

**NORGES HANDELSHØYSKOLE**  
**Bergen, hausten 2005**

**Utredning i fordjupings-/spesialfagsområdet: ECA – økonomisk analyse**  
**Vegleiar: Førsteamanuensis Karl Rolf Pedersen**

## **KONKURRANSEUTSETTING I OFFENTLEG SEKTOR LURANETUNET I OS KOMMUNE**

av

Stine Klepp Tryggestad

Denne utredninga er gjennomført som eit ledd i siviløkonomutdanninga ved Norges Handelshøyskole og godkjend som såleis. Godkjenninga inneberer ikkje at høgskulen står inne for dei metodar som er anvende, dei resultata som er framkome eller dei konklusjonar som er trekte i arbeidet.

## SAMANDRAG

Denne oppgåva belyser konkurranseutsetting av offentlege tenester. Eg har nytta Os kommune i Hordaland som analysegrunnlag, og har freista å finne ut kva konkurranseutsettinga har tyda for kommunen ved å nytte økonomiske teoriar. Eg har spesielt gått i djupna i prosessen rundt konkurranseutsettinga av sjukeheimen Luranetunet. Motivasjonen bak konkurranseutsettinga var generelt eit ønske og behov for å redusere kostnadene, utan at dette skulle påverka kvaliteten i negativ retning eller gi ulemper for medarbeidarane på sjukeheimen. Resultatet har vore at kommunen har fått rydda i eigne gangar og gjort kostnadsmessige innsparingar, samstundes som brukarundersøkingar av tenestetilbodet ved Luranetunet syner at velferda til brukarane er ivaretatt på ein tilfredsstillande måte. I kommunal sektor generelt vert det freista å produsere tenestene meir effektivt for å frigjere ressursar til andre formål, eller å auke tenestekvaliteten utan ei tilsvarende auke i ressursbruken. Kvalitetsreduksjonar kan difor vere eit resultat av at kommunane sjølv vel å redusere kvaliteten av tenestene, ikkje av konkurranseutsettinga i seg sjølv.

## FORORD

Formålet med oppgåva er å undersøkje kva effektar konkurranseutsetting av offentlege tenester kan medføre. Innleiingsvis vil eg i kapittel 1 presentere kvifor det er naudsynt med endringar av offentleg sektor og avklare ulike omgrep i samband med dette, for så i kapittel 2 å presentere ulike effektiviseringstiltak det offentlege har tatt i bruk. Deretter vil eg i kapittel 3 skissere dei ulike teoriane eg skal bruke i analysen, før eg i kapittel 4 generelt vil skildre kva konkurranseutsetting omfattar og ein mogeleg måte å organisere seg på ved konkurranseutsetting. I kapittel 5 og 6 vil eg presentere Os kommune, utfordingane dei har stått overfor og korleis dei har løyst dette. Til å analysere kva omveltingar og utfordringar konkurranseutsettinga har medført i kommunen vil eg nytte prinsipal- agentteori, transaksjonskostnadsteori og public choice teori. Bakgrunnen for det eg skriv i caset er basert på informasjon eg har fått frå Os kommune som har stilt opp og latt meg få innsyn i kva dei driv med, og har også vore behjelpelege med å skaffe den informasjonen eg har hatt behov for.

I skriveprosessen er det fleire som har vore til god hjelp og støtte. Eg vil gjerne rette ei takk til vegleiaren min førsteamunensis Karl Rolf Pedersen for god vegleiing. Samstundes vil eg takke pappa, Jan Olav Tryggestad, for innsatsen sin med å skaffe tilgang til kontaktar og informasjon, og mamma for å ha støtta meg undervegs. I tillegg rettar eg ei takk til Per Hovden, rådmann i Ørsta kommune, for gode råd og tips. Takk til Os kommune for å ha vore særslig hjelpsame med tilgang til naudsynt informasjon, og for å ha stilt opp til intervju og samtalar. Til slutt vil eg takke stipendiat Ole Jakob Bergfjord for innspel og skrivetips.

Nordfjordeid, 3. januar 2006

Stine Klepp Tryggestad

## INNHALDSREGISTER

### SAMANDRAG

### FORORD

<b>1</b>	<b>NYE KRAV TIL KOMMUNE-NOREG.....</b>	<b>5</b>
1.1	Kvifor er det krav til endringar i offentleg sektor? .....	5
1.2	Effektivitet.....	7
1.2.1	Kva er effektivitet?.....	7
1.2.2	Effektiv tenesteproduksjon.....	8
1.3	Kvalitet .....	8
1.3.1	Kvalitet i offentleg tenesteproduksjon .....	8
1.3.2	Kvalitet i pleie- og omsorgssektoren.....	9
<b>2</b>	<b>EFFEKТИВИСЕРИНГСТИЛТАК I OFFENTLEG SEKTOR.....</b>	<b>11</b>
2.1	Konkurranseutsetting .....	11
2.2	Outsourcing.....	12
2.3	Benchmarking.....	12
2.4	Offentleg- privat samarbeid (OPS).....	13
<b>3</b>	<b>TEORI .....</b>	<b>15</b>
3.1	Prinsipal- agentteori.....	15
3.1.1	Symmetrisk informasjon .....	16
3.1.2	Asymmetrisk informasjon .....	16
3.1.3	Opportunistisk åferd og agentkostnadar.....	17
3.1.4	Prinsipalen kan observere signal om agenten sin innsats.....	18
3.2	Transaksjonskostnadsteori.....	19
3.3	Public choice teori .....	21
3.4	Auksjonsteori.....	22
<b>4</b>	<b>KONKURRANSEUTSETTING I NORSKE KOMMUNAR .....</b>	<b>24</b>
4.1	Generelt om konkurranser.....	24
4.2	Anbodskonkurrans.....	25
4.2.1	Førebuingar .....	26
4.2.2	ProsesSEN .....	27
4.2.3	Styring og kontroll .....	27

---

<b>4.3 Organisering ved konkurranseutsetting .....</b>	<b>28</b>
4.3.1 Bestillar- utførarmodellen (BUM) .....	28
<b>5 OS KOMMUNE .....</b>	<b>30</b>
<b>5.1 Endringar i Os kommune .....</b>	<b>30</b>
<b>5.2 Konkurranseutsetting i Os .....</b>	<b>32</b>
5.2.1 Konkurranseutsette tenester .....	32
5.2.2 Framgangsmåte og organisering .....	33
<b>5.3 Luranetunet .....</b>	<b>33</b>
5.3.1 Konkurranseutsetting av sjukeheimen .....	34
5.3.2 Kontraktstyring .....	36
5.3.3 Løyvingar .....	36
5.3.4 Korleis opplevde dei kommunalt tilsette konkurranseutsettinga? .....	37
5.3.5 Evalueringar .....	37
5.3.6 Økonomisk gevinst og status i dag .....	38
<b>6 ANALYSE.....</b>	<b>40</b>
<b>6.1 Kommunale endringar .....</b>	<b>40</b>
<b>6.2 Konkurranseutsettinga .....</b>	<b>41</b>
6.2.1 Konkurranseutsette tenester .....	42
6.2.2 Førebing og organisering .....	43
<b>6.3 Luranetunet .....</b>	<b>45</b>
6.3.1 Konkurranseutsetting av sjukeheimen .....	45
6.3.2 Kontraktstyring .....	48
6.3.3 Allokeringseffektive løyvingar .....	50
6.3.4 Reaksjonen til dei tilsette .....	50
6.3.5 Evalueringar .....	51
6.3.6 Økonomisk gevinst og status i dag .....	52
<b>6.4 Avsluttande kommentar .....</b>	<b>53</b>
<b>7 REFERANSELISTE .....</b>	<b>55</b>
<b>8 VEDLEGG .....</b>	<b>58</b>

## 1 NYE KRAV TIL KOMMUNE-NOREG

Offentleg sektor står for om lag 45% av brutto nasjonalprodukt, og det er difor samfunnsøkonomisk viktig at sektoren er effektiv. Eg vil her kort gjere greie for kva som ligg bak ønsket om moderniseringa av sektoren, og kva utfordringar som oppstår som følgje av presset om endring. Avslutningsvis vil eg kome med ei omgrevsavklaring av kva som meinast med effektivitet og kvalitet, då dette er to omgrep som står sentralt i moderniseringsprosessen.

### 1.1 KVIFOR ER DET KRAV TIL ENDRINGAR I OFFENTLEG SEKTOR?

Frå 1980-åra har ei reformbølgje prega offentleg sektor med mål å skulle effektivisere sektoren. Grunntanken bak denne reformbølgja, som vert referert til som New Public Management (NPM), har vore å nytte økonomisk teori til å forbetre eit rigid og byråkratisk offentleg velde. Offentleg sektor har vore skulda for å vere for byråkratisk, ha dårlig leiing og svak brukarorientering. Eit døme på dette er at offentleg sektor tidlegare vart sett på som ein kontrollør, medan ein no freistar å fremje sektoren som serviceprodusent. Utfordringane bak endringane har vore å flytte fokuset frå prinsippet velferdsstat, der fellesskap og styring rådar, mot eit velferdssamfunn der brukarane av systemet er i sentrum, og å eksponere det offentlege tenestetilbodet for konkurranse. Løysinga på problemstillingane det offentlege har stått overfor, med tanke på legitimitet, økonomisk effektivitet og problem med styring har ført til eit behov for å modernisere og omstille sektoren (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

I følgje NPM vil marknaden si ”usynlege hand” fungere betre enn byråkratiet si ”synlege”. Difor har konkurranseeksponering blitt fremja som eit høveleg moderniseringsverkemiddel. Ideen er at dersom ein fråtek offentleg verksemd monopol til tenesteproduksjon, vil dette medføre betre og billegare tilbod, samstundes som det vil gi større valfridom for brukarane av tenestene. Baksida er at marknaden ikkje er gjennomsiktig i alle tilfelle, og heller ikkje geografisk tilgjengeleg. Difor kan langsiktige kontraktar medføre monopolsituasjonar, der det offentlege monopolet vert erstatta av eit privat tenestemonopol. I tillegg kjem det ekstra kostnadar ved å utforme gode, spesifiserte kontraktar. Det er også kostbart å innføre kontrolltiltak for evaluering av kontraktsoppfylling. Trass i mogelege ulemper ved

konkurranseeksponeringa, er tanken at det offentlege vil verte meir lydhøre for brukarane sine ønskjer og krav, og ein vil at det offentlege skal kunne levere tenester av høgare kvalitet utan auka kostnadene. I tillegg vert rammefinansiering nytta, i staden for detaljregulering, for å skape spelerom og motivasjon hjå tenesteprodusentane (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

NPM har derimot vorte kritisert for at ved marknadsekspionering vert modellar som har fungert i privat sektor overført, utan tilpassing, til offentleg sektor. Dette kan ha svært uheldige konsekvensar. Det offentlege står overfor andre premiss og føresetnadar enn privat sektor, som igjen krev eigne løysingar. ”Kunden har ikke alltid rett, og lav tilfredshet er ikke nødvendigvis det same som lav kvalitet.” (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Det fins ulike strategiar for å møte endringssituasjonar på ein føremålsteneleg måte. Eit døme på ein slik strategi er 4M-strategien: mobilisering, modernisering, marknadsgjering og minimalisering. I korte trekk går strategien ut på at staten må møte styringsproblema ved å auke og forbetre kontroll- og evalueringstiltaka som allereie eksisterer i sektoren. I tillegg må offentleg sektor ta til seg nye rutinar og administrative system for å skape truverde og legitimitet, både internt og eksternt. Dette er eit svært viktig moment, då moderniseringa tek sikte på i større grad å gi rom for ønskja til brukarane av systemet ved utforming av tenestetilbodet. Marknadsgjeringa er, som nemnt, ein måte å skape effektivitet på ved å utsetje offentleg tenestetilbod for konkurranse. Dette gjer at offentlege tenesteytarar må revurdere kva dei faktisk tilbyr og tilpasse seg etterspørjarane sine ønskjer og behov i konkurransen om brukarane. Minimaliseringsstrategien kan sjåast som eit ledd av marknadsstrategien; ved å overlate ein del funksjonar til marknaden og dermed hauste dei fordelane dette gir, vil staten kunne redusere talet på administrative oppgåver (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Debatten om reformer og endringar har i tillegg ført med seg spørsmåla om kven som skal vere ansvarlege for å tilby velferdstenestene, kven som skal produsere dei, og også kven som skal finansiere tenestetilboden. Denne oppgåva er ikkje lagt opp til å kome med svar på desse problemstillingane, og er difor skriven med forankring i tanken om at det er staten som skal stå for tenestetilboden til borgarane. Det fins fleire ulike løysingar på bestillar – utførar – betalar problematikken (sjå figur 1 under). Tradisjonelt har det vore offentleg ansvar å fylle alle dei tre rollene. Nytenkinga om konkurransespontering har derimot ført til, ved til dømes konkurranseutsetjing av offentleg tenesteproduksjon, at private aktørar kan konkurrere på lik

linje med offentlege aktørar om produksjonsansvar (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

	<b>Kven bestemmer? (Bestillar)</b>	<b>Kven produserer? (Utfører/produsent)</b>	<b>Kven finansierer? (Betalar)</b>
<b>Tradisjonell velferdsmodell</b>	Offentleg	Offentleg	Offentleg
<b>Konkurranseutsetting</b>	Offentleg	Privat/offentleg	Offentleg
<b>Brukarbetaling</b>	Offentleg	Offentleg	Privat
<b>Fritt val</b>	Privat	Offentleg	Offentleg
<b>Marknad</b>	Privat	Privat	Privat

Figur 1: *Ulike service- og velferdsmodellar (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001)*

## 1.2 EFFEKTIVITET

### 1.2.1 Kva er effektivitet?

Det er ulike måtar å vurdere korleis innsatsfaktorar vert nytta i produksjonen. Dersom ein klarer å utnytte ressursane maksimalt, vil det medføre ein meir effektiv produksjon. Ein kan skilje mellom ulike typar effektivitet, og effektivitet vert nytta som mål både på ”indre” og ”ytre” effektivitet. Med indre effektivitet meinast at det som skal utførast vert gjort på riktig måte, det vil seie at prosessar og oppgåver vert gjort føremålstenleg. Her er det snakk om at ein ikkje sløser med ressursane ein har til rådighet, og at ein nyttar teknologi som er rasjonell med tanke på samanhengen (teknisk effektivitet). Det er også viktig at ein vel ein kombinasjon av innsatsfaktorar som gjer at samla kostnadar vert lågast mogeleg (kostnadseffektivitet), ved til dømes å kartlegge tilbydarar av innsatsfaktorane og samanlikne prisane desse tilbyr. Ytre effektivitet dreier seg derimot om at ein utfører dei aktivitetane som er naudsynte for å oppnå ønska resultat. Det vert med andre ord eit spørsmål om å prioritere

kva oppgåver som skal gjerast, og i kva rekkefølgje dette skal skje (Askildsen, Brekke, Førsum og Kaldhagen, SNF 4/99). Dersom styresmaktene på bakgrunn av dette klarer å tilby tenester som vert oppfatta som naudsynte og nyttige av brukarane, er formålseffektivitet oppnådd (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

### **1.2.2 Effektiv tenesteproduksjon**

Offentleg sektor har eit stort ansvar når det gjeld å fordele ressursar til norske kommunar, og påverkar effektiviteten direkte ved korleis ressursar vert prioritert, og indirekte gjennom korleis ressursbruken vert organisert (Sørensen, Boge og Hagen, 1999). Sidan det er snakk om ressursar av betydeleg storleik, er det difor svært viktig at offentleg sektor er effektiv i arbeidet med å nytte ressursane på best mogeleg måte. I kommunal samanheng er effektivitet viktig for å gi meir velferd til brukarane. I tillegg ønskjer kommunal forvaltning å kunne auke verdiskapinga utan å samstundes måtte auke innsatsen som vert lagt ned i arbeidet (Askildsen, Brekke, Førsum og Kaldhagen, SNF 4/99).

Omsynet til marknadsimperfeksjonar er også ei grunngjeving for at det er viktig med offentleg involvering. Dersom marknaden skal fordele samfunnet sine ressursar, fins det ikkje garantiar for at denne fordelinga vert jamn. Viss staten ikkje grip inn og kontrollerer marknaden er det sannsynleg at ein vil oppleve marknadssviktar i form av til dømes kollektive gode, svak konkurranse og ulike informasjonsproblem (Torsvik, 1998). Optimal tilpassing vert difor at marknaden styrer delar av allokeringsa, medan det offentlege tek seg av resten.

## **1.3 KVALITET**

### **1.3.1 Kvalitet i offentleg tenesteproduksjon**

Kvalitet er eit omgrep som i mange tilfelle er vanskeleg å definere. Kvalitet er ikkje berre krav til teknisk kvalitet nedfelt i lover og forskrifter; opplevd kvalitet av brukarane er også eit viktig moment. Kvalitet er med andre ord ikkje noko homogent og enkelt ”produkt”. I dei seinare åra har det vorte arbeida for at kvalitetsomgrepet i offentleg tenesteproduksjon skal verte meir fleirdimensjonalt. Grunnen til dette er, blant anna, at vi som brukarar har blitt meir

kravstore og forventar meir av tenestene. Det er derimot ikkje nødvendigvis ein samanheng mellom misnøgne brukarar og dårlig kvalitet; di betre ein får det, di meir misnøgne vert ein. Dette vert omtala som serviceparadokset (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

### 1.3.2 Kvalitet i pleie- og omsorgssektoren

Pleie- og omsorgssektoren må rette seg etter offentleg lovverk i dagleg drift av til dømes sjukeheimar og heimetenestene. Mottakarar av tenestene har rettar etter kommunehelsetenestelova og sosialtenestelova. All offentleg verksemd er svært lovregulert, dette er altså for å sikre både utførarane og mottakarane av tenestene (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). Når det gjeld sjukeheimsdrift har det vore spesielt sterke meiningsutvekslingar; skal kvalitet og omsorg her definerast som ”varme hender” eller som ein institusjon som vert driven kostnadsmessig effektivt? Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstenestene har difor med ein spesifikasjon over korleis oppgåver og tenesteinnhaldet skal vere:

#### ”§ 3. Oppgaver og innhold i tjenestene

Kommunen skal etablere et system av prosedyrer som søker å sikre at:

- tjenesteapparatet og tjenesteyterne kontinuerlig tilstreber at den enkelte bruker får de tjenester vedkommende har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når slik finnes
- det gis et helhetlig, samordnet og fleksibelt tjenestetilbud som ivaretar kontinuitet i tjenesten
- brukere av pleie- og omsorgstjenester, og eventuelt pårørende/verge/hjelpeverge, medvirker ved utforming eller endring av tjenestetilbuddet. Den enkelte bruker gis medbestemmelse i forbindelse med den daglige utførelse av tjenestene.

For å løse de oppgaver som er nevnt foran skal kommunen utarbeide skriftlige nedfelte prosedyrer som søker å sikre at brukere av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstilt grunnleggende behov. Med det menes bl.a.:

- oppleve respekt, forutsigbarhet og trygghet i forhold til tjenestetilbuddet
- selvstendighet og styring av eget liv

- fysiologiske behov som tilstrekkelig næring (mat og drikke), variert og helsefremmende kosthold og rimelig valgfrihet i forhold til mat
- sosiale behov som mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
- følge en normal livs- og døgnrytme, og unngå uønsket og unødig sengeopphold
- mulighet for ro og skjermet privatliv
- få ivaretatt personlig hygiene og naturlige funksjoner (toalett)
- mulighet til selv å ivareta egenomsorg
- en verdig livsavslutning i trygge og rolige omgivelser
- nødvendig medisinsk undersøkelse og behandling, rehabilitering, pleie og omsorg tilpasset den enkeltes tilstand
- nødvendig tannbehandling og ivaretatt munnhygiene
- tilbud tilrettelagt for personer med demens og andre som selv har vanskelig for å formulere sine behov
- tilpasset hjelp ved måltider og nok tid og ro til å spise
- tilpasset hjelp ved av- og påkledning
- tilbud om eget rom ved langtidsopphold
- tilbud om varierte og tilpassede aktiviteter.”

