet hvor konkurranseutsetting har signifikant forklaringskraft. De pårørende har i sterkere grad inntrykk av at brukerne får bestemme sin egen døgnrytme i de konkurranseutsatte sykehjemmene, sammenlignet med de kommunalt drevne.

Hovedtendensene gjelder også for de fire indeksene. De eneste gjennomgående funnene er at økt sykehjemmenes størrelse har en signifikant negativ effekt på opplevd tjenestekvalitet, og når det gjelder konkurranseutsetting ser vi en svak men jevnt over positiv tendens.

6.3 Oppsummering og vurdering: konkurranseutsetting og kvalitet på tjenesteyting

Oppsummert kan vi slå fast at de konkurranseutsatte sykehjemmene er noe bedre enn de øvrige på de aktuelle kvalitetsindikatorerne, og at grunnen til kvalitetsforskjellen i hovedsak er strukturelle forhold som hjemmenes størrelser, beboernes alderssammensetning, samt individuelle forhold som brukernes alder, og hvorvidt de har enerom. Med andre ord, selv om de konkurranseutsatte sykehjemmene (Moholt og Ranheim) kommer best ut av kvalitetsmålingen så skyldes ikke det at de er konkurranseutsatt.²⁵ Det kommunalt omstilte

²⁵ Igjen ser vi imidlertid grunn til å understreke at dataene fra pårørendeundersøkelsen er av en slik kvalitet at man bør lese disse resultatene med en viss forsiktighet. Funnene som kommenteres er relativt svake, men likevel signifikante. Regresjonsmodellene er i alle tilfellene signifikante på 5%-nivå (unntatt indeks 1: signifikant kun på 10% nivå), men adjusted R squared i de kommenterte regresjonsanalysene er relativt

sykehjemmet plasserer seg jevnt over midt mellom de konkurranseutsatte og de ordinært drevne hjemmene. Funnene bygger på analyser av brukerundersøkelsen, men også intervjuer med ansatte og primærbrukeren understøtter konklusjonen om at den viktigste enkeltfaktoren som skiller tjenestekvaliteten mellom virksomhetene er hjemmenes størrelse og fysisk struktur.

I tillegg til å være viktig for den enkelte brukers opplevelse av trivsel, ser fysisk struktur som størrelse og planløsning også ut til å påvirke tjenestekvaliteten indirekte gjennom de ansattes muligheter til å etterkomme brukerbehov. Oversiktighet, kort responstid etter påkalling av hjelp og rasjonelle løsninger for praktiske oppgaver som matservering gir mer tid til brukeren og ivaretar opplevelsen av trygghet og trivsel. Kontakten mellom pleier og bruker ser ut til å være en viktig faktor for trivsel på sykehjemmene. En måte å øke ansikt – til – ansikt tiden med brukeren er "sosiale måltider" hvor de ansatte spiser sammen med brukerne. Det største savnet for brukerne er likevel muligheter for sosial atspredelse hvor de får anledning til å dra ut på turer og treffe andre mennesker. Denne observasjonen går igjen i intervjuene med brukerne og ansatte og spørreundersøkelsen hvor under 30 prosent av de pårørende i de konkurranseutsatte hjemmene og 20 prosent i de kommunale hjemmene opplever at brukeren tilbys nok atspredelse.

lave: spørsmål 4: 0,047; spørsmål : 0,020; spørsmål 6: 0,089; spørsmål 11: 0,027; spørsmål 14: 0,014; spørsmål 15: 0,028; indeks 1: 0,008; indeks 2: 0,069; indeks 3: 0,039; indeks 4: 0,023.

7 DRIFTSFASEN: KONKURRANSEUTSETTING SOM VIRKEMIDDEL FOR ØKT EFFEKTIVITET

7.1 Virksomhetsstyring

Trondheim kommune ønsket å teste ut om forutsetningene som har vært lagt til grunn i kommunens budsjettildeling til sykehjemmene var basert på "riktig" pris i forhold til hva et privat tilbydermarked kan klare. Ved konkurranseutsettinger er det imidlertid ulike prinsipper som legges til grunn for hvordan kommunen kan forholde seg til enkeltvirksomheter. Virksomheter som er konkurranseutsatt vil styres gjennom kontrakter, mens ordinært drevne kommunale sykehjem drives på bakgrunn av virksomhetsstyring og kommunal budsjettering fra år til år.