## 2 EFFEKTIVISERINGSTILTAK I OFFENTLEG SEKTOR

I denne delen vil eg kort skildre ulike effektiviseringstiltak som har vore forsøkt nytta i det offentlege. Målsetjingane har vore å freiste å redusere kostnad, betre kvalitet, betre organisering, oppnå auka fleksibilitet, og å legge til rette for brukarane (NOU nr 19, 2000). Før norske kommunar set i gang med å innføre ulike effektiviseringstiltak, er det viktig at kommunen identifiserer kor produktiv ho er før iverksetjing av tiltaka. I tillegg må det gjerast ei vurdering over i kva grad naudsynte føresetnad er tilstades for at eit effektiviseringstiltak skal lukkast, til dømes fysiske midlar, kapital og menneskelege ressursar. Undervegs, og i etterkant, må kommunen vurdere kor bra potensialet som ligg i tiltaket er nytta (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

### 2.1 KONKURRANSEUTSETTING

Då eg vil kome tilbake til konkurranseutsetting i kapittel 4, vil eg her berre kort skissere kva som kan leggast i omgrepet konkurranseutsetting. Den mest nytta metoden for konkurranseutsetting, er *anbodskonkurranse*. Norske kommunar har brei erfaring med dette innan teknisk sektor. Ved anbodskonkurransar let kommunane private aktørar konkurrere med eiga verksemد om løyve til å produsere ei gitt teneste. Ein annan metode som også har vore nytta, er at ei kommune skapar *press om effektivisering* ved å samanlikne tenesteproduksjonen med tilsvarende kommunar. Denne ”trusselen” om mogelege endringar kan virke disiplinerande på kommunale aktørar, slik at kommunen oppnår kostnads- og kvalitetsgevinstar (Kjerstad og Kristiansen, 1996).

I tillegg er *stykkprisfinansiering* ei form for konkurranseutsetting. Her får offentlege einingar betalt per brukar av tenesta dei tilbyr og produserer. Poenget med stykkprisfinansieringa er at det skal redusere slakk i produksjonen; det skal virke motiverande å få betalt per brukar (Kjerstad og Kristiansen, 1996). Ei siste form for konkurranseutsetting, er *brukarval*. Dette er ei form for konkurranseutsetting med prinsipp om at brukarane skal få valet om kven som skal få utføre den tenesta dei treng. Systemet er basert på kupongar som brukarane tildeler ei eining, som igjen gir produksjonsrett. På denne måten skapar kommunen konkurranse mellom

til dømes sjukeheimar og skular (Kjerstad og Kristiansen, 1996). Ein positiv verknad med konkurranseutsetting vert difor at det gir brukarane av offentlege tenester høve til å skifte leverandør ved misnøye, i motsetning til tidlegare då brukarane berre hadde klagerett. I tillegg til ein voice-strategi har brukarane fått ein exit-strategi, tilsvarande som i privat sektor. Dette er eit vesentleg konkurranseelement og aukar forbrukarmakta i offentleg sektor (EPM425, 2005).

## 2.2 OUTSOURCING

Outsourcing kan definerast som ei organisatorisk endring der ein let ein ekstern aktør utføre ein aktivitet/aktivitetar som ein tidlegare har utført sjølv. Outsourcing gjer at ei verksemد frigjer ressursar slik at organisasjonen vert meir fleksibel, og kan fokusere på det ein gjer best (spesialisering) for å vidareutvikle kjernekompetansen. Dette kan vere eit verkty for rådmenn og andre som skal bestemme om ei teneste skal konkurranseutsettast eller ikkje. Dersom det fins andre som er betre eller like gode til å utføre ein aktivitet, bør ein outsource aktiviteten. Sjølv om ein utfører ein aktiviteten like godt som eksterne aktørar tapar ein spesialiseringsevinstar ved å utføre arbeidet sjølv. Argument mot outsourcing er at når eksterne aktørar tek over, misser ein kontrollen over aktiviteten. Ein står i fare for å misse synergieffektar og fleksibilitet, ved til dømes at ein ikkje lenger rådar over arbeidskrafta og kan sette denne inn der behovet til ei kvar tid er størst. I tillegg er leverandøren sitt mål i dei fleste tilfelle å maksimere eiga lønnsemd, og det er ein risiko for at leverandøren berre utfører arbeidet slik at kunden er så nøgd at han ikkje skiftar leverandør. Ein misser slik kontrollen ein har ved intern utføring over kvalitet underveis i prosessen (EPM425, 2005).

## 2.3 BENCHMARKING

Benchmarking er ei systematisk samanlikning av informasjon mellom verksemder. I offentleg sektor vert benchmarking nytta for å finne ut kven som utfører ei gitt teneste på mest føremålsteneleg måte (Magma, 1999). Desse samanlikningane kan gjerast internt i kommunen, til dømes samanlikningar av dei ulike sjukeheimstilboda i kommunen dersom fleire tilbod eksisterer, eller eksternt mellom ulike kommunar. Eksterne samanlikningar vert utført ved hjelp av Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). KOSTRA starta som eit prosjekt

for å forbetre informasjonsutvekslinga mellom kommunane og staten (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001). Formålet var å gjere informasjonen meir påliteleg, og systemet siktar mot å bygge på eit felles rapporteringsgrunnlag for å gjere det enklare å utføre samanlikning kommunane i mellom. KOSTRA-tala er offentleg tilgjengeleg, noko som gjer det mogeleg for innbyggjarane i dei enkelte kommunane å vurdere tenestetilbodet i si kommune mot tilbod i andre kommunar. Det er mogeleg å måle dekningsgrad, produktivitet og politiske prioriteringar ved hjelp av KOSTRA (Bush, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

## 2.4 OFFENTLEG- PRIVAT SAMARBEID (OPS)

Offentleg-privat samarbeid er ein del av utviklinga mot aukande grad av samarbeid mellom offentleg og privat sektor, for å finne løysingar på offentlege produksjonsoppgåver. Offentleg sektor har tilbods- og finansieringsansvar i dei fleste tilfella, og privat sektor tek seg av produksjonen (jamfør figur 1, avsnitt 1.1). Samarbeidet omfattar offentlege etatar, kommunar og næringslivet, og har som mål å tilby betre og billegare tenester. I tillegg til kontraktutforming, omfattar OPS risiko for utføring av ulike oppgåver. Kven kommunane skal samarbeide med vert bestemt ved konkurranse; det offentlege definerer kva oppgåver som skal utførast til ein gitt kvalitet, og utifrå dette tilpassar den private aktøren gjennomføringa av oppgåva. For at OPS skal kunne fungere optimalt må det vere eit gjensidig ønske mellom offentleg og privat organ for samarbeid. Ei samanfatning av dei viktigaste skilnadane ved OPS og tradisjonell forvaltning (KPMG-rapport, 2003):

OPS	Dagens forvaltning
”Privat sektor gis et helhetsansvar for å levere tjenesten.	Privat sektor er underleverandør av klart spesifiserte enkeltoppgaver.
Privat sektor kan gis ansvar for å bære risikoen for kostnadsoverskridelser og høste gevinstar av innsparinger ved OPS.	Både et tap og innsparinger tilfaller det offentlige.
Det offentlige må stille krav til <i>hva</i> som skal leveres.	Det offentlige fokuserer mye på <i>hvordan</i> det skal leveres.
Privat sektor kan gis ansvaret for å finansiere utbygging eller utvikling av tjenesten.	Finansiering til bygging bevilges over offentlige budsjetter.

Det løper som regel ikke utgifter i utviklings- eller byggefasen. Betaling og finansiering fordeles over hele kontraktsperioden eller livssyklusen til prosjektet.	Utgifter påløper i utviklings- og byggefasen.
Kostnader til bygg, drift og vedlikehold sees i sammenheng.	Investerings- og driftsutgifter sees i stor grad hver for seg."

Figur 2: *Samanlikning mellom OPS og forvaltninga i dag (KPMG-rapport, 2003)*

### 3 TEORI

Eg vil her presentere sentrale teoriar som dannar ei forståing for kvifor konkurranse vert sett på som ein viktig del av moderniseringa av offentleg sektor. Prinsipal- agent-, transaksjonskostnads- og public choice teorien kan gi ei forklaring på kva tankegang som ligg bak dei ulike endringane, og kva som må innfriast for at det skal fungere. I tillegg vil eg kort skildre auksjonsteorien, som ligg til grunn for anbodskonkurransar nytta i konkurranseutsettingssamanheng.

#### 3.1 PRINSIPAL- AGENTTEORI

Den enkleste forma for agentteori skildrar høvet mellom to personar, ein prinsipal og ein agent, der agenten sine handlingar har tyding for prinsipalen. Eit døme på dette er ein lege (agent) som tek ei avgjersle angåande helsa til ein pasient (prinsipal) ved ein sjukeheim, der pasienten ikkje har kompetanse til å kunne vurdere avgjersla. Eit anna døme er at politikarane i ei kommune (prinsipal) ikkje kan observere korleis rådmannen (agent) til ei kvar tid utfører oppgåvene sine. Kommunen på si side er avhengig av at rådmannen utfører oppgåvene som spesifisert dersom måla som er formulert for kommunen skal kunne bli oppnådd. Det er altså snakk om relasjonar der prinsipalen er avhengig av handlingane til agenten for å oppnå ønska resultat. Slike høve finn ein internt i organisasjonar, men dei eksisterer også mellom ulike organisasjonar.

Agentteorien kan igjen delast i positiv agentteori og prinsipal- agentteori. Positiv agentteori fastset at det fins kontraktar mellom partane, og omhandlar korleis desse kontraktane påverkar åferda til aktørane. Når det gjeld prinsipal- agentteori handlar det om styringsproblem mellom prinsipal og agent, og teorien tek opp korleis ein skal utforme insentiv- og påskjønningssystem mellom dei (Douma og Schreuder, 2002). I denne oppgåva vil eg fokusere på prinsipal- agentteorien. Ein definisjon på eit prinsipal- agenttilhøve er ”en situasjon der en eller flere handler på vegne av en annen (andre), eller ivaretar en annens (andres) interesser. Den som handler, kalles agent. Den agenten handler på vegne av, kalles prinsipal.” (Sandmo og Hagen, 1992).

### 3.1.1 Symmetrisk informasjon

Dersom prinsipalen kan observere handlingane ein agent utfører, står ein overfor eit tilfelle med symmetrisk informasjon. Då prinsipalen har klare føringar for kva agenten faktisk gjer, vert det også enklare å kunne vurdere innsatsen og gi løn i høve til denne. Arbeidet vert her å utforme eit insentivsystem som motiverer agenten til å handle til det beste for prinsipalen. Det sentrale vert at prinsipalen må vurdere kva som er optimalt tilpassing for seg sjølv, og deretter utforme eit insentivsystem som fremjar ønska innsats frå agenten (Douma og Schreuder, 2002).

### 3.1.2 Asymmetrisk informasjon

Når prinsipalen kan observere handlingane til agenten er det lett å kontrollere innsatsen og kvaliteten av agenten sitt arbeid. Utfordringane oppstår derimot når prinsipalen ikkje kan observere kva informasjon agenten sit inne med, eller kva innsats agenten legg i arbeidet som vert utført. Handlingane ein agent utfører vil ha tyding for prinsipalen, og det vil difor alltid eksistere eit agentproblem så lenge velferda til ein aktør er avhengig av innsatsen til ein annan part. Ein part har ikkje tilgang til same informasjon som den andre parten, eller i beste fall delar av informasjonen. Informasjonen er av verdi for både prinsipal og agent, og hadde det ikkje vore for denne skeivdelte informasjonen ville det ikkje ha påverka transaksjonane mellom dei (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

*Skjult informasjon* er eit problem som oppstår før ein transaksjon er gjennomført (ex ante). Dette kan vere informasjon om personlege eigenskapar som agenten vel å skjule for prinsipalen, eller det kan dreie seg om eigenskapar ved gjenstanden for transaksjonen. Det sentrale er at ein part har privat informasjon som er relevant for transaksjonen, og at denne informasjonen ikkje er tilgjengeleg for den andre parten (Douma og Schreuder, 2002). Eit vanleg døme på skjult informasjon er ein transaksjon der ein part har betre opplysningar om kvaliteten på eit produkt eller teneste enn motparten. Dette kan verte eit problem ved anbodskonkurransar. Sidan kjøpar (kommunen) ikkje har like mykje informasjon om produktet som seljar (privat leverandør), vil betalingsviljen reflektere kvaliteten kommunen trur tenesta har. Dette fører til at leverandørar av gode tenester vil få ein pris som er lågare enn faktisk kvalitet, basert på vurderingar kommunen har gjort av marknaden. På lang sikt vil dette fortrenge tilbydarar av høgkvalitetstenester då dei ikkje får betalt det tenesta verkeleg er

verdt. Kommunen vil difor stå attende med tenester av dårligare kvalitet (Sandmo og Hagen, 1992, Douma og Schreuder, 2002).

I motsetning til ugunstig utval, er *skjult handling* eit informasjonsproblem som oppstår etter at ein transaksjon er gjennomført (ex post). Skjult handling, også referert til som moralsk hasard, stammar i utgangspunktet frå forsikringsbransjen. Problemet består i at straks ein person har inngått ei forsikringskontrakt vert åferda meir hasardiøs, noko som i forsikringsbransjen har medført auka ulykkesfrekvens. I det offentlege kan eit døme på skjult handling vere at dei tilsette ikkje yter sitt beste i arbeidet. Tilsette som skal utføre eit arbeid på ein sjukeheim kan ha privat informasjon om kor flink dei er til å utføre arbeidet. Utfordringa for styraren av sjukeheimen vert difor å få dei tilsette til å gjere denne tause kunnskap eksplisitt for å kunne avsløre kor flinke dei faktisk er. Dette kan gjerast ved at dei tilsette vert tilstrekkeleg kompenserte for å dele den private informasjonen frivillig. Noko ein må vere observant på, er at prinsipalen berre observerer sjølve resultatet som er oppnådd. Dette resultatet kan syne eit unøyaktig bilet av kva innsats dei agenten faktisk har ytt. Resultatet kan ha blitt påverka av ytra faktorar som dei agenten ikkje rår over, og difor er ikkje faktisk resultat eit absolutt signal om innsatsen til agenten (Torsvik, 1998).

### 3.1.3 Opportunistisk åferd og agentkostnadar

Det problematiske med skjulte handlingar er dersom agenten vel å handle opportunistisk. Opportunistisk åferd vil seie at agenten handlar etter eigne mål som ikkje er avklart med prinsipalen, og slike handlingar oppstår ofte som følgje av ulik målstruktur hos prinsipal og agent. Dersom prinsipal til dømes er ei kommune, og agenten er ein kommunalt driven sjukeheim, kan prinsipalen ønske mest mogeleg kostnadseffektiv drift, medan sjukeheimen jobbar for at tenestene dei tilbyr skal ha best mogeleg kvalitet og vere tilrettelagt bebuarane. Dei tilsette opptrer altså opportunistisk ved at dei arbeider mot mål som ikkje er avklart med leiinga. Det kan også vere at dei tilsette arbeider slik at dei berre må utføre eit minimum av arbeidsoppgåver, dei freistar med andre ord å skape ein mest mogeleg behageleg arbeidssituasjon for seg sjølv ved å gjere minst mogeleg.

Faren for opportunistisk åferd medfører såleis kostnadar for prinsipalen. Desse kostnadane vert omtala som agentkostnadar, og består av styringskostnadar og resttap.

Styringskostnadane førekjem av di prinsipalen må utøve kontrolltiltak overfor åferda til agenten, ved til dømes å utvikle eit insentivsystem. Resttapet er endringa prinsipalen opplever i måloppnåing på grunn av at agenten opptrer annleis enn prinsipalen ville gjort dersom han hadde tilgang til same informasjon. Grunngjevinga for at prinsipalen godtek styringskostnadar er at det reduserer resttapet (Busch og Vanebo, 2001).

Av di informasjonen agenten sit inne med er verdifull for prinsipalen, må prinsipal vere villig til å betale (insentiv) for at agenten skal røpe informasjonen han innehavar. Agenten vil til ein viss grad freiste å minimere innsatsen sin, då innsats fører med seg eit personleg nyttetap. Prinsipalen ønskjer derimot at agenten skal yte maksimalt for å oppnå best mogeleg resultat. Utfordringa vert difor å finne ei løysing som gjer at agenten utfører arbeidet slik prinsipalen ønskjer at det skal gjerast. Prinsipalen må med andre ord få agenten til å akseptere eksisterande maktposisjonar, og her spelar påskjønningssystem ei viktig rolle som motivasjonsfaktor (Sandmo og Hagen, 1992). I prinsipal- agentteorien er løysinga på denne utfordringa å skape insentiv for agenten til å gjere ein best mogeleg innsats ved å gjere agenten finansielt ansvarleg for resultatet, ved til dømes å knyte lønna til sluttresultatet. Dette kan føre til at agenten vil verte meir effektiv og yte betre innsats. Prinsipalen må difor freiste å utvikle eit insentivsystem som motiverer agenten til innsats, samstundes som kostnadane ved å kontrollere åferda ikkje overskrid vinninga som vert oppnådd. I arbeidet med utviklinga av eit slik system kan til dømes utdanninga til agenten vere til hjelp, då utdanningstype kan vere eit signal om kva eigenskapar og kompetanse agenten har (Torsvik, 1998).

### **3.1.4 Prinsipalen kan observere signal om agenten sin innsats**

Ofte kan prinsipalen få signal om kva innsats som ligg bak handlingane til agenten, men han kan derimot ikkje observere sjølve innsatsen. Slike signal kan til dømes vere talet på timer som vert lagt ned i arbeidet eller resultatet frå delmål som er oppnådd. Desse signala kan altså indikere kva innsats som ligg bak, men det er ikkje mogeleg å få ei fullgod vurdering av faktisk innsats berre på desse signala. Prinsipalen må her ta stilling til kva oppfatningar agenten har til risiko, det vil seie om agenten er risikoavers, risikonøytral eller risikovillig. Utifrå ei slik vurdering kan prinsipalen så utforme eit insentivsystem som er tilpassa motiva til agenten (Douma og Schreuder, 2002). Insentivsystem er i utgangspunktet meint å virke

som ein motivasjon for dei tilsette. Denne forma for kontroll og styring kan derimot ha motsett verknad for dei som faktisk utfører oppgåvene sine på ein tilfredsstillande måte. Dei oppfattar kontrollsystema som ei form for mistillit og vert difor umotiverte. Dette er noko prinsipal må ta omsyn til i utforminga av insentivsystemet (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

### **3.2 TRANSAKSJONSKOSTNADSTEORI**

Det var Ronald Coase som var først ute med å skape eit nytt fundament for økonomisk teori. Han forska på kvifor nokre oppgåver vart løyst i sjølve organisasjonen, medan andre funksjonar vart utført i marknaden. Coase fann at i situasjonar der marknadsløysingar gav høge transaksjonskostnadar, ville det lønne seg for ei verksemd å velje ei anna kontraktform. Ifølgje Coase ville ein då kunne spare transaksjonskostnadar ved å samle kontraktane innan ein organisasjon. Sentralt i teorien er difor at val av kontraktform spelar inn på storleiken på transaksjonskostnadane (Busch, Johnsen, Klausen og Vabo, 2001).

I transaksjonskostnadsteorien er det sjølve transaksjonen, og korleis ein skal redusere kostnadane som oppstår ved ein transaksjon, som er i fokus. Dette er noko alle verksemder jobbar for. Ein transaksjon kan definerast som utføring av ein handel der ein utvekslar ei vare eller teneste. Transaksjonskostnadsteorien freistar å forklare kvifor nokre transaksjonar vert utført i marknaden, medan andre i føretak. Teorien tek utgangspunkt i at handlingar som vert utført av ulike aktørar er prega av avgrensa rasjonalitet og opportunistisk åtferd. Når det gjeld avgrensa rasjonalitet er det eit uttrykk for at alle menneske freistar å handle rasjonelt, men ikkje heilt klarar det på grunn av avgrensa kognitiv evne til å ta imot, lagre, hente fram og behandle informasjon. Alle komplekse kontraktar er difor til ein viss grad ufullstendige som følge av dette. Opportunistisk åtferd (sjå også avsnitt 3.1.2) oppstår derimot dersom aktørar handlar utifrå eit ønske om å utnytte ein situasjon til eigen fordel (Douma og Schreuder, 2002).

Transaksjonsteorien skil også mellom ulike former for kontraktar (Busch, Johnsen, Klausen og Vabo, 2001):

1. Marknadskontraktar
2. Relasjonskontraktar

### 3. Hierarkiske kontraktar

Kva kontrakt som er mest føremålsteneleg er avhengig av situasjonen kontrakten skal nyttast i. Den første typen kontraktar, marknadskontraktane, passar best ved veldefinerte produkt der pris er einaste skilnad. Hierarkiske kontraktar eksisterer derimot internt i organisasjonar og vert styrt av autoritet. Når det gjeld relasjonskontraktar er desse i stor grad styrt av tillit, og vert nytta når dimensjonar ved ein transaksjon er vanskeleg å definere (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Transaksjonskostnadar oppstår i ulike delar av ein produksjonsprosess, og førekjem både før og etter ei kontrakt er inngått. Dette er kostnader som kjem som følge av (Busch, Johnsen, Klausen og Vabo, 2001):

1. *Sjølve overføringa mellom to funksjonar*, det vil seie alle former for transportkostnadar.
2. *Kontraktforhandlingar*: I konkurranseutsettingssamanheng kan kostnadane ved å overføre drifta frå offentleg til privat sektor vere betydelige.
3. *Kontroll av kontraktoppfylling*: vurderer faktisk resultat mot ønska resultat
4. *Kontraktbrot*: Dersom ein leverandør ikkje oppfyller kontrakten vil verksemda tape pengar både ved at leveransen ikkje finn stad, og til eventuelle søksmål.

Dersom ei kommune bestemmer seg for å konkurranseutsette drifta av til dømes ein sjukeheim, vil dette medføre ein overgang frå hierarkisk utføring til kontraktstyring. Dette vil medføre kostnadar for kommunen i form av oppfølging, og kontroll av at leverandør leverer tenesta etter kravspesifikasjonen. Ein dimensjon som i stor grad påverkar transaksjonskostnadane er transaksjonsspesifikke investeringar. Dette er investeringar i til dømes utstyr eller kompetanse som spesifikt skal nyttast i ein bestemt transaksjon. Dersom desse investeringane er prega av å ikkje kunne nyttast i andre eller seinare transaksjonar, er dette med på å auke kostnadane ved transaksjonen (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Utfordringa vert å finne kva type kontrakt som til ei kvar tid er mest veleigna for å disiplinere partane i ein transaksjon. Marknadsbaserte løysingar er svært høveleg ved låge transaksjonsspesifikke investeringar. Dette eignar seg best ved kortsliktige kontraktar. Er investeringane derimot store og transaksjonsfrekvensen høg, kan den beste løysinga ofte vere å utføre produksjonen av tenesta sjølv. Fordelen med marknadskontraktar er at marknaden si

”usynlege hand” ofte fungerer betre enn byråkratiet si ”synlege”. Dersom ein produserer sjølv kan ein derimot redusere transaksjonskostnadane og ein har større kontroll over produksjonsprosessen (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

### 3.3 PUBLIC CHOICE TEORI

Public Choice er eit forskingsfelt som freistar å skildre økonomisk åtferd i offentleg sektor. Siktemålet er å utelede hypotesar om kva åtferd som vert utøva, og korleis det offentlege fungerer som eit økonomisk system. Formålet med teorien er difor ikkje å gi føringar på ønskeleg åtferd, men å skildre kva som verkeleg skjer innan offentleg sektor. Til dette arbeidet er prinsipal-agentteorien lagt til grunn, og ein forankrar teorien i to grunnleggande føresetnadar (Busch, Johnsen, Klausen og Vabo, 2001):

1. ”Offentlige administratorer vil söke å maksimere egne interesser
2. Metodologisk individualisme”.

Dette tyder at alle sosiale grupper består av ei samling enkeltindivid som vil handle etter ønsket om å maksimere eiga nytte, og for tilsette i offentleg sektor tyder det at ein går utifrå at dei tilsette kan velje å oppstre opportunistisk (jamfør avsnitt 3.1.2) for å kunne maksimere eige budsjett. Ifølgje Sandmo (1992) vil ein slik føresetnad tyde at individet har lik åtferd og motivasjon i ein kvar arbeidssituasjon, og han spør om dette kan vere reelt. Sandmo foreslår at ein alternativ føresetnad kunne vere at enkeltindividet tilpassar seg normene på arenaen dei arbeider på, og justerer desse tilpassingane etter kva normer som gjeldande. Andre kritikarar hevdar derimot at ein byråkrat ikkje alltid vil oppstre reint egoistisk, det er naturleg å anta at i enkelte tilfelle vil altruisme dominere som motivasjonsfaktor (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Eit vanleg problem innan Public Choice er overproduksjon. Dette oppstår når leiatarar i offentleg sektor har som einaste mål å auke budsjettloyvingar frå styresmaktene. Slik åtferd kan vere eit ledd for å maksimere leiaren sine eigne interesser. I følgje byråkratiteorien vil eit større budsjett gi større prestisje og høgare lønn, og kan også redusere interne konfliktar. Eit anna resultat vil vere at det kan nyttast meir til opplæring og utvikling av dei tilsette. Det negative med overproduksjonen er derimot at det på lang sikt vil bli produsert meir av ei vare/teneste enn samfunnet treng. Det er nemleg antatt at det er ei fallande grensenytte for

offentlege tenester, og di større produksjonen er, di mindre nytte har ein av den siste produserte eininga. Denne prosessen vil gå for seg til kostnaden ved å produsere den siste eininga er større enn nytta eininga gir (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

Utifrå dette vart byråkratiteorien vidareutvikla av Miqué og Bélanger til å anta at byråkratar i hovudsak er opptekne av å utvide budsjettmessig spelerom. Antakinga er at byråkratar freistar å minimere produksjonskostnadane slik at det vert mest mogeleg slakk i høve til løyvingar frå styresmaktene. Det som vert til overs nyttast som ein reserve i periodar der løyvingane er mindre enn normalt; offentleg tilsette freistar å skape ein buffer som kan nyttast ved særskilte høve. Dette medfører altså at ein vil stå overfor låg produksjon, og ikkje overproduksjon slik byråkratiteorien tilseier. I tillegg hevdar teoretikarar innan Public Choice at eigarskap har tyding for sluttresultat. Offentlege leiarar har ikkje same motivasjon for å drive kostnadseffektivt som leiarar i privat sektor, då leiarar i offentleg sektor ikkje får same godtgjersle for resultatoppnåing. Privat sektor vert heile tida overvaka og kontrollert av marknaden, noko som medfører at leiarar kan misse jobben om dei ikkje presterer. I tillegg får leiarar i privat sektor bonusar dersom prestasjonen er tilfredsstillande. Løysinga Public Choice teorien kjem med for å redusere opportunistisk åtferd i offentleg sektor er å innføre kontroll- og incentivsystem. På denne måten kan offentleg sektor unngå låg produktivitet og overproduksjon av tenester (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001).

### 3.4 AUKSJONSTEORI

Auksjonar er ”stiliserte marknadar med veldefinerte reglar for korleis ein handel skal føregå” (Torsvik, 1998). I offentleg sektor generelt, og kommunal sektor spesielt, har auksjonar i form av anbodskonkurransar vakse fram som ein trend for å få meir ut av stramme kommunale budsjett. Denne trenden kjem i kjølvatnet av New Public Management for å verte meir brukarretta ved nytte positive erfaringar med marknadstenking frå privat sektor (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001). Eit generelt problem ved transaksjonar er at det fins skeiwt fordelt informasjon. Det offentlege kan difor nytte auksjonar som verkemiddel for å utjamne denne informasjonen; ein ”synleggjer alternative leverandørar som kan gje staten større forhandlingsstyrke enn dersom ein går inn forhandlingar med ei eller fleire bedrifter” (Torsvik, 1998).

Auksjonar eksisterer i fleire former og kan skje i form av både opne og lukka bod. I motsetning til lukka auksjonar, er boda ved opne auksjonar mogeleg å observere for alle deltarane. I begge former for auksjonar spelar ein med skjult informasjon med tanke på vurdering av verdiobjektet. Lukka auksjonar (sealed-bid auctions) går føre seg ved at alle potensielle aktørar kjem med bod samstundes. Kvar aktør har i slike auksjonar berre ein sjanse til å levere eit bod, før boda vert evaluert og det beste alternativet vert fastsett. Optimal strategi vert ved difor å setje pris på sitt tilbod utifrå korleis ein trur motpartane set sin pris (Douma og Schreuder, 2002).

Når aktørar utformar sine bod er det stor sjanse for at dei gjer feilvurderingar og hamnar i ein situasjon referert til som "winner's curse". Dette er ein tilstand der ein aktør vinn anbodet, ikkje fordi aktøren har det beste bodet, men fordi vurderingane er basert på estimat som er for optimistiske. Skilnaden mellom opne og lukka auksjonar vert i slike tilfelle at det ved opne auksjonar er tilgang til meir informasjon om konkurrentane, slik at anboda som vert utvikla kan baserast på meir realistiske vurderingar (Douma og Schreuder, 2002).

## 4 KONKURRANSEUTSETTING I NORSKE KOMMUNAR

### 4.1 GENERELT OM KONKURRANSEUTSETTING

Modellane og erfaringane som er gjort med konkurranseutsetting i kommunal sektor kjem i hovudsak frå vestlige land som New Zealand, Storbritannia og Sverige. Formålet med konkurranseutsetting er å skape effektivitet i produksjonen av offentlege tenester. Dette har vore ei viktig og ikkje minst omstridt reform i kommunal sektor. (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001). Ein definisjon på konkurranseutsetting er at det er ”et sett av metoder for å øke produksjon eller kvalitet av offentlige tjenester uten at budsjettildelingen øker, eller å redusere budsjettet uten at tjenesteomfang eller kvalitet reduseres....Ved konkurranseutsetting må en skjermet offentlig produsent enten konkurrere mot andre offentlige produsenter, mot private produsenter, eller begge deler” (Magma, 1999).

Debatten rundt konkurranseutsetting av offentlege tenester har vist at det er svært delte syn på kva effektar konkurranseutsettinga faktisk har. Somme argumenterer for at konkurranseutsetting alltid vil føre med seg fordelar, medan andre er meir tilbakehaldne og hevdar at vinninga lett går opp i spinninga i konkurranseutsettingsprosessen (EPM425, 2005). I Dagbladet 22. juni 2005 kunne ein lese om konkurranseutsetting av renovasjonstenestene i Trondheim kommune. Deira erfaring med konkurranseutsetting har vore at den private alternativet vart både dyrare og därlegare, i følgje ordføraren (Ap). Ho vert støtta av forskingsleiar i De Facto, Paul Bjerke. Han seier til Dagbladet ”...jeg tror vi må innse at markedet ikke er så velfungerende for alle tjenester...” Det har blitt dokumentert at det private anbodet berre var 190 000 kroner billigare enn det offentlege, ei innsparing som Paul Bjerke hevdar har forsvunne i auka administrasjonskostnadene og trygdeutgifter. Trass i erfaringane Trondheim har med konkurranseutsetting av renovasjonstenestene sine, vel Stavanger kommune likevel å konkurranseutsette same tenesta. Varaordføraren (KrF) uttalar at ”...selv om vi har det flertallet vi har, er det ikke noe mål for oss å konkurranseutsette mest mulig. Vi bruker det som et virkemiddel for å få riktig pris...”

Erfaringar frå inn- og utland tilseier derimot at det er mykje å hente i innsparinger på kostnadssida (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). Internasjonale undersøkingar viser at det kan

vere inntil 20% forbetring av produktiviteten som følge av konkurranseutsetting. Sverige har lang erfaring med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester, nærmere bestemt eldreomsorg. Vurderingar som har vorte utført etterkant av anbodsrundar har vist at kostnadane gjennomsnittleg hadde blitt redusert med 11,8 %. Konkurranseutsettinga i svenske kommunar vart sett på som ein trussel mot offentleg verksemd, og denne trusselen medførte at også det offentlege la seg på eit lågare kostnadsnivå. Konkurranseutsettinga hadde difor ein positiv effekt både for tilbydar og brukarane (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001). Det er likevel endå svært få kommunar i Noreg som har konkurranseutsett pleie- og omsorgstenestene. Av 434 norske kommunar er det berre 20 som har lagt desse tenestene ut på anbod. Det er i hovudsak bykommunar eller randkommunar til byane som har konkurranseutsett. Ei forklaring til dette er at det i desse områda eksisterer fleire leverandørar av tilsvarande tenester (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

## 4.2 ANBODSKONKURRANSE

Auksjonar blir i aukande grad nytta av offentleg sektor i form av anbodskonkurransar. Dette har vorte innført som eit verkemiddel i offentleg politikk for å redusere kostnadane i kommune-Noreg. Ønsket om effektivitet og servicekvalitet har vore ein sentral del av marknadsorienteringa (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001). I tillegg fastset lov om offentlege anskaffingar at all offentleg produksjon over ein viss terskel skal leggast ut på anbod (Offansk, 1999). Per i dag er denne terskelverdien kr 500 000, men det arbeidast for å tilpasse denne meir til nivå med terskelverdien til EU på kr 1,8 millionar ([www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)).

I NOU 2000:19 vert det drøfta kva effektar det vil ha for offentleg tenesteproduksjon dersom produksjonen vert eksponert for konkurranse. Det er meint at ei slik form for marknadseksposering kan føre til ei meir hensiktsmessig utnytting av tilgjengelege ressursar, og forventa gevinstar vil vere reduksjon av kostnadar, auka produksjon og i somme tilfelle også betre kvalitet. For å hauste desse gevinstane må det offentlege nytte anbodskonkurranse. ”*Anbud* innebærer at det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige. Etter beslutning vil kontraktøren få en eksklusiv, men *tidsbegrenset* rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiveren.

Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet” (NOU 2000 nr 19). Det vert altså ei konkurranse *om* marknaden, ikkje i marknaden.

		<b>Offentleg</b>	<b>Privat</b>
<b>Bestillarrolla</b>	Finansieringsansvar	Ja	Nei
	Avgjersle- og utformingsansvar	Ja	Nei
	Kontroll og oppfølgingsansvar	Ja	Nei
<b>Leverandørrolla</b>	Arbeidsgjevaransvar	Nei	<i>JA</i>
	Driftsansvar	Nei	<i>JA</i>
<b>Eigarrolla</b>	Ansvar for produksjonsmidla	Ja	Nei

Figur 3: *Privat sektor i leverandørrolla (Kjerstad og Kristiansen, 1996)*

#### 4.2.1 Førebuingar

Det har vore gjort fleire undersøkingar om kommunale innkjøp, og konklusjonen som kan sluttast viser at 30-50 % av budsjetta er tileigna offentleg innkjøp. Difor er det svært viktig å sikre effektivitet og kvalitet i innkjøpsprosessen. Dette arbeidet må difor utførast allereie i førebuingsfasa. Kommunen må som oppdragsgivar spesifisere nøyaktig kva dei forventar av ei gitt teneste, og kva kriterium som gjer ein leverandør kvalifisert for produksjon av den aktuelle tenesta. På denne måten får leverandørane informasjon om kva dei må ta omsyn til. Eit viktig skilje her, vert skiljet mellom krav til tenesta og krav til leverandøren (Nærings- og Handelsdepartementet, 2004).

#### **4.2.2 Prosessen**

Formålet med ei anbodskonkurranse vert å finne ut om kommunen produserer tenesta til konkurransedyktig pris og kvalitet i marknaden. Dersom dette ikkje er tilfelle, må kommunen gjere dei naudsynte vurderingane for om ein skal late ein annan aktør overta produksjonsansvaret (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004). Framgangsmåten ved anbodskonkurransar er at det offentlege lyser ut anbod om rett til å produsere ei gitt teneste. Deretter kan ulike aktørar, private og offentlege, kome med tilbod om leveranse (utføring) av den aktuelle tenesta. Den aktøren som kjem med det lågaste bodet vil då som regel vinne den gjeldande tilbodskonkurransen (Torsvik, 1998).

Ein nøkkelfaktor for å lukkast med anbodskonkurranse er at det eksisterer ein reell marknad for tenesta (NOU 2000 nr 19). Ei utfordring ved anbodskonkurransar er å få dei ulike leverandørane til å gi eit sannferdig bilet av kva dei faktisk kan prestere, og kommunane må freiste å få den leverandøren som best passar til deira behov. Anbodskonkurransar medfører altså eit prinsipal- agenttilhøve både før og etter kontraktsinngåing (jfr kapittel 3). Eit moment som og må vurderast i anbodsprosessar er kvaliteten av sjølve prosessen: Er konkurransegrunnlaget likt for alle; står leverandørane overfor dei same krava slik at ingen vert forfordelt i anbodskonkurransen?

#### **4.2.3 Styring og kontroll**

Di betre førebuingar kommunane gjer før anbodsprosessen, di enklare vert det å styre og kontrollere kontrakten i etterkant. Under kontraktperioden kan det vere vanskeleg for kommunane å rette opp i hove som ikkje fungerer som forventa. Oppgåver som tidlegare har vore utført internt i kommunen, skal no utførast av ein annan aktør. Ofte kan den nye leverandøren vere ei privat verksemrd, og dette medfører betraktelege styringsutfordringar. Konkurranseutsetting medfører at kommunen gir frå seg leverandøransvaret til ein ekstern aktør, og har dermed ikkje arbeidsgjevaransvar og driftsansvar lenger (sjå tabell 3). Oppfølging av kontraktar krev både kompetanse hos dei kommunalt tilsette til å utføre slikt arbeid, i tillegg til at det krev ressursar kostnadsmessig (Johnsen, Sletnes og Vabo, 2004).

## 4.3 ORGANISERING VED KONKURRANSEUTSETTING

### 4.3.1 Bestillar- utførarmodellen (BUM)

Som følgje av at mange norske kommunar har tatt i bruk konkurranseutsetting av sitt tenestetilbod, har intern kommunal organisering kome i fokus (Nesheim og Vathne, 2000). Ei mogeleg løysing kan være bestillar- utførar organisering i kommunane. Modellen er ei skildring av overgangen frå hierarkisk til kontraktbasert styring (Busch og Vanebo, 2001), og kan nyttast som et ledd i konkurranseutsettinga for å sikre rettvis konkurranse mellom konkurrentane. I tillegg kan modellen nyttast til å spesifisere kontraktstilhøve, definere ansvarsroller og auke kvalitetskontrollen. Bestillar- utførar organisering kan derimot også vere ein nyttig måte for kommunane å organisere tenestene sine på sjølv om dei ikkje er konkurranseutsett (Nesheim og Vathne, 2000).

I SNF-rapport nr 59/2000 skildrar Nesheim og Vathne bestiller-utførar modellen:

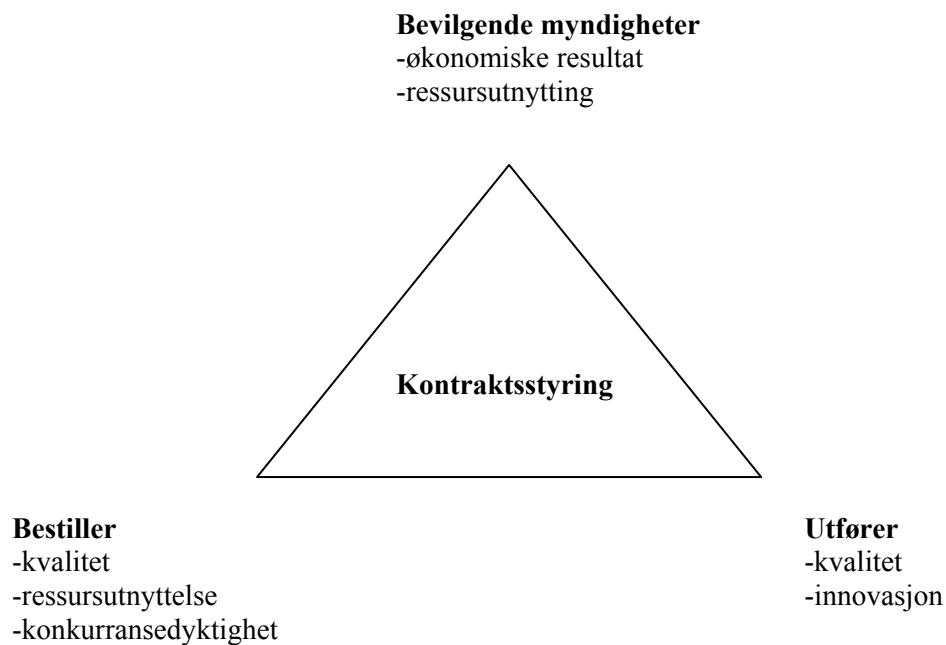
”Med bestiller-utfører organisering vil vi forstå en grunnidé eller overordnet tankegang for organisering av kommunens enheter. En slik organisering skiller seg fra hierarkisk organisering ved at:

- Det skilles mellom myndighetsutøving og tjenesteproduksjon.
- De to oppgavene utøves av ulike enheter i organisasjonen.
- Bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene og er ansvarlig for oppfølging og kontroll av utfører. Innen pleie- og omsorgssektoren er en stor del av bestillerrollen knyttet til enkeltvedtak om sykehjemsplasser og hjemmehjelp. Det kan dermed skilles mellom to nivå av bestillerrollen; knyttet til:
  - a) Den enkelte kontrakt/driftsoppdrag (for eksempel drift av et sykehjem).
  - b) Enkeltvedtak og oppfølging av disse.
- Utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjonen.
- Kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom bestiller og utfører.”