Ved konkurranseutsetting av kommunale virksomheter endres rammebetingelsene for kommunal styring. For å vurdere konsekvensene har vi kartlagt kommunens erfaringer som bestiller av pleie- og omsorgstjenester hos henholdsvis en privat aktør og i forhold til tradisjonelle kommunale virksomheter i sektoren. Konkurranseutsettingen har bl.a. ført til bedre budsjettstyring og forutsigbarhet, ifølge bestillerenheten i kommunen. Tidligere var det ikke uvanlig med budsjettoverskridelser på sykehjemmene, men dette har forbedret seg på de konkurranseutsatte virksomhetene. Kommune har likevel ikke klart å redusere de *totale* driftskostnadene ved å konkurranseutsette sykehjemmene (jf. Spjøtvollmodellen).

Når nye tjenester konkurranseutsettes oppheves et offentlig monopol og det etableres et alternativt arbeidsmarked for de som arbeider innenfor tjenestesegmentet. I perioder med stramt arbeidsmarked kan dette skape lønnspress på den kommunale driften. I følge kommunens bestillerenhet skal konkurranseutsettingen ikke ført til verken lønnspress eller lavere lønnskostnader for kommunen. Tap av arbeidskraft skal heller ikke være noen konsekvens av at kommunen har konkurranseutsatt pleie- og omsorgstjenester. En mulig forklaring kan være at det her er konkurranseutsatt i relativt liten skala.

Norlandia har stordriftsfordeler ved at de er et stort konsern som også driver hotellvirksomhet. Norlandia har derfor felles kontortjenester for sykehjem- og hotellvirksomheten i Oslo. De konkurranseutsatte virksomhetene har registrert at oppfølgingen av driften fra kommunens side har blitt litt bedre den senere tiden, men kan samtidig fortelle at det aldri er utført noen form for kvalitetsundersøkelse av om de driver virksomhetene i henhold til kontrakt og formelle krav.

Kommunens sykehjem, de ordinært drevne og det omstilte hjemmet, styres gjennom en lederkontrakt mellom sykehjemsleder og Rådmannens stab. I motsetning til de konkurranseutsatte som har kontrakt på flere år, så styres de kommunale virksomhetene fra år til år. Lederne på sykehjemmene har en kontaktperson i Rådmannens stab som benyttes i forbindelse med spørsmål om driften av sykehjemmet. Hver virksomhetsleder kan i tillegg benytte seg av kommunens administrasjon som økonomikontor, personal og administrasjonsheter mv. som støtte til utførerfunksjonen. De kommunale sykehjemmene har dermed tilsvarende stordriftsfordeler som Norlandia og andre internasjonale konsern som konkurrerer om sykehjemsdrift i stor skala.

Buran sykehjem er omstilt og virksomheten blir drevet på grunnlag av kommunens internbud i konkurransen om driften av Moholt og Ranheim. Virksomhetslederen ved Buran har gode erfaringer med det å drive en omstilt virksomhet. Spesielt det å kunne bestemme det meste selv oppleves som en positiv erfaring det kan trekkes lærdom fra. Driftsavtalen for Buran går fra 2001-2005, og Buran kan dermed planlegge i et like langt tidsperspektiv som de konkurranseutsatte sykehjemmene. Ifølge virksomhetslederen går driften greit, selv om virksomhetene har et strammere budsjett enn ordinære kommunale sykehjem. Buran har ca 0,8 årsverk mindre på de 26 plassene enn ett kommunalt sykehjem ville hatt.

Selv om Buran i prinsippet skal drives som et konkurranseutsatt sykehjem, så styrer kommunen sykehjemmet fra år til år på lik linje med øvrige kommunale virksomheter. I 2001 hadde Buran 200 000 kroner til overs da året var omme, men kommunen besluttet at besparelsen skulle overføres til andre sykehjem som gikk med underskudd. Dette er i strid med avtalen og prinsippet om at Buran skal drive på lik linje med de konkurranseutsatte sykehjemmene. Virksomhetslederen har imidlertid ikke tatt forholdet opp med kommunen, men vil nå gjøre det. De ansatte er kjent med at besparelsen ble "tappet" fra driftsbudsjettet deres, men de har ikke reagert spesielt på dette. Også ved det ordinært drevne sykehjemmet Nidarvoll rapporteres det om at virksomheten aldri har fått beholde ett overskudd når de har klart å drive mer effektivt enn forventet. Virksomheten har imidlertid fått løfter om at dette skal endres, og fra neste driftsår skal også underskudd akkumuleres til neste års budsjett.