Nesheim og Vathne (2000) hevdar vidare at bestillar- utførarorganisering kan gi følgjande fordelar:

- ”Tydliggjøre ansvars- og oppgavefordeling
- Tydliggjøre innhold og kvalitet på tjenestene

- Sikre klar viden om hva en skal drive
- Konsentrasjon om driftskompetanse
- Tilgang på virkemidler slik at ansvaret blir reelt
- Dokumentasjon av at driften blir som forventet
- Oppleve konsekvenser av egen innsats.”



Figur 4: Tre interesser i bestillar- utførarmodellen (Busch og Vanebo, 2001)

Implementering av bestillar- utførarmodellen medfører at kommunen må klargjøre si rolle som bestillar av ulike tenester. Som tenestebestillar skal kommunen blant anna vere forvaltingsorgan som utfører politiske vedtak, kommunen skal kartlegge behovet for dei ulike tenestene, for deretter å bestille tenester der dette er naudsynt. I tillegg skal kommunen løyve midlar til produksjonen og sikre at tenestene vert levert til ønska kvalitet. Det medfølgjer også ansvar som leverandør av offentlege tenester. Ein leverandør står ansvarleg for å utforme eit sluttprodukt som står i samsvar med oppdragsgjevar sine spesifikasjonar og brukarane sine ønskjer, og tenesta dei produserer må utviklast effektivt til ein god kvalitet. Leverandøren sitt ansvar omfattar også kontroll med eiga drift, og sikring av føremålsteneleg framdrift (Busch og Vanebo, 2001).

## 5 OS KOMMUNE

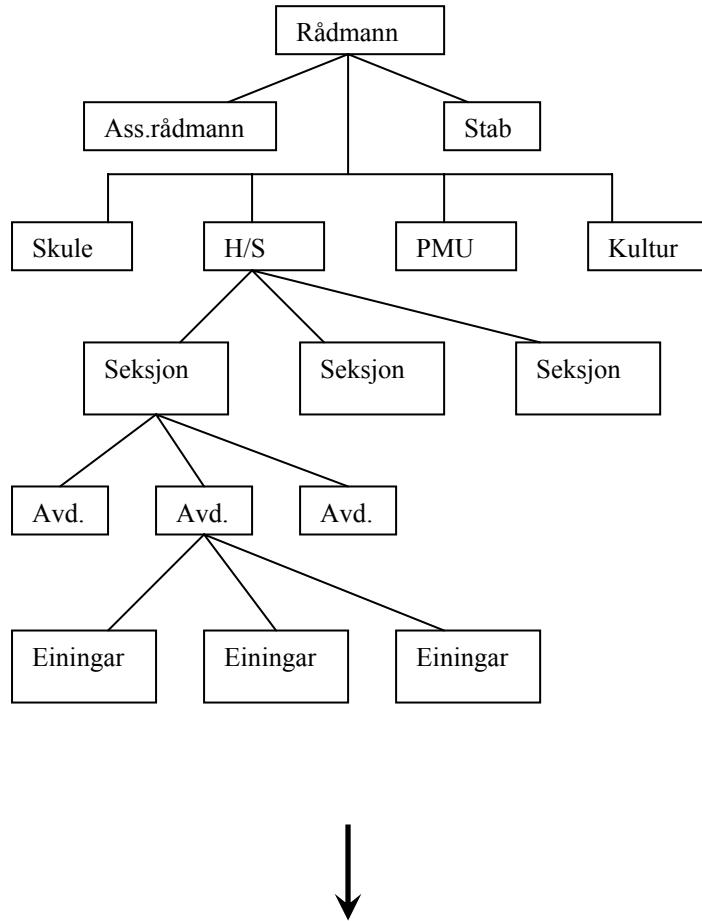
Os kommune er ei mellomstor kommune i Hordaland med 14 908 innbyggjarar (2005), og er ei randkommune til Bergen kommune. Kommunen sitt administrasjonssenter finn ein i Osøyro, og ordførar er Terje Søviknes (FrP). I 1992 inngikk Framstegspartiet og Høgre eit samarbeid, og fekk fleirtal i kommunen. Saman skreiv dei eit politisk manifest som skulle vere plattform for vidare samarbeid. Dette fungerer i dag som eit styringsdokument for å administrere arbeidet i kommunen (Ordførar i Os, 2005).

### 5.1 ENDRINGAR I OS KOMMUNE

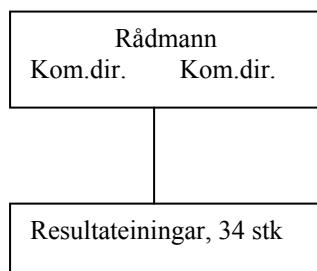
Då FrP og Høgre tok over den administrative styringa i Os kommune, vart det vedtatt å innføre ulike moderniseringar for å effektivisere arbeidet i kommunen. Eit av tiltaka FrP og Høgre sette i verk var å ”slanke” administrasjonen ved å innføre ein ny organisasjonsstruktur. Frå tidlegare å ha nytta ein tradisjonell, hierarkisk etatsmodell, gjekk Os kommune over til å fjerne nivå i organisasjonen (Os kommune, politisk rekneskap 1999-2003, sjå figur 6). Det vart etablert sjølvstendige resultateiningar som rapporterer direkte til rådmannen. Den nye organisasjonsstrukturen medførte derimot at kommunen måtte nedbemanne med 7 %, tilsvarande 50 årsverk (Ordførar i Os, 2005).

Gjennomføringa av endringane viste seg å bli alt anna enn enkelt, og medietrykket var stort. Det vart difor tatt ei avgjersle om å utføre endringane som ein kort prosess. Motstanden mot endringane var stor, og prosessen vart kritisert for å vere rå og ha for høgt tempo. Utførarane av tiltaka meinte derimot at slike endringar er smertefulle uansett, og valde difor at endringane skulle utførast raskt. I etterkant var det ingen av dei tilsette som vart ståande utan arbeid, enten fann dei andre jobbar eller dei vart flytta internt (Ordførar i Os, 2005).

## FØR



## NO



Figur 6: Henta frå Os kommune, politisk rekneskap 1999-2003

## 5.2 KONKURRANSEUTSETTING I OS

Eit ledd i moderniserings- og effektiviseringsprosessen i Os var satsinga på konkurranseutsetting av tenesteproduksjonen. Leiinga i Os kommune definerer konkurranseutsetting slik: ”Med konkurranseutsetting meiner fleirtalskonstellasjonen at sjølve drifta av tenester vert sett ut på tilbod, medan kommunen framleis har ansvaret for finansiering, tildeling av tenestene og kontroll med kvaliteten på tenestene” (Solstrandavtalen, 1999-2003).

### 5.2.1 Konkurranseutsette tenester

Os har i dag drive med konkurranseutsetting av ulike offentlege tenester i ei årrekke, og i følgje ordføraren har politikarane i kommunen blitt vane med denne forma for tenesteproduksjon. Det har ikkje vore gjort ”feil” i dei ulike fasane av prosessen, noko som igjen har vore ein medverkande faktor til at konkurranseutsetting som verkemiddel har fått auka tiltru hjå politikarane. Per dags dato er desse tenestene konkurranseutsett (Ordførar i Os, 2005):

- Sjukeheimsdrifta
- Reinhald
- Renovasjon
- Pensjonsforsikring
- Bank- og forsikringstenester
- Skjenkekontrollen
- Drift av tryggleiksalarmar
- Kjøkkntenesta ved sjukeheimen
- Vaskeriet

Anbodet for skjenkekontrollen og tryggleiksalarmane vart vunne av Securitas, medan kjøkkntenesta på sjukeheimen vart vunne av Berett. Berett er ei offentleg verksemد som driv tilrettelagt arbeid for folk som treng støtte. Anbodsrunda for vaskeritenesta vart vunne av kommunen sjølv, som no klarer å levere tenesta med eit halvt årsverk mindre (Ordførar i Os, 2005).

### **5.2.2 Framgangsmåte og organisering**

Rådmannen er den som utfører dei første vurderingane i samband med konkurranseutsettinga. Han tek stilling til om det eksisterer ein marknad for den aktuelle tenesta, og om det er andre som gjer det same. For at det i det heile tatt skal vere aktuelt å gå ut med eit anbod må det eksistere ein reell økonomisk gevinst for kommunen. Os har også gjort ei inndeling i ulike avdelingar som har ansvaret for forskjellige område ved konkurranseutsettinga.

Innkjøpsavdelinga tek daglege merkantile avgjersler i konkurranseutsettingsspørsmål, og her vert juridiske tolkingar utført. Økonomiavdelinga gjer månadlege/kvartalsvise utbetalingar, og utfører naudsynte justeringar. Bestillar- og forvaltaravdelinga er det første steget kommunen tek mot ei bestillar- utførarorganisering, og her vert det fatta vedtak som til dømes kven som skal få sjukeheimslass (Rådmann i Os, 2005). Kommunen har i tillegg ei rekke prinsipp som vert lagt til grunn for konkurranseutsettinga (Solstrandavtalen, 1999-2003):

- ”Effektiv ressursbruk/lågast mogeleg kostnad
- Kvalitet
- Brukarstyring
- Arbeidstakarane sine rettar
- Kommunale avdelingar som vert utsett for konkurranse, skal så langt råd er sjølv få høve til å leggja inn tilbod.”

## **5.3 LURANETUNET**

Sjukeheimen i Os kommune, Luranetunet, stod ferdig bygd i 2001. Institusjonen er bygd som omsorgsbustadar, og har 80 plassar fordelt på to etasjar. Mottoet på Luranetunet er: ”Vekk frå institusjonskultur og over til heimkultur. Tilbodet skal vere tilrettelagt slik at busituasjonen blir tilnærma heimesituasjonen. Det skal vere ein heim for brukarane resten av livet – eit tilbod tilpassa brukarane sitt behov og interesse. Livskvalitet må vere eit overordna mål for omsorga, vedlikehald av sjølvrespekt. Sjølvrespekt som er kjernen som held alt anna på plass” ([www.os.hordaland.no](http://www.os.hordaland.no)).

### 5.3.1 Konkurranseutsetting av sjukeheimen

Sjølv om konkurranseutsetting var blitt ein del av strategien til Os kommune, skapte det likevel stor strid i kommunen då det vart lagt fram forslag om å konkurranseutsette drifta av sjukeheimen. Tvilen og motstanden kom i hovudsak frå to hald. Fagforeiningane og ulike politiske parti meinte av prinsippsak at sjukeheimsdrifta skulle utførast av kommunen, og politisk sto Høgre og FrP saman mot Arbeidarpartiet, SV, SP, KrF og Venstre. I tillegg var det generell motstand mot endring (Rådmann i Os, 2005). Trass i tvil og motstand valde kommunen likevel å konkurranseutsette 50% av sjukeheimspllassane som eit prøveprosjekt i 5 år. Dette vedtaket vart fatta av Os kommunestyre. Os kommune var ein av dei første norske kommunane som valde å konkurranseutsette sjukeheimsdrifta, nærmare bestemt var kommunen nummer 3 i landet (Ordførar i Os, 2005).

Etter at Os kommune opna for anbod for drift av 40 omsorgsplassar ved Luranetunet, fekk kommunen 3 tilbod. Dei tre aktørane var Norlandia Omsorg AS (NORLANDIA), Norsk Omsorg og Rehabilitering AS (NOR) og Os kommune si avdeling for pleie og omsorg v/Anne Valle (PLOMS). Det vart danna ei gruppe som skulle evaluere dei ulike tilboda, der dei ulike gruppemedlemmane hadde ulik bakgrunn. Gruppa som skulle vurdere anboda valde å gjere dette i to steg (Sakprotokoll 29/11 2000):

1. ”Vurdering av om krav til tilbod vedkomande avtale og drift er ivaretake
2. Vurdering av sjølve innhaldet i tilboden”

Den første fasa var ei evaluering av om aktørane tilfredsstilte kravspesifikasjonen kommunen hadde framsett for tenesta. Denne vurderinga omfatta både evaluering av økonomistyring, leiing, fokus på kvalitet og drift. Utvalet, som bestod av rådmann, økonomisjef, bedriftslege og tillitsvald NSF, fann at alle tilboda tilfredsstilte krava kommunen hadde til tenesteleverandør. I den andre fasa vart anboda vurdert slik (Sakprotokoll 29/11 2000):

”Bedriftslegen har sett særskilt på tilboda i høve til medisinsk innfallsvinkel. Tillitsvald har sett særskilt på tilboda i høve til ein sjukepleiefagleg innfallsvinkel. Økonomisjefen har vurdert økonomien i tilboda – samanlikna kostnader og kvalitetssikra tala. Rådmannen har vurdert det generelle innhaldet i tilboda.” Grunnen til at vurderinga vart utført på denne måten var at dei ulike tilboda var utforma ulikt, og i tillegg kunne kvart gruppemedlem vurdere sitt ”ekspertområde”.

I Os kommune er norma at pris ikkje skal telje meir enn 40% i vurderinga av leverandørar, dei resterande 60% skal vurderast utifrå effektivitet, kvalitet og andre kriterium. Av dei 3 tilboda Os kommune fekk etter anbodsrunda, kom Nor med det klart dyraste alternativet på kr 20 304 000 årleg. På bakgrunn av dette vart vurderingane i hovudsak konsentrert om Norlandia og PLOMS, som hadde tilbod på respektive kr 13 136 340 og kr 13 625 520 per år (Sakprotokoll 29/11 2000). Evaluatingsgruppa samanlikna også talet på årsverk Norlandia, PLOMS og Nor budsjetterte med. Her kom Norlandia ”dårlegast ut” i den forstand at dei ikkje hadde like høg bemanningsfaktor som Nor og PLOMS tilbaud (Sjå figur 7).

	<b>NOR</b>	<b>NORLANDIA</b>	<b>PLOMS</b>
<b>ÅRSVERK</b>	41,39	32,70	39,25
Herav			
Spesialsjukepleiar/leiar	2,00	2,00	1,50
Sjukepleiar	5,67	4,30	4,97
Hjelpepleiar/omsorgsarb/ass	31,72	24,10	31,03
Anna	2,00	2,30	1,75
<b>BEMANNINGSFAKTOR</b>			
Total	1,03	0,82	0,98
Omsorgsfaktor	0,98	0,76	0,94

Figur 7: Henta frå Sakprotokoll 29/11 2000, Os kommune

Konklusjonen og anbefalinga til gruppa vart til slutt at det ville vere ei spennande samanlikning dersom 50% av sjukeheimen vart drive av kommunen sjølv, medan ein let dei resterande 50% bli drive av Norlandia for ei periode på 5 år. Etter femårsperioden kunne ein så utføre ei vurdering av oppnådd resultat med konkurranseutsettinga for å sjå om det ville vere ønskeleg å forlenge kontrakten, utvide til fleire konkurranseutsette omsorgsplassar, eller gå tilbake til å la sjukeheimen vere i 100% kommunal drift (Ordførar i Os, 2005).

Sjølv om evaluatingsgruppa i si vurdering på vegne av kommunen kom fram til at tilbodet frå Norlandia kunne jamstillast med tilbodet frå PLOMS, kom det framleis kritikk til val av leverandør. Os eldreråd skreiv i eit brev til Os kommune (Os Eldreråd, 2000): ”Ved drift av Lurane er det brukarane, dei eldre, som må stå i fokus. I tillegg kjem gode arbeidstilhøve for dei tilsette slik at institusjonen maktar å skaffa dugande, godt utdanna, stabilt og motivert

personale. Eldrerådet er i tvil om 2 separate driftseiningar på same arbeidsplass, med til dels avvikande driftskultur, lønsnivå og vilkår elles, vil stimulera til eit best mogeleg samla resultat. ... PLOMS har 25 års røynsle med drift av Os sjukeheim. ... Etter ei samla vurdering sett frå brukarane sin synsstad vil Os eldreråd tilrå at PLOMS (Os kommune) sitt anbod vert godteke.” Trass i kritikken vart det likevel vedteke i kommunestyret at rådmannen skulle inngå ein femårsavtale med den private leverandøren Norlandia Omsorg for drift av 50% av Luranetunet, og kontrakten vart inngått i 2001. For dei resterande omsorgsplassane vart drifta tildelt PLOM ”...i tråd med konseptet og tilbodet PLOM har utarbeidd for den konkurransesettete delen av Luranetunet.” (Sakprotokoll 12/12 2000)

### **5.3.2 Kontraktstyring**

Kommunen utfører ulike kontrolltiltak for å kvalitetssikre at Norlandia utfører tenesta etter fagleg standard, og i samsvar med spesifikasjonane i kontrakten. Os har ei 40% tilsynslegeordning som fungerer som kontrollinstans for både den offentlege og private delen av sjukeheimen. I tillegg har rådmannen eit møte i halvåret med Norlandia for å vurdere om det skulle vere naudsynt med tilpassingar i kontrakten. Dessutan utfører Norlandia interne undersøkingar blant bebruarane og dei tilsette. Basert på dette sender Norlandia kvartalsvis rapportar og ein årleg rapport til kommunen (Rådmann i Os, 2005).

### **5.3.3 Løyvingar**

Tankegangen bak omsorgstenestene i Os kommune er at alle brukarane av tenestene er ulike. For å reflektere dette har kommunen utforma eit matrisesystem for å sikre ei rettvise fordeling av midlar til avdelingane. Denne matrisa fordelar brukarane etter pleiebehov (lett brukar, middels lett, middels tung og tung brukar), og deretter vert det løvd ressursar alt etter kor mange pasientar avdelingane har frå dei ulike kategoriane (Rådmann i Os, 2005). Kvartalsvis vert det utført evalueringar der kommunalt tilsette vurderer den enkelte pasienten sitt pleiebehov, og om det skulle vere naudsynt å gjere endringar i kor pasienten er plassert i matrisa. Dersom pleiebehovet har auka vert pasienten flytta opp, om motsett dersom pleiebehovet er redusert (Ordførar i Os, 2005).

### **5.3.4 Korleis opplevde dei kommunalt tilsette konkurranseutsettinga?**

Sjølv om det ikkje kom heilt uventa at kommunen valde å konkurranseutsette ein del av sjukeheimsdrifta, var det likevel vanskeleg å handtere avgjersla til kommunestyret. ”Den største utfordringa var i det heile tatt å klare å takle vedtaket” (Leiar Lurane, 2005). Leiar såg det likevel som ein sjanse for PLOM til å rydde opp i eigne rekkjer, og verte meir medvitne på *kva* dei faktisk leverer. I tillegg hadde PLOM problem med å matche Norlandia bemanningsmessig. Det er fleire sjukepleiarar med spesialutdanning tilsett i Norlandia, av di Norlandia kunne fritt tilsette frå marknaden. PLOM var derimot hindra i å kunne gjere det same, då dei er styrt av lover og forskrifter som vernar om dei som allereie er tilsette i kommunen (Leiar Lurane, 2005).

### **5.3.5 Evalueringar**

Os kommune har utført ulike evalueringar for å vurdere kva eventuelle gevinstar som er oppnådd ved konkurranseutsettinga av Luranetunet. Kommunen har sjølv utført ei evaluering av drifta av sjukeheimen, og denne evalueringa vart utført av rådmannen. Os har også leig inn ein ekstern aktør til å analysere drifta, for å få ei meir objektiv vurdering av situasjonen. I tillegg kjem, som nemnt i avsnitt 5.3.5, Norlandia sine statusrapportar (Rådmann i Os, 2005).

Den eksterne evalueringa av drifta på Luranetunet vart utført av Norsk Institutt for Omsorgstenester (NIFO). Luranetunet hadde vore i drift i litt over eit år då evalueringa starta. Evalueringa var basert på observasjonar, spørjeundersøkingar blant bebuarar, pårørande og tilsette, og intervju av desse. NIFO fann drifta av Luranetunet annleis enn andre sjukeheimar på fleire område (Bølstad, 2002): ”Konkurranseutsetting i Os kommune avviker fra annen kjent konkurranseutsetting på flere områder:

1. Ved at ett sykehjem er delt på midten med en offentlig driftsenhet og en konkurranseutsatt driftsenhet
2. Ved at kommunen i sitt refusjonssystem har åpnet for betaling etter kategorisering av beboere etter pleietyngde og ikke etter en fastpris pr. person pr. døgn
3. Ved at sykehjemmet var helt nytt i forbindelse med innføring av konkurranseutsetting.”

Evalueringa omfatta fleire sider ved drifta av sjukeheimen, som arbeidsmiljø, servicekvalitet, opplevd kvalitet frå pårørande si side, bemanning/kompetanse, og leiing. Resultatet av den eksterne evalueringa var at Luranetunet blei oppfatta som ein bra stad å bu, med eit godt arbeidsmiljø for dei tilsette på både den offentlege og private delen. Oppfatninga til NIFO er at den konkurranseutsette delen driven av Norlandia har tilført ei positiv utvikling for sjukeheimen, då Norlandia sitt vertinnekonsept er svært annleis enn tradisjonell pleietenking. Dersom ein ser vekk ifrå ulikskapane i driftskonsept var den daglege drifta til Norlandia og PLOM vanskeleg å skilje, og begge kunne difor utnemnast som ”vinnarar”. Ein bør likevel vere merksam på at ein stadig må tenke framover og vere opne for nye tiltak og endringar (Bølstad, 2005).

Når det gjaldt bemanninga fann NIFO at det var fleire tilsette ved Norlandia med høgare kompetanse, og at alle dei tilsette var kvinner. Dei tilsette meinte arbeidsmiljøet var bra, og var positive til leiinga. Det einaste som vart påpeika var behovet for ekstra personale ved morgonstellet, og behov for betring av informasjon til dei pårørande. Utifrå spørjeundersøkinga kunne ein i tillegg stadfeste at pårørande var nøgde med personalet og deira framferd, og også med fagleg kvalitet. Jamt over fann altså NIFO situasjonen på Luranetunet svært tilfredsstillande: ”Vi tror at innslaget av konkurranseutsatt virksomhet i en tradisjonell offentlig tjeneste har mange positive sider. Tilstedeværelsen av en konkurrent vil naturligvis skjerpe den andre part. Katalysatoreffekten er gjensidig, og forutsatt at en klarer å gi denne omsorgen nødvendig økonomiske midler, vil konkurranseutsetting slik den er gjennomført i Os kommune gi positive opplevelser både for beboere, ansatte og pårørende” (Bølstad, 2002).

### **5.3.6 Økonomisk gevinst og status i dag**

Os er no i ein situasjon der kommunen må ta stilling til korleis ho ønskjer å drive Luranetunet vidare. Kommunen må vurdere om ho skal fortsetje drifta som i dag, med ein offentleg- og ein privat driven del, om kommunen igjen skal stå for 100% av drifta, eller om heile sjukeheimen skal konkurranseutsettast. Rådmannen ser gjerne at heile sjukeheimsdrifta vert lagt ut på anbod. Slik rådmannen ser det har kommunen oppnådd ein todelt gevinst av konkurranseutsettinga. Den første gevisten går på innsparinger på kostnadssida. Då PLOM la inn tilbod på drift av Luranetunet, var kostnadane 5% lågare enn kva PLOM tidlegare hadde

utført same tenesta for. Norlandia sitt tilbod var igjen 5% lågare enn tilbodet til PLOM. Til saman har dette utgjort ei innsparing for Os kommune på kr 9 000 000 2001-kroner på fem år. Den andre gevinsten har kommunen oppnådd som eit positivt resultat av konkurransen mellom den private og den offentlege delen av sjukeheimen. Rådmannen siterer leiar for den kommunale delen av sjukeheimen: ”Når vi kjente lukta av nybaka brød, byrja vi å bake vi og.” Både den offentlege og den private delen kopierer aktivitetar og tiltak som den andre avdelinga utfører, noko som igjen kjem bebuarane til gode i form av auka kvalitet på tenestetilbodet. Dette er ein gevinst som ikkje kan målast i kroner (Rådmann i Os, 2005).

## 6 ANALYSE

I denne delen av oppgåva vil eg freiste å analysere endringane som har blitt utført i Os kommune ved hjelp av økonomisk teori. Eg vil spesielt sjå på avgjersla om konkurranseutsettinga av sjukeheimen i kommunen. Eg vil vurdere kva effektar endringane har hatt reint økonomisk, og i tillegg vil eg kome inn på kva verknaden har vore på arbeidsmiljøet. Det er viktig å legge til rette for eit godt arbeidsmiljø, av di kor nøgde dei tilsette er med arbeidssituasjonen sin vil bli reflektert i korleis dei utfører arbeidet. Dette påverkar igjen kvaliteten for tenestemottakaren.

### 6.1 KOMMUNALE ENDRINGAR

Dei administrative endringane i Os omfatta ei innføring av ein ny organisasjonsstruktur (sjå figur 6, kapittel 5.1), samstundes som arbeidet starta for å ta i bruk konkurranseutsetting av tenesteproduksjonen. Endringstiltaka møtte derimot stor motstand, sjølv om grunngjevinga var at det ville medføre økonomisk vinning for kommunen. Målet med endringane var å forbetra samarbeidet mellom dei ulike administrative einingane, men omveltingane dette medførte for dei tilsette i kommunen var store. Rådmannen skulle framleis vere administrasjonssjef, støtta av to kommunaldirektørar, medan resten av hierarkiet vart gjort om til om lag 34 resultateiningar. Resultateiningane vart oppretta for å frigjere leiarane og gi meir ansvar til den enkelte eininga. Omgjeringa frå den tradisjonelle hierarkiske strukturen skulle gjere avstanden kortare mellom nivåa, og håpet var at dette ville forbetra kommunikasjonen mellom dei ulike avdelingane. Ved å frigjere leiarane frå hierarkiet opna kommunen for ei meir fleksibel sakshandsaming, der den enkelte leiaren sto friare til å disponere tilgjengelege ressursar. Dette var igjen meint å skulle føre til reduksjon av transaksjonskostnadene då avgjersler måtte gjennom færre ledd; systemet var meint for å gjere administrasjonen mindre byråkratisk. Leiarane stod i tillegg overfor eit større resultatansvar enn tidlegare, noko som og var håpa at ville redusere kostnadene. Ved å gjere leiarane ansvarlege på denne måten reduserte kommunen sannsynet for opportunistisk åtferd, sidan den nye organisasjonen lettare reflekterer kven som ikkje utfører arbeidsoppgåvane tilfredsstillande. Derimot er bakdelen med den nye ordninga at den enkelte leiar har eit mykje større ansvarsområde enn tidligare.

Leiaren må ta stilling til, og ansvar for, detaljar som tidlegare vart delegert vidare til andre. Korleis ein best skal handtere detaljfokuset vert difor ei utfordring for leiarane av dei ulike resultateiningane. Grunna antakinga om avgrensa rasjonalitet som både prinsipal- agent- og transaksjonskostnadsteorien byggjer på, kan det difor vere rimeleg å tru at den nye strukturen som var meint å skulle redusere transaksjonskostnadane, i staden fører til at avgjersler vert fatta utan at alle dimensjonane ved ei problemstilling vert skikkeleg gjennomlyst. Denne problemstillinga kan derimot minskast ved å innføre gode rutinar for avgjersleprosessen.

På grunn av at leiinga og dei tilsette hadde ulike ønskjer og målsetjingar, oppsto det i denne startfasa eit alvorleg styringsproblem internt i kommunen. Dei tilsette frykta å misse jobben, og ønska difor å behalde arbeidsfordelinga slik den var. Dei møtte difor endringane med sterke skepsis og ei negativ haldning, og gjorde lite for å imøtekome den administrative leiinga. I tillegg hadde dei tilsette godt innarbeida vanar og rutinar som bidrog til at det var lite ønske om å gjennomføre endringar frå noko dei meinte fungerte bra. Leiinga såg på si side rom for forbetringar i måten organisasjonen var utforma på, og hevda at den nye utforminga ville medføre effektiviseringsgevinstar for kommunen ved at organisasjonen ville verte mindre tungrodd. Interessemotsetnadane var såleis store mellom partane. Ein føresetnad for at endringar skal verte vellykka er derimot at dei tilsette har forståing for endringane, og aksepterer og arbeider for at prosessen skal gå som planlagt. Ordføraren og resten av leiinga freista difor å finne ei løysing som ville skape forståing for endringsbehovet i dei ulike avdelingane. I budsjettprosessen i 2001 vart det presentert at dersom ein skulle ”få hjula til å gå rundt” måtte ein gjere innsparingar, det var rett og slett ikkje midlar til å fortsette den kommunale drifta som den var. Interessemotsetnadane internt vart altså til slutt redusert ved at leiinga gjorde dei tilsette medvitne på at endringane var naudsynte for vidare drift.

## 6.2 KONKURRANSEUTSETTINGA

Grunna mangel på konkurranse i det offentlege nyttar Os kommune konkurranseutsetting som eit av fleire verkemiddel for å maksimere nytta av ressursane dei har tilgjengeleg.

Tankegangen er at fleire aktørar aukar sannsynet for å finne den beste løysinga, både pris- og kvalitetsmessig. Denne konkurransen er viktigare for kommunen i arbeidet for å oppnå betre kvalitet og pris, enn behovet for å behalde eigarskap av ei gitt teneste. Det er forventa at konkurranse i mange tilfelle vil stimulere til høgare produktivitet, gitt visse vilkår. Eit døme

på eit slikt vilkår er at det er tilgang på full informasjon om alle aktørane i marknaden. Dersom informasjonen er skeivdelt i favør av til dømes ein privat aktør, kan dette føre til at det offentlege (bestillar) tek avgjersler på feil grunnlag. Den private aktøren har til dømes informasjon om kostnadsstrukturen sin som ikkje i alle tilfelle er synleg eksternt. I tillegg kan det offentlege vere hindra frå å kunne vurdere evna leverandøren har til å levere tenester av tilfredsstillande kvalitet. Slike hindringar kan vere at det ikkje finns samanlikningsgrunnlag av di ingen andre utfører tilsvarende teneste, eller at kommunen ikkje har god nok vurderingskompetanse på feltet.

### **6.2.1 Konkurranseutsette tenester**

Det mest vanlege å observere konkurranseutsetting innan teknisk sektor, som til dømes renovasjon og vedlikehald. Det er mange grunnar til at konkurranseutsettinga har ”stoppa opp” i denne sektoren, blant anna at erfaringar har vist at det er lite å hente på å konkurranseutsette utover dette reint økonomisk. Samstundes er det ofte slik at det utanfor dei største byane ikkje er nokon velfungerande marknad. Det har blitt observert at i kommunar i periferien tek det ikkje lang tid før ein privat aktør vert å sjå på som monopolist når han først har vunne eit anbod. Grunnen er at den private aktøren til dømes har kjøpt inn rett reiskap til å utføre arbeidet, noko andre konkurrentar ikkje har. Slike høge transaksjonsspesifikke investeringar er i følgje transaksjonskostnadsteorien eit argument for å behalde produksjon av tenesta innan organisasjonen. Fara med å utføre slike transaksjonar i marknaden vert at ein ofte vert ståande attende med berre eit alternativ til leverandør når kontraktperioden er over, då andre aktørar ikkje har klart å overleve grunna manglende etterspurnad etter tenesta. Dette impliserer at det kan vere lurt for periferikommunane å til dømes fordele innkjøp på fleire leverandørar for å hindre at ein står overfor ein monopolsituasjon når det er klart for ny anbodsrende.

Denne situasjonen stiller seg derimot noko annleis for randkommunar til byane. I byane, og områda omkring, er det ofte større marknad for dei ulike tenestene. Dersom ein aktør ikkje vinn eit anbod er det likevel mogeleg å overleve då det er fleire som etterspør same tenesta. Dette er ein situasjon som har kome Os kommune til gode. Os er lokalisiert like ved Bergen kommune og haustar difor dei fordelane dette gir i konkurranseutsettingssamanheng. Det er fleire leverandørar i omegn for dei ulike tenestene, og denne auka konkurransen fører til at det

er større fokus på pris og kvalitet på tenestene. Slik konkurranse er gunstig i den grad det hjelper bestillar av ei teneste å kome fram til den leverandøren som har det tilbodet som matchar krava best. Konkurranse fører til at leverandørane er meir avhengige av eit godt rykte for å overleve i marknaden. Difor kan dette verke disiplinerande på aktørane (jamfør prinsipal- agentteori), då det kan vere svært vanskeleg å bygge oppatt eit øydelagt rykte.

### **6.2.2 Førebuing og organisering**

Ei viktig vurdering Os må gjere i forkant av ei anbodsrounde, er å vurdere konsekvensane av å utføre funksjonen internt mot konsekvensane av utkontrahering. Dersom det er tale om kompleks produksjon vil det ifølgje transaksjonskostnadsteorien vere fornuftig å gjere det sjølv, av di transaksjonskostnadane forbunde med å kjøpe det ferdige produktet er så store at det ikkje vert lønnsamt. Tanken bak transaksjonskostnadsteorien er at den mest effektive økonomiske organiseringa vert bestemt utifrå mål om å minimere transaksjonskostnadane, og desse kostnadane er forbunde med informasjonsinnhenting, evaluering av informasjon, kontraktforhandlingar, juridisk rådgjeving til utforming av kontraktar, og kontroll av kontraktsoppfylling frå leverandøren si side. Os kommune er bunde av det offentlege regelverket. Det er strenge krav til rettstryggleik og likestilling, noko som tyder at det er krav til lik behandling av brukarane av velferdstenestene. Dersom kommunane vel å la ein privat aktør produsere ei gitt teneste kan det i mange tilfeller vise seg at tenesteproduksjonen kan bli utført meir effektivt og til lågare kostnadar, då private aktørar slepp å i same grad tilpasse seg til regelverket i offentleg sektor. På den andre sida er det ikkje alle tenester som passar for marknadskontraktar, og det vert argumentert for at styringsproblema ved slike kontraktar er minst for tenester som er lette å definere med omsyn til kvalitet. Ved ei hierarkisk løysing er fordelen at det er lettare å kontrollere kvaliteten i sjølve produksjonsprosessen, og tillitstilhøvet mellom partane er klart definert gjennom autoritetstilhøvet. For å kunne ta ei god avgjersle om kva kontrakt (marknad, hierarki) som er best økonomisk, må kommunen vurdere kostnadane ved dei ulike løysingane, og registrere transaksjonskostnadar og agentkostnadar (jamfør kapittel 3). I tillegg må mogeleg gevinst vurderast i høve til kostnadar ved transaksjonen, då vert spørsmålet kor lett dette let seg gjere i praksis.

Ordføraren i kommunen seier: ”Eg likar ikkje å stå overfor ein monopolist som får pengar frå mi lommebok. Eg vil ha fleire aktørar som sloss om pengane.” Med dette meiner ordføraren at

dersom fleire aktørar konkurrerer om å bli leverandør av ei teneste vil dette skape insentiv for å yte best mogeleg. Os vel å satse på marknadskontraktar i utføringa av delar av tenesteproduksjonen sin. I slike kontraktar er det lite innslag av autoritet, og pris er den styrande faktoren (jamfør kapittel 3.2 om transaksjonskostnadsteori). Autoriteten i marknadskontrakten er den formelle kontrakten som er utvikla mellom partane, men den psykologiske kontrakten i form av tillit mellom partane er også eit viktig moment. Os kommune kan akseptere at leverandøren er ”sterkare”, det vil seie at han har kunnskap som er skjult for kommunen, men brot på tilliten vil ikkje bli godtatt. Prinsipal- agentteorien og transaksjonskostnadsteorien baserer begge teorigrunnlaget sitt på ein føresetnad om opportunistisk åtferd, noko som kan kritisera for å vere eit negativt menneskesyn. Vala til dømes ordføraren og politikarane tek har konsekvensar for populariteten deira, noko som igjen spelar inn på om dei vil bli attvalde neste periode. Dette kan virke som ein disiplinerande faktor dersom baktanken verkeleg er opportunistisk. Ein må likevel kunne ta i betrakting at ikkje alle handlingar som vert utførte er egoistisk motivert.

Os kommune har tilrettelagt organiseringa av konkurranseutsettinga i kommunen etter tankegangen til bestillar- utførar modellen (jamfør kapittel 4.3.1), ved å dele inn ei innkjøpsavdeling, ei økonomiavdeling og ei bestillar- forvaltaravdeling. Det vil alltid til ei viss grad vere ei interessekonflikt (jamfør prinsipal- agentteori) mellom dei tre interessentane i bestillar- utførarmodellen (sjå figur 4, kapittel 4.3.1). Løyvande styresmakter, her kommunen, ønskjer at dei tildelte ressursane skal utnyttast optimalt. Det er også kommunen som fastset kor store løyvingane til dei ulike einingane skal vere, og på bakgrunn av dette kan det oppstå situasjonar der kommunale avdelingar opptrer opportunistisk for å auke løyvingane til si avdeling. Kommunen har og ansvar for at brukarane av tenestene får likebehandling, dette med tanke på likestilling og rettstryggleik. Innkjøpsavdelinga er bestillarorganet og ønskjer på same måten som kommunen optimal ressursbruk. Innkjøpsavdelinga er i tillegg interessert i at tenestetilboden skal vere konkurransedyktig samanlikna med andre kommunar, og ikkje berre økonomisk effektivt. Produksjon av tenestene kan anten utførast av kommunen sjølv eller av ein privat aktør. Utførar ønskjer at tenesta dei tilbyr bestillar skal vere av god kvalitet for å oppretthalde ryktet sitt, samstundes som han ønskjer å teste nye, innovative løysingar for tenesteproduksjon. Ei inndeling i bestillar- utførar einingar kan vere ein god måte for kommunane å tydeleggjere ansvarsområde og dermed skilje mellom leiing og produksjon av tenester, samstundes som det sikrar rettvise konkurranse i konkurranseutsettingssamanhang.

Kva gjer så kommunen for å få dei tilsette til å handle etter målsetjingane som er bestemt av den administrative leiinga (jamfør problem med opportunistisk åtferd, kapittel 3.1.2)? Den nyleg oppretta innkjøpsavdelinga vert leia av ein innkjøpssjef. For å motivere innkjøpssjefen til å gjere sitt beste, har kommunen eit vilkår til stillinga - nemleg at han skal kunne vise til resultat av arbeidet sitt. Dersom innkjøpssjefen ikkje presterer, vil stillinga opphøre. Dette kan virke som eit svært motiverande insentiv på den rette personen, medan andre kan oppfatte systemet som mistillit. I så tilfelle vert agenten, i dette tilfelle innkjøpssjefen, mindre motivert til å utføre arbeidet. Insentivsystemet, som er nytta for å motivere innkjøpssjefen til å streve etter best mogeleg resultat, har derimot fungert bra til no. Kommunen må berre vere observant på at resultat ikkje berre er avhengig av personinnsats. Det kan vere element i omgjevnadane som spelar inn på sluttresultatet, som er utanfor kontrollen til den tilsette. Det er også viktig for Os å utarbeide ein metode for at også rådmannen skal handle slik leiinga ønskjer. Han er den første som tek stilling til om ei teneste skal konkurranseutsettast eller ikkje, og rådmannen har også det øvste ansvaret for resultateiningane som vart oppretta ved den nye organisasjonsstrukturen. Ei løysinga kan vere ei implementering av eit kontrollsysten som på ein eller annan måte overvakar åtferda til rådmannen. Problemet med slike overvakingssystem er at det også går utover dei agentane som handlar som dei skal, og dette kan då ha motsatt verknad.

## 6.3 LURANETUNET

### 6.3.1 Konkurranseutsetting av sjukeheimen

Etter at Os kommune fatta vedtak om at halve drifta av sjukeheimen skulle konkurranseutsettast, starta arbeidet med å førebu anbodsrunda. Anbod vert utført i kommunal sektor for å oppnå lågast mogeleg pris til ein gitt kvalitet. Anbodsrunda vart utført som ein lukka auksjon der aktørane ikkje kjende til kven dei konkurrerte mot, og kva konkurrenten kunne tilby. Difor hadde kvar aktør berre ein sjanse til å utforme og tilpasse eit tilbod som var mest mogeleg i tråd med spesifikasjonane til kommunen (jamfør auksjonsteorien kapitel 3.4). Problemet med skeiwt fordelt informasjon eksisterer også for anbodskonkurransar, og det var difor vanskeleg for Os å vite om informasjonen aktørane kom med var fullstendig. Dette problemet gjaldt derimot ikkje den eine av dei tre aktørane som kom med tilbod om leveranse; kommunen kjende til kva ressursar PLOMS sat inne med. Sikring av rettvis konkurranse i

anbodsrunda, med tanke på at aktørane kunne tilpasse tilboden etter kommunen sine ønskjer, vart sikra ved kommunen sine spesifikasjonar til sjølve anboden. Kva som var forventa kvalitetsmessig kunne aktørane finne i Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstenestene, § 3. Denne forskrifta (sjå kapittel 1.3.2) formulerer svært klart kva som må tilfredsstilla for at tenesta skal reknast som av god kvalitet, og fungerte difor som ei rettesnor både for kommunen i utforminga av anboden, og for leverandørane som kom med tilbod. Dette reduserte dermed uvisse omkring kva som skulle definerast som kvalitet, og kva tenesta skulle omfatte.