Også for 2002 ligger det an til mindreforbruk etter første kvartal ved Buran sykehjem. Det legges nå opp til å sette av mer midler til personaltiltak og arbeidsmiljø som er prioriterte områder. Noe av årsakene til besparelsene ligger i reduserte lønnsutgifter ved at Buran fikk overdratt flere eldre ansatte som var langtidssykemeldte (lønn betales av trygdeetaten), som ble erstattet med yngre vikarer som har lavere lønn. En annen årsak til besparelsen er også at lederen er nødt til å være kostnadsbevisst.

Sykehjemmene følges kun opp gjennom brukerundersøkelser og rapporteringer som gis kvartalsvis til økonomienheten i kommunen. Slike undersøkelser har vært gjennomført i mange år, og har ikke noe med at kommunen nå har startet med konkurranseutsetting. Alle virksomhetslederne vi snakket med kunne fortelle at kommunen aldri har fulgt opp med kontroller eller kvalitetsundersøkelser av om virksomhetene har kvalitetssikringssystemer som forutsatt, eller at andre forhold er i orden.

7.2 Budsjett disiplin ved de kommunale sykehjemmene

Vi har sett på hvordan de kommunale sykehjemmene har kommet ut regnskapsmessig i forhold til sine budsjetter i de tre årene som er gått siden formannskapet i Trondheim den 27.10.98 vedtok å konkurranseutsette driften av sykehjemmene

7.2.1 Lønnskostnader

I denne analysen har vi sett på de regnskapsmessige *kostnader i forhold til budsjett* i de 17 kommunale sykehjemmene (18 enheter i 2001 ettersom Nidarvoll regnskapsmessig er delt i to enheter). Kontomessig anses refusjon av sykelønn som en inntektspost i de kommunale regnskapene. Vi har i vårt oppsett satt dette opp som en reduksjon av lønnskostnadene siden det er der vi finner de tilhørende kostnader knyttet til innleie av vikarer og evt. økt bruk av overtid.

Tabell 7.1: Lønnskostnader i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Lønn inkl. sos. utgifter	249 027	236 737		242 897	233 614		258 408	250 959	
Refusjon sykelønn	-19 726	-13 363		-19 307	-11 253		-24 169	-14 532	
Netto lønnskostnader	229 301	223 375	2,7 %	223 590	222 361	0,6 %	234 239	236 427	-0,9 %
Refusjon i prosent av lønn inkl. sos. utgifter	7,9 %	5,6 %		7,9 %	4,8 %		9,4 %	5,8 %	

Vi ser at i løpet av den perioden som er gått siden formannskapetets vedtak om konkurranseutsetting av driften, har det vært en bedring i hvordan de kommunale sykehjemmene oppfyller budsjettmålet når det gjelder netto lønnskostnader.

Fra et merforbruk på lønnsområdet på 2,7 % i forhold til budsjett for 1999 reduserte man dette til 0,6 % i 2000. I 2001 tyder våre tall på at man maktet å komme ut med lavere netto lønnskostnader enn budsjettet (-0,9 %).

Det er imidlertid verdt å merke seg at i denne perioden er refusjon av sykelønn i prosent av lønn inkl. sos. utgifter økt fra å være stabilt på 7,9 % i årene 1999 og 2000, til 9,4 % for 2001. Alle disse tre måltallene ligger betydelig over budsjettallene knyttet til disse postene. Budsjett-tallene representerer et uttrykk for kommunens ambisjon når det gjelder refusjonsberettiget sykefravær i virksomhetene. Vi forutsetter ved dette resonnementet at avviket ikke skyldes økt forekomst av fødselspermisjoner. Dette er skilt ut på en egen post i ny kto-plan som er i bruk fra og med 2001, men vi kan ikke hente ut sammenligningstall for 1999 og 2000. Refusjonsnivået indikerer at man har et vesentlig høyere sykefravær enn det som det budsjetteres med.

Dersom denne økningen i refusjon av sykelønn etablerer seg på et permanent høyere nivå, kan det være en indikasjon på at tøffere arbeidsbelastning i disse virksomhetene har medvirket til høyere langtids sykefravær. Det er også interessant å legge merke til at selv om kommunen oppnår en økonomisk gevinst gjennom lavere netto lønnskostnader enn budsjettet, vil dette samtidig innebære et mulig samfunnsøkonomisk tap ved at en større andel av arbeidsstokken er har hatt langtids sykefravær.