I tilfellet med Os kommune fall val av leverandør på ein privat aktør (Norlandia) etter anbefaling frå evalueringsutvalet. Sidan kommunen valde å ha eit breitt samansett evalueringsutval, sikra dette at saka blei vurdert frå fleire ulike vinklar. Dette er igjen svært gunstig med tanke på å redusere sjansen for at deltakarane i evalueringsgruppa skal opptre partisk i si anbefaling (sjå asymmetrisk informasjon, kapittel 3.1.3), og vil altså kunne redusere sannsynet for skjulte agendaer. I og med at det generelt var sterk motstand mot konkurranseutsetting i kommunen, kunne det og vere at ein eller fleire av gruppemedlemmane var farga av denne motstanden, og dermed basere si vurdering med bakgrunn i dette. For kommunen tydde valet av ein privat aktør at Norlandia har teke over leverandørrolla for halve drifta av sjukeheimen, og det medhørande arbeidsgjevaransvaret. Kommunen sit framleis med ansvaret for finansiering og oppfølging (sjå figur 3, kapittel 4.2), og er også ansvarleg for produksjonsmidla. På denne måten vert ressursar frigjort, samstundes som kommunen framleis har kontrollansvar for at tenesta vert produsert forsvarleg.

Os kommune vurderer ikkje berre pris leverandør tek for tenesta, også andre vurderingskriterium er viktige. I følgje rådmannen spelar pris likevel ei viktig rolle i val av leverandør (jamfør prinsippa som vert lagt til grunn for konkurranseutsettinga i avsnitt 5.2.2). Kvalitetsmessig var alle dei tre tilboda funne tilfredsstillande. Prisskilnadane mellom dei tre tilboda var derimot større. Norlandia og PLOMS kom med prismessig nære tilbod, Norlandia hadde likevel eit tilbod som var 4 % billegare. Nor sitt tilbod var over kr 6 000 000 dyrare årleg enn dei to andre alternativa, og vart difor raskt utelukka då val av Nor som leverandør ikkje ville medføre kostnadsreduksjonar for kommunen (sjå diagram 1, basert på vedlegg 4). Frå diagrammet ser ein at Norlandia kom med det beste alternativet prismessig, medan PLOMS ligg hakk i hæl. Tilboden til Norlandia var ca. 4% rimelegare enn tilboden til PLOMS, noko som tilsvara om lag 0,5 millionar kroner.

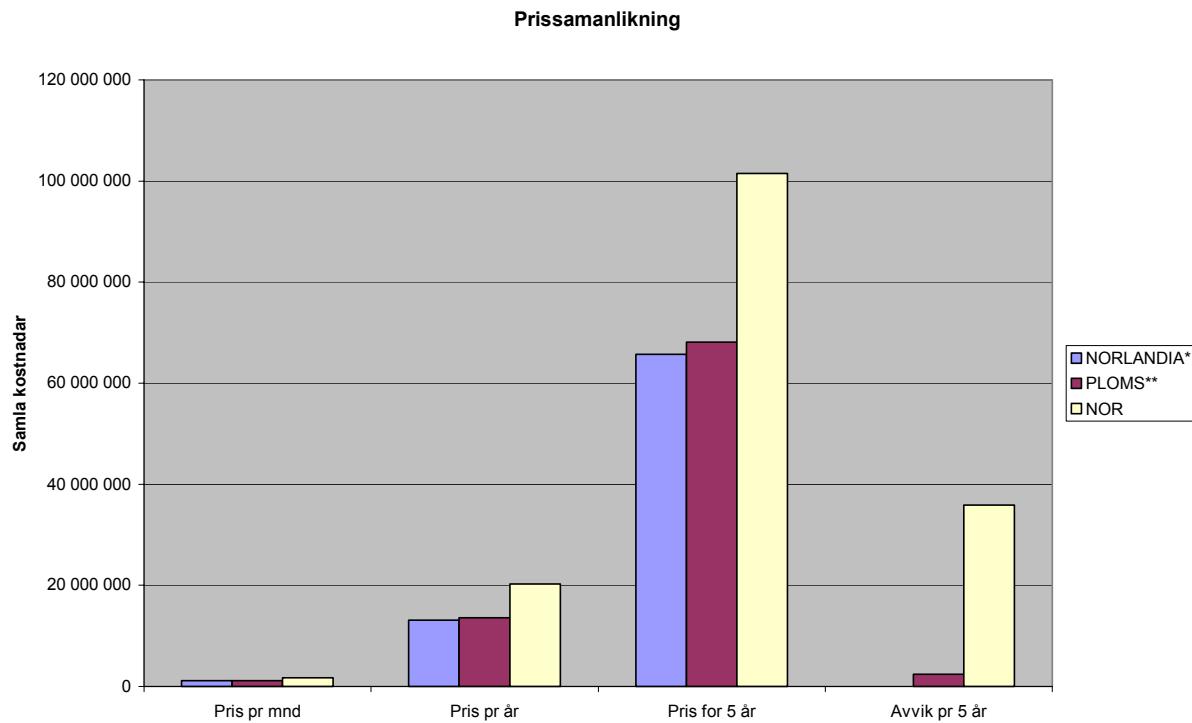


Diagram 1: Basert på Sakprotokoll 29/11 2000, Os kommune

Bemanningsmessig opererte PLOMS i sitt tilbod med fleire årsverk enn Norlandia, men hadde likevel lågare kostnad per årsverk (sjå diagram 2 under). Dette kan delvis forklaraast ved at lønningane i privat sektor ofte er høgare enn i offentleg sektor. I tillegg har Norlandia fleire tilsette sjukepleiarar. Det som vart ei utfordring for gruppa her, var å analysere kva som kunne vere grunnen til denne skilnaden i bemanningsfaktor – ville den høgare bemanningsfaktoren til PLOMS gi utslag i eit betre tilrettelagt tilbod for brukarane, eller var bemanningsfaktoren i Norlandia eit teikn på høgare produktivitet? På grunn av asymmetrisk informasjon mellom partar som ønskjer å inngå ei kontrakt, var dette noko som var vanskeleg for kommunen å seie noko sikkert om. Total bemanningsfaktor vert utrekna ved å dividere talet på årsverk med talet på pasientar/bebuarar, og er for Norlandia:  $32,7 / 40 = 0,8175$ . Omsorgsfaktoren vert utrekna ved å trekke frå spesialsjukepleiar/leiar frå samla årsverk og dividere på talet på pasientar. For PLOMS:  $(39,25 - 1,5) / 40 = 0,94375$ . Det som derimot talde svært positivt for PLOMS var den høge omsorgsfaktoren på 0,94. Tilsvarande for Norlandia var 0,76 (jamfør figur 7, kapittel 5.3.1). Omsorgsfaktoren er svært avgjeraende då den indikerer kva bebuarane på sjukeheimen kan forvente av stell og pleie.

Samanlikning av totale lønnskostnadene for dei ulike tilboda vert utifrå antatt kostnad per årsverk slik (basert på vedlegg 4):

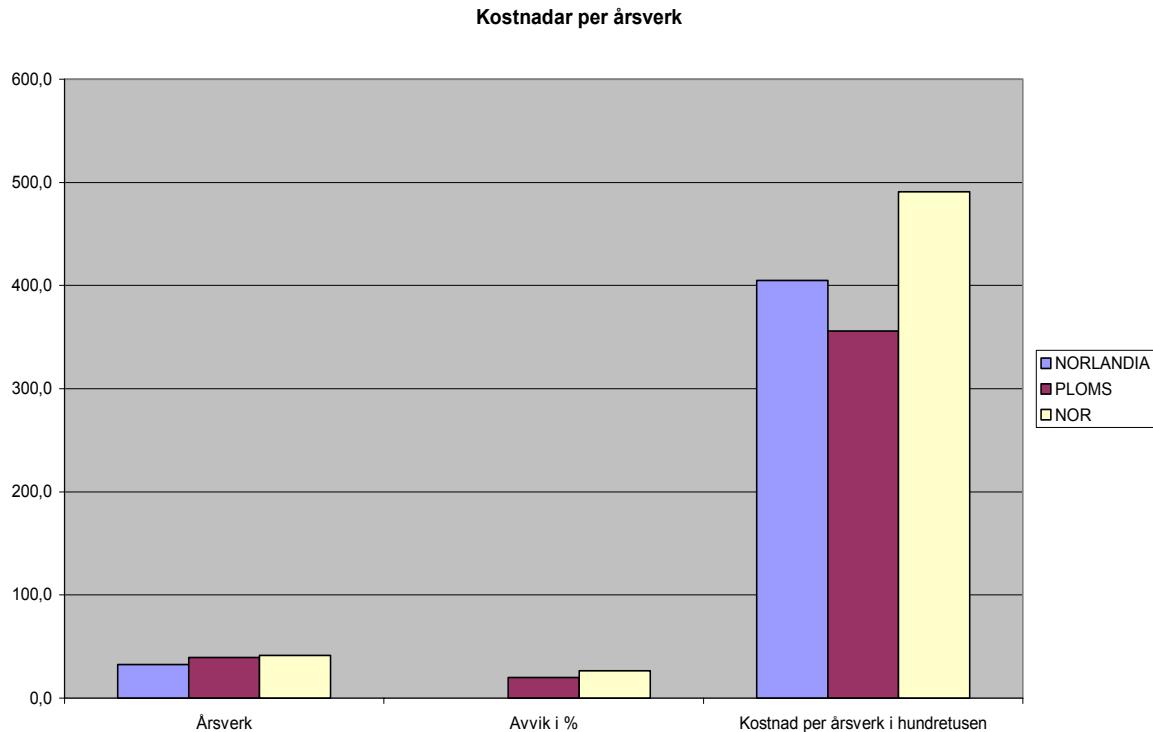


Diagram 2: Basert på Sakprotokoll 29/11 2000, Os kommune

Høg bemanning av sjukepleiarar reknast som svært positivt, og difor kan dei høgare lønnskostnadane forsvarast. Dette må også medrekna når transaksjonskostnadene vert berekna. Ein grunn til at PLOMS ikkje kunne matche Norlandia bemanningsmessig, var at PLOMS er bunde av det offentlege regelverket og kunne difor ikkje fritt velje tilsette frå marknaden. PLOMS måtte altså ”behalde” dei som allereie var tilsett i kommunen.

### 6.3.2 Kontraktstyring

Jobben er ikkje gjort sjølv om kontrakten er signert. Då kommunen starta utforminga av kontrakten hadde ho inga tidlegare erfaring med eit slikt arbeid. Kontraktutforminga kunne heller ikkje baserast på erfaringar frå andre kommunar, då det ikkje fans naudsynt kompetanse på denne typen kontraktutforming. Ved at Os kommune valde å konkurranseutsette halve sjukeheimsdrifta si til ein privat aktør, sto kommunen difor overfor ein ny situasjon samanlikna med den tradisjonelle velferdsmodellen (sjå utdrag av figur 1 under). Sidan Os ikkje lenger er produksjonsansvarleg for delar av sjukeheimsdrifta, oppstår det

styringsutfordringar. Dersom den private aktøren får for stort spelerom kan dette føre til ei utvikling i retning av at kommunen si evne til å vurdere tenestene (bestillarkompetanse) vert redusert, då dei ikkje lenger er aktive deltagarar i produksjonsprosessen. Som eit resultat kan den private aktøren freiste å levere tenester som ikkje er kvalitetsmessig gode nok (jamfør kapittel 3.1.3 om asymmetrisk informasjon), av di kommunen er utan eigna kompetanse til å vurdere resultatet. Ved utkontrahering kan det i følgje prinsipal-agentteorien såleis føre til at forhandlingsrammene kommunen sit inne med vert redusert, som følgje av at eiga kompetanse til å vurdere om tilbodet av tenestekvaliteten er blitt svekka. For Os er denne faren redusert ved at kommunen sjølv framleis står for drifta av 50 % av sjukeheimen, og dette sikrar at kommunen beheld vurderingskompetansen.

	<b>Kven bestemmer? (Bestillar)</b>	<b>Kven produserer? (Utfører/produsent)</b>	<b>Kven finansierer? (Betalar)</b>
<b>Tradisjonell velferdsmodell</b>	Offentleg	Offentleg	Offentleg
<b>Konkurranseutsetting</b>	Offentleg	Privat/offentleg	Offentleg

Figur 1, kapittel 1.1 (utdrag): *Ulike service- og velferdsmodellar* (Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, 2001)

Muligheita for at leverandøren av tenesta kan velje å utføre handlingar basert på vurderingar som først og fremst tener seg sjølv, tyder og at det er viktig for Os kommune å ha gode kontroll- og evalueringssystem. Alle komplekse kontraktar vil vere ufullstendige dersom ein tek utgangspunkt i avgrensa rasjonalitet, og dermed oppstår det lett konfliktar og behov for reforhandlingar. Dette har kommunen løyst ved ein prosedyre om at den private aktøren leverer kvartalsvise rapportar i tillegg til ein årleg tilstandsrapport. Desse vurderingane undervegs kan hjelpe til med å rette opp i kvalitetsmessige veikskapar som oppstår i prosessen. Eit slik kontrollsysteem kan også nyttast på den offentlege aktøren då dette kan redusere problemet med opportunistisk åtferd internt i kommunen, slik public choice teorien tilseier. Det har endå ikkje vore behov for endringar i kontrakten, og dette meiner rådmannen botnar i at kontrakten er svært tydeleg og ikkje gir rom for tolkingar.

Kontraktstyring og overvaking generelt medfører kostnadane for kommunen, og det er difor viktig at ein vurderer kor vidt innsparingane ved utkontrahering ikkje overstig kontrollkostnadane (jamfør transaksjonskostnadsteorien, kapittel 3.2). Konsekvensar av å

ikkje ha erfaring med kontraktutforming gjer kostnadane knytt til dømes til juridisk vegleiing, kan gjere løysinga dyr. Dei totale kostnadane kan vere vanskelege å føresjå , men det er likevel mogeleg å gi ei prognose på kor store dei vil kunne bli. I tillegg til systemet med kvartalsrapportar frå Norlandia har Os kommune ei tilsynslegeordning som fungerer som kontrollinstans for både den private og den offentlege delen, og sikrar den faglege kvaliteten på begge avdelingane. Dette sikrar at både den private og den offentlege delen vert vurdert etter same kriteria. Styringskostnadane kan såleis verte redusert av di dei to avdelingane heile tida vert samanlikna og difor er nøydde til å yte innsats.

### **6.3.3 Allokeringseffektive løyvingar**

Det offentlege har eit stort ansvar når det kjem til fordelingsomsyn. Ei kommune skal fordele ressursar til dei ulike kommunale einingane, og dette kan i mange tilfelle vere utfordrande. Leiinga i norske kommunar generelt står overfor trusselen om opportunistisk åtferd. Dersom ei eining handlar berre etter eige beste rammar dette andre avdelingar, og er ikkje berekraftig på lang sikt. For Os tyder dette at dersom dei ulike einingane ikkje samarbeider og ser at eige resultat er avhengig av resultatet til andre, vil ein oppnå resultat som ikkje er optimalt for kommunen som heilskap. Når det gjeld fordeling skil Os kommune seg frå andre kommunar med tanke på korleis dei alloverer midlar til dei ulike avdelingane på sjukeheimen. I dei fleste kommunane vert det rekna gjennomsnittleg pleietyngde for pasientane, og på bakgrunn av dette vert midlane fordelt. I Os derimot, har dei utvikla eit matrisesystem der pasientane vert rangert etter pleiebehov, og deretter vert midlane fordelt. Systemet er oversiktleg, og har vore svært føremålsteneleg for å hindre usemje om urettvise fordelingar. Dette verkar som ein motiverande faktor for dei tilsette, då avdelingane ”får det dei har rett til”. Dette reduserer sannsynet for at det til dømes vert arbeida for å sende tunge pasientar andre stader for å skape slakk i eiga avdeling og ein meir behageleg arbeidssituasjon (jamfør prinsipal- agent- og public choice teori, kapittel 3).

### **6.3.4 Reaksjonen til dei tilsette**

Vedtaket om konkurransesetting kom som eit sjokk på dei tilsette ved sjukeheimen, og vart oppfatta som eit angrep på det pleie- og omsorgstenestene i kommunen hadde drive med i 25 år. Dei tilsette følte det som eit signal frå kommunen om at det arbeidet som hadde vore utført

ikkje var bra nok, og det heile verka svært frustrerande på dei tilsette. Konkurranseutsettinga i helsesektoren vart også sett på som kontroversielt av di omsorg er forbunde med ”varme hender” og andre verdiar enn dei som vert vektlagt i ein konkuransesituasjon. Bestemor skal ikkje leggast ut på anbod, men bli tatt vare på av det offentlege. Ein slik situasjon kunne lett skapt eit miljø der situasjonar med skjulte handlingar som motarbeida planane til kommunen. Dette ville då kunne ført til auka transaksjonskostnadane ved at ressursar ikkje lenger vart nytta optimalt. Leiari for Luranetunet (den kommunalt drivne delen) freista likevel å skape ei positiv innstilling til situasjonen blant medarbeidarane sine, blant anna ved å innføre LØFT som er eit sjølvutviklingsprosjekt. Dette har resultert i ein svak nedgang i talet på sjukmeldingar, som igjen kan vere eit signal om at dei tilsette trivst i jobben og at arbeidstilhøva er gode. Etter at sjokket med konkurranseutsettinga hadde lagt seg virka det heile som ein motiverande faktor på dei kommunalt tilsette; dei ønska å prove at det dei gjorde *var* bra nok – også for framtidig drift.

### **6.3.5 Evalueringar**

Det har vore utført to evalueringar av drifta ved Luranetunet for å finne ut om konkurranseutsettinga har medført gevinstar, i form av til dømes auka effektivitet og kvalitet. Det har vore utført ei intern evaluering, medan den andre vart utført av ein ekstern instans. Ein kan i denne samanheng spørje seg om det er nok med berre to evalueringar i løpet av dei 5 åra. Den eksterne evalueringa vart utført etter berre 1 års drift, og i følgje kommunen var resultatet så tilfredsstillande at ein ikkje trengte fleire evalueringar. Sjølv om resultatet av evalueringa var tilfredsstillande, burde det kanskje ha vore utført ei ekstern evaluering etter at praksisen med ein offentleg og ein privat del hadde vore utført lenger. Etter berre 1 års drift er alt framleis nytt, og små endringar skjer over åra utan at ein nødvendigvis legg merke til det. Ei ekstra ekstern evaluering hadde difor kanskje vore føremålsteneleg med ei ytterlegare objektiv vurdering av faktisk resultat av drifta. Kommunen har vurderingane til Norlandia som kjem kvart kvartal pluss ein årleg rapport, men kanskje kunne det vore avdekka situasjonar som ikkje kjem fram i rapportane ved nok ei ekstern evaluering? Drifta på Luranetunet vert også benchmarka mot tilsvarande drift i Fjell kommune. Dette for å vurdere korleis drifta er i samanlikning med tilsvarande kommunar, noko som kan virke som ein motivasjonsfaktor. Det vert ei form for konkurranse å skulle vere betre enn ”naboen”.

### 6.3.6 Økonomisk gevinst og status i dag

Os kommune har valt å konkurranseutsette tenester utover teknisk sektor. Den mest omstridde tenesta har vore konkurranseutsettinga av Luranetunet. Det fans ikkje mykje erfaring med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstenester i Noreg då Os kommune valde å legge drifta av sjukeheimen ut på anbod, og konkurranseutsettinga vart sett på som kontroversielt. I Sverige var det derimot gjort erfaringar med at berre sjølve trusselen om at tenesta skulle konkurranseutsettast medførte ei kommunal innsparing. Presset om endring som communal verksemd vert utsett for ved konkurranseutsetting kan altså føre til ein indirekte effektiviseringsgevinst.

Den økonomiske gevisten for Os kommune ved å late Norlandia utføre drifta av 50 % av sjukeheimen, har vore ein kostnadsreduksjon for kommunen på kr 9 000 000 2001-kroner fordelt på fem år. For stramme, kommunale budsjett er dette ei innsparing som tilseier at midlane i staden kan nyttast andre stader, og er difor ei kostnadsmessig effektiv løysing. Ein kan her spørje seg om innsparingane kunne ha vore endå større dersom heile drifta hadde vore lagt ut på anbod. Eller ville kontrollkostnadane ved kontrakten ha overskride innsparingane? Ein produksjonsprosessen kan delast inn i fleire ulike funksjonar, og det oppstår kostnadar når det vert utveksla tenester eller varer mellom desse funksjonane. Gevisten Os har oppnådd i denne samanheng har vore betydelege innsparingar ved at det pleie- og omsorgstenestene fekk ”rydda i eigne gangar” og gjennomgått rutinar og anna for kva dei driv med Dette er ei effektivisering kommunen ikkje ville oppnådd utan konkurranseutsettinga.