I vurderingen av statistikken hører også med at for 1999 og 2000 var det særlig ett av de kommunale sykehjemmene, Brundalen, som hadde et betydelig merforbruk i forhold til budsjett. Merforbruket på lønnsområdet var på 2,8 mill kroner i 1999 og 4,1 mill kroner i 2000, tilsvarende avvik i forhold til budsjett i de to årene på henholdsvis 11 % og 18 %. For 2001 hadde man redusert merforbruket til 0,9 mill. kroner, tilsvarende 3,5 % av budsjetterte netto lønnskostnader.

7.2.2 Øvrige kostnader

Tabell 7.2: Kostnader eks lønn i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Øvrige kostnader	52 470	44 090	19,0 %	39 422	39 492	-0,2 %	96 310	95 012	1,4 %

Vi ser at i forhold til et stort merforbruk på øvrige kostnader i 1999, har man i årene 2000 og 2001 maktet en relativ god budsjettoppnåelse. Et merforbruk i forhold til budsjett på 1,4 % tilsvarende kr 1,3 mill kroner i 2001 er beskjedent i forhold til situasjonen i 1999, der man hadde et merforbruk i forhold til budsjett på 19,0 %, tilsvarende et beløp på 8,4 mill kroner.

7.2.3 Nærmere om tre utvalgte sykehjem

I vår undersøkelse har vi gått nærmere inn tre kommunale sykehjem, der det blant annet er gjennomført intervjuer blant ansatte og pasienter. Dette er sykehjemmene Buran, Nidarvoll og Ilevollen. Nedenfor har vi satt opp en oversikt over hvordan disse tre sykehjemmene har greid å overholde budsjettet for årene fra 1999 til 2001.

Buran

Tabell 7.3: Buran sykehjem. Lønnskostnader i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Lønn inkl. sos. utgifter	-	-		238	200		5 450	7 980	
Refusjon sykelønn	-	-		5	0		-502	-220	
Netto lønnskostnader	-	-		243	200	22 %	4 948	7 760	-36 %
Refusjon i prosent av lønn inkl. sos. utgifter				-2,1 %	0,0 %		9,2 %	2,8 %	

Buran Sykehjem startet opp i 2001 og ble budsjettetert med helårseffekt, men fikk overført pasienter først litt ut i år 2001. Dette er hovedårsaken til kostnadsavviket i 2001.

Tabell 7.4: Buran Sykehjem. Kostnader eks lønn i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Øvrige kostnader	-	-		9	0		4 009	4 362	-8 %

Ilevollen

Tabell 7.5: Ilevollen sykehjem. Lønnskostnader i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik

Lønn inkl. sos. utgifter	11 249	13 843		12 938	15 530		17 454	16 688	
Refusjon sykelønn	-945	-817		-786	-833		-1 888	-781	
Netto lønnskostnader	10 304	13 026	-21 %	12 152	14 697	-17%	15 565	15 907	-2 %
Refusjon i prosent av lønn inkl. sos. utgifter	8,4 %	5,9 %		6,1 %	5,4 %		10,8 %	4,7 %	

Ilevollen ligger i det som tidligere var Byåsen distrikt. I dette distriktet hadde man noe felles bruk av merkantile tjenester og vaktmestertjenester. Fra kommuneadministrasjonen bemerkes det at dette trolig er hovedårsaken til det betydelige underforbruket på lønn i årene 1999 og 2000.

Tabell 7.6: Ilevollen sykehjem. Kostnader eks lønn i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Øvrige kostnader	2 578	1 913	35 %	2 483	2 473	0 %	7 084	6 573	8 %

Når det gjelder øvrige kostnader hadde man et betydelig merforbruk i 1999, mens man for 2000 kom ut i tråd med budsjett. I 2001 fikk man igjen et merforbruk, men dette oppveies av underforbruket på lønnskostnadssida.

Nidarvoll

Fra og med 2001 er Nidarvoll regnskapsmessig inndelt i Nidarvoll 1 og 2. Vi har slått sammen dette når vi sammenligner graden av budsjettoppfyllelse for årene 1999 og 2000.