Effektivitetsgevisten ved omstruktureringa vart innsparingar ved å redusere med 50 årsverk. Samstundes freista kommunen å forbetre den tekniske effektivitetten ved å skape ein meir fleksibel organisasjon, jamfør den nye organisasjonsstrukturen. Denne gevisten er derimot vanskelegare å måle enn reduksjon i kostnadar.

I vedlegg 5 har eg lagt ved KOSTRA-tal som samanliknar Os kommune med to andre kommunar av tilsvarende storleik, nemleg Ørsta og Volda i Møre og Romsdal. I og med at Os kommune har konkurranseutsett delar av pleie- og omsorgstenesta, finn eg det naturleg å sjå nærrare på denne delen. Ser ein på netto driftsutgifter per innbyggjar i pleie- og omsorg i % av netto driftsutgifter for kommunen, ligg Os på 31,7 % som er om lag på snittet for kommunegruppe 8 (der Os og Ørsta er med), men noko lågare enn tilsvarende tal for Ørsta og Volda. Av oversikta vil ein elles sjå at Os er noko annleis organisert enn Ørsta/Volda ved at

dei har færre innbyggjarar på institusjon enn dei to andre kommunane, og kommunegruppe 8, for alle over 67 år, med tilsvarende større del som for hjelp av heimetenestene for å kompensere for det låge talet på institusjonsplassar. KOSTRA gjev ikkje opplysningar om kvalitet, berre om faktiske kostnadar, og det er difor umogeleg å seie om det er kvalitetsskilnadar i tenestene for dei samanlikningane som her er gjort. Os kommune kjem derimot positivt ut på fleire områder i KOSTRA-oversikta som er vedlagt. Likevel skil ikkje Os seg særleg ut frå dei andre kommunane i kommunegruppe 8, det vil seie dei kommunane som det er mest naturleg å samanlikne Os med. Det er såleis vanskeleg å seie noko om effekten av konkurranseutsettinga, sjølv om konkurranseutsetting har den positive effekten at ein får reindyrka tala for dei kostnadselement som er konkurranseutsett. Trass i dette er denne reindyrkinga eit positivt element i seg sjølv.

#### 6.4 AVSLUTTANDE KOMMENTAR

Fordelen med konkurranse er at det stimulerer leverandørar til å vere meir produktive og samstundes tilby betre kvalitet. Likevel er det tenester ein bør vere varsame med å legge ut på anbod, i alle fall må det strenge kontrollrutinar til for å kunne gjere det. Dette er spesielt for tenester innan pleie- og omsorg. Kanskje er synet om ”bestemor på anbod” gamaldags, men likevel er det er noko i det. Det er sjølvsagt ikkje noko argument i seg sjølv at det offentlege må stå for drifta av di samfunnet har eit stort ansvar når det gjeld utføring av pleie- og omsorgstenester, og sjølv om det offentlege har utført oppgåva tilfredsstillande i mange år tyder det ikkje at ting ikkje kan endrast. Ein må likevel ta i betrakting verdien av kunnskapen og kompetansen som det offentlege har på området. Sidan ansvaret er stort når det gjeld å ta vare på dei eldre og pleietrengande, må ein difor vere svært nøyne når ein skal velje korleis ein skal tilby tenestene. Slik konkurranseutsettinga av sjukeheimen er utført i Os kommune beheld kommunen framleis driftskompetanse, samstundes som konkurranse mellom dei to einingane verkar skjerande på begge. Eg vil likevel ráde Os, som no er i ein situasjon der dei på nytt skal ta stilling til konkurranseutsettinga, om å vere varsame når dei skal velje korleis dei vil drive sjukeheimen vidare. Dersom dei vel å konkurranseutsette heile sjukeheimen kan kommunen misse eit svært godt samanlikningsgrunnlag, og ho vil misse kompetanse til drift av tenesta og dermed også misse kontroll over produksjonsprosessen. Effekten kommunen har oppnådd ved løysinga ved å eksponere interne etatar for konkurranse har vore at åtferd har blitt synleggjort. Ei ulempe dersom kommunen fortsett med delt drift kan vere at ”konkurranseeffekten” vert redusert då begge einingane ser at det er ein vedvarande tilstand;

faren er at avdelingane vil ”kvile på laurbæra”. Dette er det ikkje mogeleg å seie noko bestemt om på førehand. Os bør vurdere kva dei har spart til no, og kva dei vil spare ved å konkurranseutsette heile sjukeheimen – for så å vurdere dette mot kontrollkostnadane som aukar ved at heile drifta vert utført av ein privat aktør. Det vil derimot verte vanskeleg for kommunen å få fullt innsyn i drifta dersom den er 100 % privat driven, trass i kontraktsoppfølging og kontrolltiltak. Mitt råd vert difor at kommunen bør fortsette drifta som i dag, med ei offentleg og ei privat driven avdeling. På denne måten vil dei oppretthalde ein situasjon som har vist seg å vere lønnsam for kommunen. I tillegg syner brukarundersøkingar at både brukarane av tenestene og deira pårørande er nøgde med tenestetilbodet, noko som også er ein peikepinn om at Os trygt kan fortsette drifta slik den vert utført i dag.

## 7 REFERANSELISTE

### Litteratur

Askildsen, Jan Erik, Brekke, Kurt R., Førsund, Finn R. og Kalhagen, Kjell Ove (nr 4, 1999): "Effektivitet, ressursbruk og konkurranseutsetting i kommunenesektoren. En gjennomgang av empiriske studier". Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Busch, Tor, Johnsen, Erik, Klausen, Kurt Klaudi og Vanebo, Jan Ole (2001): "Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis". Oslo, Universitetsforlaget.

Busch, Tor og Vanebo, Jan Ole (2001): "Bestiller - utfører modellen. Utfordringer og problemområder". Sluttrapport 14.12.01.

Dedekam jr., Anders (2002): "Mikroøkonomi". Bergen, Fagbokforlaget.

Douma, Sytse & Schreuder, Hein (2002): "Economic approaches to organizations", Prentice Hall.

Forelesingsserie, EPM425, vår 2005.

Johnsen, Åge, Sletnes, Ingun og Vabo, Signy Irene (2004): "Konkurranseutsetting i kommunene". Abstrakt forlag.

Kjerstad, Egil og Kristiansen, Frode (1996): "Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon". Bergen, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Kjerstad, Egil (1997): "Konkurranseutsetting – noen sentrale temaer". Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (7/97).

KPMG for Nærings- og handelsdepartementet (2003): "Kartlegging og utredning av former for offentlig og privat samarbeid (OPS)".

Magma, 1999: Tidsskrift for økonomi og ledelse. Fagbokforlaget og Norske Siviløkonomers Forening (1/99).

Nesheim, Torstein og Vathne, Kjell (2000): "Konkurranseutsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner". Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (59/00).

Sandmo, Agnar og Hagen, Kåre P. (1992): "Offentlig politikk og private incitamenter". Tano AS.

Sørensen, Rune J., Borge, Lars-Erik og Hagen, Terje P. (1999): "Effektivitet i offentlig tjenesteyting". Fagbokforlaget.

Torsvik, Gaute, red., (1998): "Informasjonsproblem og økonomisk organisering". Fagbokforlaget.

## Offentlege dokument

Jan Bølstad (2002): "Evaluering av Luranetunet i Os kommune. Sammenlikning mellom offentlig og konkurranseutsatt drift av 2 omsorgsavdelinger". NIFO-rapport nr85/2002.

NOU 2000 "Bør offentlig sektor eksponeres for konkurransen" (19/00).

Nærings- og handelsdepartementet: "Beste praksis – offentlige anskaffelser. Et veiledningshefte med informasjon og praktiske råd til hjelp underveis i INNKJØPSPROSESSEN – et bidrag for både oppdragsgiver og leverandør til å stille og forstå de riktige og nødvendige kravene". Vugleiar. Oslo, 2004.

Os Eldreråd (brev til kommunestyret, 2000): "Eldreprosjektet på Lurane – val av driftsoperatør" (30. november 2000)

Os kommune: "Solstrandavtalen. Politisk plattform for Os kommune 1999-2003"

Os kommune: "Politisk rekneskap, 1999-2003"

Sakprotokoll (2000): "Saksprotokoll: Anbod drift av eldreprosjektet på Lurane val av driftsoperatør" (29. november 2000, sak 0069/00). H. utv. for helse og sosial.

Sakprotokoll (2000): "Saksprotokoll: Anbod drift av eldreprosjektet på Lurane konsulenthjelp til pleie- og omsorgsavdelinga" (12. desember 2000, sak 0115/00). Os kommunestyre.

Sakprotokoll (2003): "Saksprotokoll: Evaluering av offentleg og privat drift på Lurane" (18. februar 2003, sak 005/03). Os kommunestyre.

## Lovverk

Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. desember 1982 nr. 66 om helsetjeneste i kommune og etter lov av 13. desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester mv.

Forskrift om offentlige anskaffelser av 15 juni 2001

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 69 (Offanskj)

## Intervju og samtalar

16. februar 2005 Rådmann Ørsta kommune, Per Hovden

3. mai 2005 Ordførar Os kommune, Terje Søviknes

22. juni 2005 Rådmann Os kommune, Lars Atle Skorpen Hansen  
Leiar Luranetunet, Anne Valle

**Nettsider**

[www.os.hordaland.no](http://www.os.hordaland.no)

[www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

## 8 VEDLEGG

### VEDLEGG 1

#### Referat frå møte med ordførar i Os kommune 3. mai 2005

I følgje ordføraren i Os kunne Os kommune ha vore kome enda lengre med konkurranseutsetjinga, men sidan det er kostbart å drive konkurranseutsetjing og også politisk motstand gjer prosessen ikkje går like raskt som ordføraren skulle ønske. Konkurranse vert nytta som verkemiddel i kommunen for å skape ”ro i organisasjonen” og skaffe kompetanse. Drivkrafta bak var at konkurranse mellom fleire aktørar ville vere insentiv for å yte maksimalt. Sitat ordføraren: ” Eg likar ikkje å stå overfor ein monopolist som får pengar frå mi lommebok. Eg vil ha fleire aktørar som sloss om pengane.”

Bakgrunnen for konkurranseutsettinga starta då Framstegspartiet og Høgre gjekk saman i 1992. Dei fekk fleirtal med 18 mot 17 stemmer. Det vart utarbeida eit politisk dokument som skulle vere plattform for vidare samarbeid. Planen var at dei saman skulle arbeide (2 ½ - 3 år) for å skape tiltakt for endringar. Det vart eit bikkjeslagsmål om endringane. Medietrykket var enormt og det var til tider tøffe tak. For å få dei ulike avdelingane med seg gjekk leiinga ut i budsjettet i 2001 og sa at ”her manglar det så og så mykje pengar at vi må nedbemanne...” Når det vart presentert på ein slik måte vart det semje om at det faktisk var naudsynt, og det vart gått ut med lysning om massenedbemannning med 50 årsverk. I etterkant var det likevel ingen som vart arbeidslause. I tillegg starta arbeidet for å innføre ein ny organisasjonsstruktur.

Politikarane i kommunen er no vane med tankegangen rundt konkurranseutsetting. Konkurranse er ufarleggjort og det er ikkje gjort nokon store tabbar/ingen kriser med konkurranseutsettinga har oppstått. For å oppnå dette var det lagt stor vekt på, ved førre valperiode, at det ikkje skulle gjerast noko feil ved konkurranseutsettinga. Dersom det vart gjort feil ville det medføre at konkurranseutsettinga og Os kommune ville blitt sett tilbake fleire år; ein ville misse tiltru hjå politikarane.

Då det vart snakk om å konkurranseutsette sjukeheimen skapte dette likevel strid i kommunen. Kommunen valde, som nummer 3 i landet, å konkurranseutsette 40 heildøgns omsorgsplassar. Sidan omsorg ofte er forbunde med ”varme hender” var dette noko som

skapte usemje i kommunen. Til hausten må kommunen ta stilling til kva dei vil gjere vidare i denne saka då kontrakten går ut i 2006. Skal dei utvide talet på omsorgsplassar som er konkurranseutsett? Eller skal kommune fortsette som dei gjer no med 40 plassar som er konkurranseutsett og 40 plassar som ikkje er det? Anbodet om sjukeheimsdrifta vart vunne av Norlandia Omsorg; dette har altså hatt ein positiv effekt på det offentlege og det viser seg at det er gunstig med ytre press for å skape meir effektivitet. Situasjonen i Os kommune har vore referert til som ”Noregsmeisterskap i omsorg”. Stemninga mellom avdelingane er god; gjer den eine avdelinga noko koselig for bebuarane vil den andre gjere noko også. Lagar ei avdeling for eksempel vaflar, set den andre i gang med å bake brød. Poenget og effekten er altså ein indirekte effekt på resten av omsorgssektoren.

Andre tenester Os har konkurranseutsett er pensjonsforsikringa til dei tilsette. Fram til 90-talet hadde KLP monopol på å tilby forsikring. Os var ei av elleve norske kommunar som valde å legge forsikringstilboden ut på anbod. Kommunen vart stemna for arbeidsretten av LO då dei valde å flytte forsikringa til Storebrand; Os hadde ikkje rett til å flytte forsikringa. Dette vart den dyraste arbeidsrettssaka som har vore i Noreg. Os kommune tapte rettssaka. Sjølv om dei visste at dei gjekk på tvers av lovverket valde dei å gjere det likevel – for å liberalisere og ”mjuke opp”. Saksomkostnadane vart dekka av Storebrand. I følgje analyser kunne kommunen oppnå gevinst på 25% ved ha forsikringa hjå andre enn KLP. Denne gevinsten er mindre no då innsparingane har byrja å jamne seg ut.

Os kommune har også konkurranseutsett:

- Reinhald
- Andre bank- og forsikringstenester (4 år i gangen, 1 + 1 forlenging)
- Skjenkekontrollen (Securitas; sender ulike folk. Ikkje som før då ein visste at no var skjenkekontrollen her pga uniform)
- Tryggleiksalarmar (Securitas)
- Kjøkkntenesta på sjukeheimen (Berett vann; offentleg selskap som er ei verksemد som driv tilrettelagt arbeid for folk som treng støtte)
- Vaskeriet (kommunen vann,  $\frac{1}{2}$  årsverk mindre)
- I tillegg skal også innfordringstenestene og resten av reinhaldet leggast ut på anbod

Det kostar å kvalitetssikre tenestene som er konkurranseutsett for at kommunen skal ha kontroll over dei. Det kostar også å utarbeide anbodsdocument, og i tillegg kjem kostnader til juridisk hjelp. Det må vere ein klar økonomisk gevinst for at Os kommune skal velje å gå ut på anbod med ei teneste. Alt som skjer kan ikkje bli fanga opp av kontroll; ein treng dyktige leiarar som er sitt arbeid medvite for å kunne vere effektive og oppnå ønska kvalitet.

Eit viktig poeng med omsyn til kva kvalitet som er på tenestene er at dei som jobbar i Norlandia Omsorg er like stolte og yrkesfaglege kompetente som dei som jobbar i det offentlege. Ein vil så klart sjå kulturvariasjonar, men dette kjem an på leiinga. Då Norlandia Omsorg vann anbodet for drift av den eine avdelinga var det ein del som arbeidde i kommunen som søkte seg til Norlandia Omsorg. Os kommune såg at det var ein fordel å ha 2 eininger då dette faktisk trakk fleire fagfolk til kommunen. Tidlegare kunne sjukepleiarar arbeide ulike stader som på fylkessjukehuset eller i kommunen. Det vart sett på som ein fordel at det no var no avdelingar med ulik leiing. Ein grunn til at det var därleg betalt i det offentlege var at det ikkje var konkurranse om arbeidarane. No når konkurransen auka verka dette inn på lønna. På den andre sida kan konkurranseutsetjing gjere at lønna vert redusert.

Det vart etablert eit system i avtalestrukturen med Norlandia Omsorg (og også med det offentlege) at 4-5 gongar årleg er ein inne og vurderer helsetilstand og behov. Bebuarane vert plasserte i ei matrise der ein set pris på tenesta etter behova den enkelte har. Etter evalueringa vert folk plassert opp/ned i matrisa. (Opp = stor pleietryngde, ned = mindre) Eksempel: Ein pasient vert utskriven frå sjukehus og treng rehabilitering – i ei periode krev pasienten mykje pleie. Etterkvart som pasienten vert betre er pleiebehovet mindre, og pasienten vert flytta ned i matrisa. (Korleis setje pris.) Kvaliteten vert sikra ved at sjukeheimen har ein tilsynslege som ser til at alle pasientane har det bra. I tillegg har det vore utført brukarundersøking og ein spør bebruarane og pårørande.

Dersom ein tek konkurranseutsettinga eit steg vidare snakkar ein om fritt brukar val. Ein går her vekk frå at kommunen tildeler behandling. I staden finn kommunen tilbod og let deretter innbyggaren sjølv velje kva tilbod han/ho vil nytte. For eksempel for heimehjelp tenestene – kan ved vedtak gjere verdisjekk av ulike firma, og så kan brukarane gå til dei prevurderte firma. Dette er avhengig av at fleire leverer tenesta. Os ligg i grenseland her, men kan lykkast med dette då det ligg nær Bergen. Os vil difor forsøke dette for heimehjelstenestene.

Utarbeidning av kontraktane er ein lang prosess som vert utført av tilsette i administrasjonen. Då Os tok til med utarbeidning av kontraktar i 2000/2001 hadde kommunen ingen erfaring med utarbeidning av slike kontraktar. I tillegg var det lite dokumentasjon på området å samanlikne med. Ordføraren hevdar at dersom kontraktane hadde vore skrive i dag kunne dei ha vore betre. Det er nemleg vanskeleg å skildre tenestene og det er også vanskeleg å skildre nivået. Men dei som jobbar der har som ønske å levere eit godt tilbod. Dei ønskjer å ivareta arbeidet sitt på lang sikt og vil derfor gjere det best mogeleg/få eit best mogeleg resultat. Rykte er også noko som spelar inn her. Kvalitetssikring er viktig.

## **VEDLEGG 2**

### **Referat frå møte med rådmann i Os kommune 22. juni 2005**

Konkurranseutsettinga av sjukeheimen var forbunde med tvil frå fleire hald. Vedtaket møtte motstand frå spesielt to hald:

1. Prinsipielt: fagforeiningar og politiske parti. Av prinsipp skal pleie- og omsorgstenester vere eit offentleg tilbod.
2. Endringsmotstand; uvisse, frykt, motstand

Det heile enda i eit politisk kompromiss der halve sjukeheimen vert driven kommunalt og resten av eit privat selskap. Rådmannen fremjar at Os kommune tenker annleis enn mange andre kommunar. Dei er nøye med å fremje at ingen brukarar er like. I tillegg overkøyrer ikkje kravet om lønnsemd (drive billigast mogeleg) omsynet til kvalitet på tenestene som vert tilbydd.

Brukarane vert delt inn i grupper: lett brukar, middels lett, middels tung og tung brukar. Pengar vert tildelt avdelingane etter kor mange pasientar som er i kvar kategori. Difor har det aldri vore bråk om økonomi i samband med pleie. Ein gong i kvartalet vert denne plasseringa av brukarane revurdert og ”omplasseringar” som er naudsynt vert gjort. Vurderinga vert utført av kommunalt tilsette. Andre kommunar nyttar eit snitt av pleietyngde, og får difor ikkje fanga opp nyansane. Har dei for eksempel mange tunge pasientar får dei likevel berre tildelt midlar som tilfredsstiller pleie for ein gjennomsnittleg pasient.

Det vert utført nøye kontroll av fagleg standard.

1. Tilsynslegeordning; 40% tilsynslege fordelt på dei 40 offentlege/40 private.
2. Rådmannen møter leverandøren 2 gongar i året for å diskutere ”tingenes tilstand”. Kontrakten kan då tilpassast dersom det er behov for det, men til no har det ikkje vore behov for ei slik tilpassing. Dette meiner rådmannen grunnar i at kontrakten som er utvikla er god og har tatt omsyn til det som trengst.

Norlandia Omsorg er ein profesjonell leverandør: klar, tydeleg, samarbeidande, pragmatisk. Kontrakten er krystallklar og gir lite rom for tolking. Norlandia sender statusrapport 1 gang i kvartalet i tillegg til ein årsrapport. Dei gjer også brukarundersøkingar.