Tabell 7.7: Nidarvoll sykehjem. Lønnskostnader i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Lønn inkl. sos. utgifter	36 056	35 192		35 747	34 974		35 882	34 817	
Refusjon sykelønn	-3 313	-2 175		-2 944	-2 084		-3 990	-2 160	
Netto lønnskostnader	32 743	33 017	-1 %	32 803	32 890	0 %	31 892	32 657	-2 %
Refusjon i prosent av lønn inkl. sos. Utgifter	9,2 %	6,2 %		8,2 %	6,0 %		11,1 %	6,2 %	

Nidarvoll har hatt lønnskostnader som er i tråd med budsjett i alle tre årene, og oppnådde sågar et underforbruk på i størrelsesorden 750.000 kroner i 2001.

Tabell 7.8: Nidarvoll sykehjem. Kostnader eks lønn i regnskap kontra budsjett for årene fra 1999 til 2001 (alle tall i 1000 kroner).

	1999			2000			2001		
	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik	Regnskap	Bud	Avvik
Øvrige kostnader	7 509	6 027	25 %	4 971	4 940	1 %	12 759	13 051	-2 %

Når det gjelder øvrige kostnader hadde man et betydelig merforbruk i 1999, mens man for årene 2000 og 2001 har kommet ut i tråd med budsjett.

7.3 Oppsummering og vurderinger

Totaltall for Trondheim kommune indikerer at man har maktet å gjennomføre en større grad av budsjettdisiplin i de kommunale sykehjemmene i løpet av den siste tre-årsperioden. I hvilken grad støtter dette hypotesen om at konkurranseutsetting av noen sykehjem kan føre til effektivisering også i andre?

Som nevnt i avsnitt 4.3 er det av metodiske grunner i utgangspunktet usikkert i hvor stor grad budsjettdisiplinen kan sies å være en effekt av konkurranseutsettingen i Trondheim. Kommunen har blant annet også hatt øvrige endringer som har innvirket på de kommunale virksomhetenes rammebetingelser.

Ikke desto mindre vet vi også at konkurranseutsetting setter i gang interne endringsprosesser i virksomheter som ikke blir konkurranseutsatt, siden disse er kjent med faren for å bli satt på anbud, gitt at de har vesentlig mer ressursbruk enn de to sykehjemmene som nå er i privat drift. Derfor er vår vurdering at konkurranseutsettingen har påvirket også de kommunalt drevne virksomhetene, men dette er et forhold som krever nærmere utredning. Når resultatene fra Oslo kommune foreligger vil dette tema bli belyst nærmere.

8 EFFEKTER PÅ ARBEIDSMILJØ

I avsnitt 2.3 om erfaringer i andre nordiske land, refererer vi blant annet til en svensk undersøkelse som viser at ansatte i pleie- og omsorgssektoren oppfatter private virksomheter bedre enn offentlige.

Erfaringene fra Trondheim støtter et stykke på vei funnene i den svenske undersøkelsen, selv om hovedbildet er at arbeidsmiljøet er godt i alle virksomheter som omfattes av evalueringen. Avsnittene nedenfor sorterer funnene fra intervjuene i Trondheim i punktene trivsel, medbestemmelse og utviklingsmuligheter, sykefravær og avlønning

8.1 Trivsel

De ansatte ved både de kommunale og de konkurranseutsatte sykehjemmene opplever at det er bra trivsel og godt arbeidsmiljø på arbeidsplassene. De to konkurranseutsatte hjemmene utmerker seg imidlertid ved at de ansatte her oppgir at det må samarbeides mer, de må ta større hensyn til hverandre og at de er mer "sammensveiset". Samtidig har de ansatte fått flere og mer varierte oppgaver som renhold, kjøkken og innkjøp.

Også de tre kommunale virksomhetene opplever at arbeidsbelastningen har økt som en følge av at de ivaretar flere praktiske oppgaver som renhold og kjøkkendrift. Ved Nidarvoll, som er det største sykehjemmet som her er kartlagt, oppleves spesielt belastningen på "kjøkkenet" som stor. Ansvar for maten går derfor på skift. De ansatte opplever at underbemanning gjør det vanskelig å opprettholde ønsket produktivitet. Når noen er borte må andre tre inn og gjøre flere arbeidsoppgaver i tillegg til sine egne, noe som i neste omgang fører til høyt og stigende sykefravær på Nidarvoll. Også ved Ilevollen oppleves arbeidsbelastningen som tung, men den varierer avhengig av brukerne. Noen hjelpemidler som er vanlige ved andre sykehjem kan ikke brukes på Ilevollen fordi bygningene ikke er utformet slik at dette er mulig. De ansatte mener selv at produktiviteten ikke er bra, og den har alltid vært dårlig ved Ilevollen fordi hjemmet er oppført som eldreboliger og ikke tilpasset sykehjemsdrift. De som jobber der opplever aldri at de egentlig får gjort det de skal.

8.2 Medbestemmelse og utviklingsmuligheter

Medbestemmelsen vurderes også som bedre enn på de konkurranseutsatte virksomhetene enn andre steder. Delegering av ansvar er en del av ledelsesfilosofien til Norlandia, men ifølge de ansatte er dette en generell utvikling innen pleie- og omsorgssektoren som nå er formalisert i lov om helsepersonell som ble endret ved årsskiftet 2001-2002. I loven legges det opp til mer individuelt ansvar ved utførelsen av pleie- og omsorgsoppgaver.

De ansatte hos Norlandia kan bidra i utformingen av sykehjemmet. Den "flate strukturen" har gjort noe med dem; "*...vi vokser som personer*", er et utsagn som illustrerer at de ansatte i de konkurranseutsatte virksomhetene har bedre muligheter for læring og utvikling enn tilfellet er i de kommunale virksomhetene. De ansatte ved Moholt og Ranheim opplyser at det er gjennom den praktiske arbeidsdagen at de får muligheter til å lære.

Ved de kommunale sykehjemmene opplever de ansatte at de har bra medbestemmelse. Ved Nidarvoll opplever de ansatte likevel at ledelsen er mindre tilgjengelig enn tidligere. Dette skyldes at ledelsen er redusert fra to til en leder og at lederen derfor får mindre tid til hver ansatt. Personalpolitikken har ikke endret seg den senere tiden, og de ansatte i de kommunale virksomhetene er stort sett fornøyd. Muligheter til å delta på kurs og opplæringstiltak i regi av kommunen, interne opplæringstiltak oppleves som positivt, men læring og kompetansetiltak er noe som det burde være mer av, ifølge flere ansatte som vi snakket med.

Ved de konkurranseutsatte sykehjemmene Moholt og Ranheim har det vært arrangert en utviklingsdag med fokus på Norlandias verdigrunnlag og kvalitetssystem. Dette har gjort at de ansatte fokuserer mer på tjenestekvalitet nå. Rapporteringer av utført arbeid er ikke alltid god nok, men i den senere tiden er det mer fokus på kvalitetssikringssystem og høyere krav til rapportering enn tidligere.

Også i de tre kommunale sykehjemmene er det fokus på utvikling av kvalitetssikringssystemet og forbedret rapportering. Ved Ilevollen sykehjem har ledelsen tatt initiativet til å fokusere mer på kvalitetssikringen, men alle ansatte ved hjemmet bidrar i dette utviklingsarbeidet. Arbeidet består i å beskrive arbeidsoppgaver og kvaliteten på tjenesten.

8.3 Sykefravær

Dersom vi ser på sykefraværet for de ansatte så ser det ut til å gå et skille mellom de konkurranseutsatte/det omstilte sykehjemmet på den ene siden og de to kommunale på den andre. Selv om det ikke er gjennomført systematiske registreringer av sykefravær av virksomhetene, så har vi fått opplyst at sykefraværet ved de konkurranseutsatte og det omstilte hjemmet ligger på ca 5- 10 prosent som også inkluderer permisjoner og "syke barn-dager". Det lave sykefraværet begrunnes gjerne med godt arbeidsmiljø og at virksomhetene har unngått langtidssykefraværet ved å ha relativt ung bemanning. Ved de to ordinært drevne sykehjemmene er bilde et annet. Her rapporteres det om at sykefraværet varierer sterkt, og i perioder har det kommet opp i 30 prosent ved enkelte avdelinger ved Nidarvoll. Årsakene til det høye sykefraværet oppgis å være at arbeidet er tungt pga. at bygningen ikke er tilrettelagt for sykehjemsdrift. Samtidig må det spares penger og det leies ikke inn vikarer før etter 16 dagers sykefravær, noe som øker belastningen og akselererer sykefraværet.