Rådmannen fekk utført ei ekstern evaluering etter 1,5 år (har ikkje gjort det etter denne evalueringa av di resultatet var så positivt, og utviklinga synest å ha vore den same) der det vart vurdert kvalitetsnivå som var oppnådd på dei to avdelingane og samanlikning mellom desse. Denne samanlikninga gav klåre og tydelege signal. No er det 1 år att av avtalen før kommunen må vurdere kva dei skal gjere vidare. Konkurranseutette som før? Utvide? Eller innskrenke? Rådmannen ønskjer å fortsetje som før, men håpet er at heile drifta skal konkurranseutsettast.

Kommunen er delt inn i innkjøpsavdeling, økonomiavdeling og bestillar- forvaltaravdeling som saman tek seg av ulike sider ved konkurranseutsettinga. Den økonomiske gevinsten som vert oppnådd ved konkurranseutsettinga kan delast i to ledd:

1. ”Tal”: det kommunale bodet var 5% lågare enn det kommunen dreiv for tidlegare. Norlandia låg 10% under. Over 5 år med hhv 5 og 10% spart – utgjer 9” i 2001-kroner.
2. Genistrek; kommunal del og privat del. Sitat Anne Valle: ”Når vi kjente lukta av nybaka brød, byrja vi å bake vi og”. Det har blitt drive fram ein kvalitetsmessig gevinst. Auka opplevd kvalitet; turar, aktivitetar. Nede kopierer ting som vert gjort oppe og omvendt.

Den viktigaste gevinsten er likevel å få alle medarbeidarane på same nivå, det vil seie å få dei til å gjennomgå eigen kvalitet og effektivitet for å kunne måle seg mot andre. Kven som vinn vert difor likegyldig, då sjølve prosessen er det viktigaste. ”Avkommuniliserer” frå berre å tenke pris/kvalitet. Når ein konkurranseutsett er det eit prinsipp i Os kommune at pris aldri skal vege meir enn 40%, resten skal vurderast for kvalitet og andre faktorar.

## **VEDLEGG 3**

### **Referat frå møte med leiar for Luranetunet (offentleg del) 22. juni 2005**

*Korleis vart vedtaket om konkurranseutsettinga mottatt? Kva utfordringar sto ein overfor?*

Den største utfordringa var i det heile tatt å klare å takle vedtaket. Ein følte at det var eit signal om at det ein hadde drive med i fleire år rett og slett ikkje var bra nok. Leiar for Luranetunet var motivert for endringa, noko ho meiner var svært viktig. Ho hadde sett at det kom til å skje, og var difor førebudd. Ho meiner det er viktig at leiinga har den rette innstillinga til endringane – at det vil bli ein seier å gjennomføre dei.

Leiar for Lurane har heile vegen freista å skape ei positiv haldning til det som skjedde, og i tillegg er ho eit konkurransemenneske. ”Det her skal vi sørsla meg klare!” Ho ser fordelane med endringa: dei fekk sjansen til å rydde i eige hus og tenke over; kva er det vi leverer? Kva er det vi driv med? Brukarane skal ha ein viss kvalitet og bebuarane sine ønskjer må takast omsyn til.

#### *Prosessen*

1. Utarbeide eit grunnlag – kvalitetskrav til tenestene som produserast. Kva skal dei eldre få levert? Lover/forskrifter.
2. Utvikle anbod. Svarte her på det dei sa dei skulle levere utifrå kvalitetsgrunnlaget.

I tillegg vart det fokusert på at opplæring og personalutvikling er viktig.

Då Luranetunet opna var alt nytt, nye folk. Den offentlege delen kunne ikkje rekruttere frå marknaden då dei hadde rettsleg ansvar for dei som allereie var tilsett i kommunen. Dei kunne difor ikkje i like stor grad som Norlandia tilsetje spesialutdanna sjukepleiarar og liknande; var altså ikkje konkurransedyktige på dette punktet. Likevel hadde dei mykje å spele på – hadde ikkje sjukepleiarar på vakt 24 timer i døgnet, men hadde bakvakter i beredskap. Ei medviten haldning er at det er ikkje alltid sjukepleiarar som er det beste for demente, hjelpepleiarar og andre kan gjere ein like god jobb.

PLOM sparte 5” då dei utarbeida anbodet, med andre ord har PLOM skjerpa seg. Dei la seg ikkje flat for endringane, ein må stå for det ein seier ein skal gjere. Leiar for Lurane hevdar at

PLOM driv etter anbodet, medan Norlandia i ettertid driv med fleire tilsette enn dei seier i anbodet.

#### *Bemanning*

2 per 8 pasientar, det vil seie 8 på 24. Det oppstår somme tider problem med utagerande pasientar, og då er det fleire på jobb. Det er delt opp i ulike delar. Ein del satsar på medisinskfagleg pleie og miljøterapeutar for sengepasientar. Ein annan del jobbar med demente og treng difor annan type kompetanse.

Dei tilsette vart i prosessen sett saman i arbeidsgrupper/team. Intervjua alle og spurte kvar dei ville jobbe, kva dei var motivert for, kva dei var flinke til... Sjølvutviklingsprosjekt var og ein del av endringsprosessen. Fekk opplæring – korleis ein skal jobbe saman. Men sidan det var nedbemanning i kommunen mangla dei ressursar til skikkeleg opplæring. Norlandia sine tilsette slapp ”unna” alt rotet i byrjinga og var på teambuilding og opplæring på hotell; jobba utifrå heilt ulike premiss.

Utgangspunktet var at ein skulle konkurrere på like vilkår, noko som ikkje er tilfelle i følgje leiar for Lurane. Kommunen har ikkje nok midlar til å ”støtte opp” om den offentlege delen slik at premissa vert dei same som for den private delen. Norlandia sine tilsette har måtte skrive under på ei lojalitetserklæring. Leiar for Lurane meiner ein bør kunne snakke ope om det ein driv med. ”Kva forretningskonsept kan den offentlege delen stele frå Norlandia?”

#### *Kostnadar*

Omorganiseringa kom som ei bombe og alt var nytt. Det vart gjort om til ein flat struktur, noko som medførte færre ledd i organisasjonen. Dette medførte igjen at leiarane må ta stilling til fleire detaljar enn som strengt tatt er nødvendig. Omstruktureringa har både positive og negative sider; positivt med større oversikt, med medfører større detaljfokus.

Den gamle sjukeheimen var dyr i drift. Styraren der kjørte sitt eige løp og var berre passe lojal til det ho sa. Leiar for Lurane meiner det er viktig å stå for noko saman. Stikkord er lojalitet og trivsel.

#### *Sjukmeldingar*

Har merka ein nedgang i det siste. Dette trur leiar kan stamme frå høg trivsel hos dei tilsette, det er kjekt på jobb, dei er ikkje overarbeida og dei har fått mykje opplæring.

Leiinga er svært viktig for å oppnå det ein ønskjer. Ho vere der som støtte, og gi dei tilsette fridom og stole på at dei gjer det som er best. Tillit skapar lojalitet, både oppover og nedover i organisasjonen.

#### *Har arbeida mykje med sjølvutvikling*

LØFT – sjølvutviklingsprosjekt. Fokus på løysingar. Tru på leiing, gode og trygge leiarar gir ein trygg organisasjon. Ein stiller spørsmål for å gjere kvarandre betre. ”Du seier at du rangerer det og det til 3 av 10. Da er det vel likevel noko som gjer at du ikkje rangerer det til 1? Ja, og så forklaring.” Får dei tilsette til å kome med løysingar på kva som kan endrast for å gjere det betre. Løysingsorientert. 0-10 spørsmål. Problemet: å nytte systemet! Spørsmåla er ein måte å kaste ballen tilbake til dei tilsette og få dei til å tenkje over sjølv kva som kan tilpassast. Dette vil kome bebuarane til gode.

#### *Omsorgsfaktor/pleiefaktor*

La seg på ein pleiefaktor på ca 0,9 - bra! (Radøy har 0,87) 1 gir 1 til 1 bebuar/tilsett. Leiar for Lurane fryktar at staten skal gå ut med ein plan om minimumsbemanning. Vil då sannsynlegvis stå med ein bemanningsfaktor som er langt over minimumskravet. Leiar er redd dette vil nyttast som argument for å nedbemanne. Det som skal fungere som ei forbetring rammar dei som i utgangspunktet gjer det bra.

#### *Problem for leiinga*

Leiar for Lurane har inga støtte i det faglege i kommunen, det manglar ein kommunaldirektør som kan tale deira sak til kommunestyret. Det manglar ressursar til å ha ein administrasjon som fungerer. Avdelingsleiarane står også ”aleine”. Drifta vert samanlikna med Fjell kommune ved hjelp av KOSTRA.

I denne samanhengen vert organisasjonskultur viktig ifølgje leiaren for Luranetunet. Ho hevdar det er viktig å legge av seg den formelle stilens for å skape tryggleik i organisasjonen. Ein skal dra lasset saman; kulturen påverkar både leiinga og dei tilsette.

#### *Nytt anbod*

Leiaren for Lurane meiner det skal bli gøy å vere med i ei ny anbodsrounde. Offentleg del må lære å selje seg sjølv! Norlandia er betre på marknadsføring. No har alle erfart kva Norlandia

---

er og står for. Leiar for Lurane er meir ”ærleg”. Ho vil halde på bemanninga slik den er, og heller utforme ein betre ”marknadsføringsstrategi”. Utfordringa vert å gjere seg meir ”fancy”. Det vert det som må gjerast annleis, kvalitetsmessig er alt på plass.

Slik situasjonen er no får PLOM bevist at dei er gode! Hadde aldri funne ut dette dersom konkurranseutsettinga ikkje hadde funne stad. Har spart pengar og samstundes skjerpa seg. ”Hjulet går rundt og ein er smart tilbake der ein starta.” Det einaste problemet er at det er ikkje nok tid for administrasjon, leiing og tilsette til å snakke saman på grunn av ressursmangel.

## VEDLEGG 4

### Prissamanlikning etter anbodsrunda i Os kommune

FIRMA	Pris pr mnd	Pris pr år	Pris for 5 år	Avvik pr 5 år	Avvik i %
NORLANDIA*		1 094 695	13 136 340	65 681 700	0
PLOMS**		1 135 460	13 625 520	68 127 600	2 445 900 3,72
NOR		1 692 000	20 304 000	101 520 000	35 838 300 54,56

\* Kr 100.000 for bankgaranti for drift i 8 mnd

\*\* Kjøp av administrative tenester tilsvarende kr. 28.110 pr mnd trukke fra

FIRMA	Pris pr år	Avvik i kr	Avvik i %	Årsverk	Avvik i %	Kostnad pr årsverk
NORLANDIA	13 236 336				32,7	404 780,92
PLOMS	13 962 840	726 504	5,49	39,25	20,03	355 741,15
NOR	20 304 000	7 067 664	53,40	41,39	26,57	490 553,27

	NOR	NORLANDIA	PLOMS
ÅRSVERK	41,39	32,70	39,25
Herav			
Spesialsjukepleiar/leiar	2,00	2,00	1,50
Sjukepleiar	5,67	4,30	4,97
Hjelpepleiar/omsorgsarb/ass	31,72	24,10	31,03
Anna	2,00	2,30	1,75
BEMANNINGSFAKTOR			
Total	1,03	0,82	0,98
Omsorgsfaktor	0,98	0,76	0,94

## VEDLEGG 5

### Samanstilling av KOSTRA-tal med kommunar Os kan samanliknast med

#### Pleie og omsorg - nivå 2

	1520 Ørsta 2004	1243 Os 2004	1519 Volda 2004	KG08 Gj.snitt kommune gruppe 08 2004
Pleie- og omsorgstjenestene samlet				
Prioritering				
Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgtjenesten	9812	7474	9467	8055
MVA-kompensasjon drift, pleie og omsorg pr. innbygger (kroner)	238	100	0	137
MVA-kompensasjon investering, pleie og omsorg pr. innbygger (kroner)	442	12	0	128
Netto driftsutgifter pleie og omsorg i prosent av netto driftsutgifter i alt	36,4	31,7	33,4	32
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 80 år og over	161680	222409	165058	207400
Netto driftsutgifter, pleie og omsorg pr. innbygger 67 år og over	62131	74334	65941	68592
Brutto investeringsutgifter, pleie og omsorg pr innbygger	2308	61	6195	753
Andel årsverk i brukerrettet tj. m/ fagutdanning	70	68	73	68
Andel fravær av totalt antall årsverk	12,5	10,3	10	10,6
Andel fravær i brukerrettet tjeneste m/fagutd.	14,9	14	11,1	11,8
Produktivitet / Enhetskostnader				
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. mottaker av kommunale pleie og omsorgstjenester	221218	200217	190538	239777
Lønnsutgifter pr kommunalt årsverk, pleie og omsorg i kroner	415333	526300	339047	380864
Årsverk i brukerrettede tjenester pr. mottaker	0,4	0,4	0,4	0,5
Hjemmetjenester				
Prioritering				
Netto driftsutgifter, hjemmebaserte tjenester pr. innbygger	3474	5092	4119	3955
Avskrivninger, hjemmebaserte tjenester, i prosent av netto driftsutg.	0,2	3,4	0,3	0,4
Andel netto driftsutgifter hjemmetjenester av nto driftsutg. pleie- og omsorg	35,4	68,1	43,5	49,1
Dekningsgrader				
Andel mottakere av hjemmetjenester under 67 år	29	35,4	30,2	33,6
Andel mottakere av hjemmetjenester over 67 år	71	64,6	69,8	66,4
Andel mottakere av hjemmetjenester over 80 år	56,5	44,2	49,1	44,1
Andel innbyggere under 67 år som mottar hjemmetjenester	1,3	1,3	1,6	1,2
Andel innbyggere 67 år og over som mottar hjemmetjenester	16,3	20,7	22,8	17,3
Andel innbyggere 80 år og over som mottar hjemmetjenester	33,8	42,3	40,1	34,8
Andel innbyggere 67-79 år som mottar hjemmetjenester	5,4	9,8	11,2	8,7
Andel innbyggere 80-89 år som mottar hjemmetjenester	32,6	36,9	38,5	32,5
Andel innbyggere 90 år og over som mottar hjemmetjenester	40	71,8	48,7	50,7
Andel mottakere som får både praktisk bistand og hjemmesykepleie	25,8	51,7	40,2	36,1
Produktivitet/enhetskostnader for hjemmetjenester				
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. hjemmetjenestebruker i kroner	102919	139010	98836	139234
Korrigerte brutto driftsutgifter pr. årsverk i hjemmetjenesten	488966	681563	363547	462982
Mottakere pr. årsverk i hjemmetjenesten	4,8	4,9	3,7	3,3
Lønnsutgifter pr mottaker i hjemmetjenesten (i kroner)	98368	126579	94703	129998
Lønnsutgifter pr kommunalt årsverk i hjemmetjenesten	467344	620613	348344	435246
Brukertilgang, praktisk bistand, i prosent av korrigerte brutto driftsutg	6,5	5,2	3,5	2
Utdypende tjenesteindikatorer for hjemmetjenester				
System for brukerundersøkelser i hjemmetjenesten	1	1	0	..
Andel ressurskrevende mottakere av totalt antall mottakere av	3,2	2,7	1	4

**hjemmetjenester**

Dekningsgrader boliger til pleie- og omsorgsformål

Andel kommunalt eide omsorgsboliger	100	95	100	78,1
-------------------------------------	-----	----	-----	------

Andel beboere i bolig til pleie- og omsorgsformål 80 år og over	47,4	53,9	61,2	47,1
---	------	------	------	------

Institusjoner for eldre og funksjonshemmede

Prioritering

Netto driftsutgifter, institusjon pr innbygger 80 år og over	100010	57914	83864	94108
--	--------	-------	-------	-------

Netto driftsutg. pr. institusjonsplass	440468	537315	368541	516202
--	--------	--------	--------	--------

Avskrivninger, institusjon, i prosent av netto driftsutgifter, institusjon	3	2,5	13,6	4,3
--	---	-----	------	-----

Andel netto driftsutgifter institusjon av netto driftsutg. pleie og omsorg	61,9	26	50,8	45,4
--	------	----	------	------

Plasser i institusjon i prosent av mottakere av pleie- og omsorgstjenester	27,5	10,1	21,8	20
--	------	------	------	----

Dekningsgrader

Plasser i institusjon i prosent av innbyggere 80 år over	22,7	9	22,8	17,8
--	------	---	------	------

Andel beboere på institusjon under 67 år	1,3	4,5	2,6	5,3
--	-----	-----	-----	-----

Andel beboere 80 år og over i institusjoner	81,5	75	77,6	74,5
---	------	----	------	------

Andel innbyggere 67 år og over som er beboere på institusjon	9,2	2,8	6,2	5,6
--	-----	-----	-----	-----

Andel innbyggere 80 år og over som er beboere på institusjon	19,8	6,6	12,3	13,2
--	------	-----	------	------

Andel innbyggere 67-79 år i institusjon	2,6	0,9	2,1	1,8
---	-----	-----	-----	-----

Andel innbyggere 80-89 år i institusjon	14	5,4	10,9	10,6
---	----	-----	------	------

Andel innbyggere 90 år og over som er beboere i institusjon	48,6	12,8	19,7	31,1
---	------	------	------	------

Andel beboere i institusjon av antall plasser (belegg)	107,1	97,8	69,7	98,2
--	-------	------	------	------

Utdypende tjenesteindikatorer for institusjoner

Andel heldøgnsbeboere på langtidsopphold	98,7	68,2	88,2	87
--	------	------	------	----

Andel heldøgnsbeboere på tidsbegrenset opphold	1,3	31,8	11,8	12,8
--	-----	------	------	------

Andel plasser avsatt til tidsbegrenset opphold	0,7	22,2	0	9,1
--	-----	------	---	-----

Andel plasser i kommunen i skjermet enhet for aldersdemente	11,3	11,1	16,5	20,9
---	------	------	------	------

Andel plasser avsatt til rehabilitering/habilitering	2,1	0	3,7	4,5
--	-----	---	-----	-----

Årsverk leger pr 1000 plasser i institusjon	6,8	21,9	3,7	6,2
---	-----	------	-----	-----

Årsverk fysioterapeuter pr 1000 plasser i institusjon	5,6	3,7	4,6	8,1
---	-----	-----	-----	-----

Andel kommunale sykehjemsplasser av kommunale institusjonsplasser	78,7	100	67,9	93,3
---	------	-----	------	------

Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	94,3	64,4	87,2	91,6
---	------	------	------	------

Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ eget bad/wc	73,8	..	67,9	45,8
---	------	----	------	------

System for brukerundersøkelser i institusjon	1	1	0	..
--	---	---	---	----

Produktivitet/Enhetskostnader kommunale institusjoner

Andel kommunale institusjonsplasser av totalt antall institusjonsplasser	100	100	100	94,5
--	-----	-----	-----	------

Korrigerte brutto driftsutgifter, institusjon, pr. kommunal plass	517227	618889	454385	623832
---	--------	--------	--------	--------

Korrigerte brutto driftsutg., pleie i institusjon, pr. kommunal plass	498085	587870	371055	563336
---	--------	--------	--------	--------

Korrigerte brutto driftsutgifter pr. årsverk pleie i kommunale institusjoner	444213	507109	430724	404521
--	--------	--------	--------	--------

Korr.bto.driftsutg, pleie, av korr.bto.driftsutg, institusjon	96,3	95	81,7	90,7
---	------	----	------	------

Lønnsutgifter pr årsverk, pleie i kommunale institusjoner	386945	435974	362471	353801
---	--------	--------	--------	--------

Lønnsutgifter pr institusjonsplass i kommunale institusjoner	444184	505407	322514	502066
--	--------	--------	--------	--------

Plasser i institusjoner pr årsverk	0,9	0,5	1,2	0,7
------------------------------------	-----	-----	-----	-----

Brukertebetaling i institusjon i forhold til korrigerte brutto driftsutgifter	18,8	11,5	13,9	14,4
---	------	------	------	------

Korrigerte brutto driftsutgifter (f.261) pr. rom i kommunale institusjoner	19701	45270	89049	61989
--	-------	-------	-------	-------

Aktivisering av eldre og funksjonshemmede

Prioritering

Netto driftsutgifter til aktivisering pr. innbygger	268	436	538	445
---	-----	-----	-----	-----

Netto driftsutgifter til aktivisering pr. innbygger 67 år og over	1698	4334	3750	3789
---	------	------	------	------

Andel netto driftsutgifter aktivisering av ntn driftsutg. pleie- og omsorg	2,7	5,8	5,7	5,5
--	-----	-----	-----	-----

Produktivitet/enheteskostnader

Lønnsutgifter pr årsverk til aktivisering	..	..	662759	908915
---	----	----	--------	--------