8.4 Avlønning

Individuelle incentivsystemer er bedre utviklet i de konkurranseutsatte sykehjemmene enn i de kommunale. Ved Moholt og Ranheim skal det gjennomføres lokale forhandlinger en gang i året. Samtidig er det rom for individuell avlønning. I en sammenheng var det også muligheter for å vinne en weekendtur som en del av belønningssystemet. Andre goder som kommer de ansatte til del er at de kan bo på Norlandias hoteller til reduserte priser.

Det er ikke muligheter for lokale og individuelle avlønninger i de kommunale sykehjemmene. Ifølge en virksomhetsleder må lønnskrav fremmes gjennom kommunens lønnsutvalg. Lederen er imidlertid kjent med at Norlandia lønner sykepleiere og virksomhetsleder høyere enn det kommunen gjør, og hun har fremmet lønnskrav gjennom kommunens lønnsutvalg. I bare ett tilfelle har lederen klart å øke lønnen til en av sine medarbeidere gjennom lønnsutvalget.

9 ANBEFALINGER

Basert på kommunens brukerundersøkelser fant vi ut at det er de konkurranseutsatte sykehjemmene (Moholt og Ranheim) som kommer best ut av evalueringen av tjenestekvalitet, men undersøkelsen avslørte at det som i størst grad påvirket opplevd tjenestekvalitet var:

- Strukturelle forhold som alder og størrelse på sykehjem
- Individuelle forhold som brukernes alder, og hvorvidt de har enerom.

Kommunen har i tillegg ikke oppnådd vesentlige kostnadsreduksjoner siden Norlandia tilbød tilnærmet samme pris som kommunens internbud som la Spjøtvollmodellen til grunn i sitt tilbud. Selv om det ikke foreligger direkte økonomiske besparelser ved driften av de to konkurranseutsatte sykehjemmene, så er det mulig å registrere viktige læringseffekter i sentraladministrasjonen i Trondheim kommune. Dette går hovedsakelig på økt bestillerkompetanse og bevissthet på hva de aktuelle tjenestene faktisk koster i et marked. Økt bevissthet på strammere budsjettdisiplin har ført til reduserte kommunale overskridelser i kommunens øvrige sykehjem.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at konkurranseutsettingen av de to nye sykehjemmene Moholt og Ranheim, samt omstilling av Buran sykehjem bare i begrenset grad har gitt de forventede resultater som kommunen la til grunn i sitt vedtak i oktober 1998.

9.1 Mulige forklaringer på begrenset måloppnåelse

Hvorfor har kommunen ikke lyktes fullt ut med sin konkurranseutsettingspolitikk? Dette er et svært vanskelig spørsmål, men våre undersøkelser har gitt grunnlag for å antyde visse årsaker. Disse bør om ikke annet kunne være sentrale momenter i kommunens interne diskusjoner i tiden som kommer.

- Kommunen har ikke vært konsekvent i bruken av insentivstrukturen. Det er eksempler på at kommunale sykehjem som har drevet kostnadseffektivt ikke har fått overføre innsparingen til neste års budsjett.
- Kommunen har ikke utnyttet potensialet som ligger i kvalitetsrevisjon. Hadde kommunen tatt konsekvensen av sin "kvalitetslinje" helt ut, ville de satt kvalitetsrevisjonen systematisk inn, både overfor de konkurranseutsatte, det omstilte og de ordinært kommunalt drevne sykehjemmene.
- En mulig bakenforliggende årsak er at det politiske fokuset på tematikken ble vesentlig svakere etter at vedtaket om konkurranseutsetting først var gjort.

9.2 Anbefalinger

Våre anbefalinger for videre utvikling av kommunens pleie- og omsorgstjenester er på dette grunnlag følgende:

- For å få best mulig insentivstruktur må de kommunale virksomhetene drives mest mulig på lik linje med de private. Dette innebærer at kommunen i større grad må gjø-

re konsekvent bruk av på den ene siden retten til å beholde "overskuddet" fra ett budsjettår til det neste, og samtidig også plikten til å dra med seg "underskuddet".

- Videreutvikle brukerundersøkelser til et verktøy for jevnlig monitorering av opplevd tjenestekvalitet, slik at det blir mulig å gjennomføre justeringer underveis.
- Gjør aktiv bruk av formell kvalitetsrevisjon. Dette burde kunne bli et satsningsområde innen kommunens kompetanseutviklingspolitikk.
- Satse på sanering av eldre sykehjem som ble bygget for en annen tid. Evalueringen viser at disse er relativt dyrere å drifte, og gir dårligere opplevd tjenestekvalitet for brukerne.

