

SNF-RAPPORT NR. 59/2000

Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner

av

**Torstein Nesheim
Kjell Vathne**

SNF- prosjekt nr.: 6185 "Erfaringer med konkurransetsetting og bestiller-
utførermønstre i norske kommuner"

Prosjektet er finansiert av Kommunenes Sentralforbund



**STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, NOVEMBER 2000**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med
KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo 1.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverksloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0090-5

ISSN 0803-4036

FORORD

Dette prosjektet er finansiert av Kommunenes Sentralforbund. Vi vil takke Mette Heiberg-Endresen for et godt samarbeid i hele prosjektperioden.

Vi vil også takke medlemmene av ressursgruppen fra prosjektet for god tilbakemelding og interessante diskusjoner, samt de personene i kommune-Norge som har bidratt med informasjon og data til denne rapporten.

Lars Nygård ved Ressurssenteret for omsorgstjenester har bidratt til å gi oss en forståelse av særtrekk ved pleie- og omsorgssektoren. Han har også kommentert en rekke utkast til rapport.

Norsk Gallup har gjennomført telefonintervjuene som er grunnlaget for kapittel 2.

Takk til Martha Smørås for effektiv sekretærhjelp.

Bergen, november 2000

Torstein Nesheim
prosjektleder SNF

INNHold

Forord.....	iii
Sammendrag.....	vi
1 Innledning	1
1.1 Tema og problemstilling.....	1
1.2 Avklaring av begreper.....	2
1.3 Oppbygging av rapporten.....	8
1.4 Metode og datainnsamling	11
2 Markedsmekanismer i norske kommuner: Konkurransen, privat drift og organisatoriske tilpasninger	12
2.1 Innledning.....	12
2.2 Utviklingen på tvers av sektorer.....	14
2.3 Pleie- og omsorgssektoren	22
2.4 Teknisk sektor: Avfallsinnhenting/-håndtering og indre vedlikehold ..	28
2.5 Konkurransenutsetting og driftsprivatisering: Vurdering av framtidssikter.....	32
2.6 Sammenfatning	39
3 Hvilke prosesser ligger til grunn for vedtakene om konkurransenutsetting? ..	41
4 Retningslinjer for konkurransenutsetting i de enkelte kommuner.....	54

5	Driftsprivatisering uten konkurranseutsetting	69
5.1	Innledning.....	69
6	Bestiller-utfører organisering: Grunnide og utfordringer	73
7	Bestiller-utfører organisering: Eksempler og erfaringer	80
8	Markedsorganisering av Drammen Drift	97
8.1	Innledning.....	97
9	Konkurransegrunnlag og vurderingskriterier ved tildeling av kontrakt.....	102
9.1	Innledning.....	102
10	Konkurranseutsetting av hjemmebaserte tjenester: Mot fritt brukervalg...	118
10.1	Innledning.....	118
11	Sammenfatning av rapporten.....	126

SAMMENDRAG

Utgangspunktet for dette arbeidet er økt bruk av og økt oppmerksomhet om virkemidler knyttet til konkurranse og markedsmekanismer i kommunene. Særlig innen pleie- og omsorgssektoren er konkurranseutsetting og større innslag av drift i regi av private bedrifter omstridt. utfordringene i denne sektoren har sammenheng både med tjenestenes karakter, trekk ved brukerne, at konkurranse er et relativt nytt virkemiddel i sektoren og at teamet knytter an til ideologiske konflikter i norsk politikk.

Rapporten vil presentere *ny kunnskap* om temaet; a) oversikt over kommunenes bruk av en rekke markedsrelaterte virkemidler; b) beskrive og analysere prosesser, utviklingsforløp og tilpasninger i den kommunale organisasjonen.

Det finnes ulike måter å benytte markedsmekanismer på i kommunesektoren, inkludert etablering av rene konkurransemarkeder, "pengene følger brukeren" og systematiske sammenligninger. I denne rapporten legges det størst vekt på en fjerde form, der *kommunen avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av kommunen*. Etter beslutning vil oppdragstaker få en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet. Vi har lagt størst vekt på pleie- og omsorgssektoren, hvor konkurranse er et nytt virkemiddel.

I kapittel 2 blir det gitt en oversikt over norske kommuners bruk av konkurranse ved tildeling av driftsoppdrag, omfanget av privat drift samt bruken av noen organisatoriske virkemidler relatert til dette. Felles for de virkemidlene som blir

behandlet her er at de er knyttet til bruk av markeds- og konkurransemekanismer. De viktigste funnene er:

- På tvers av sektorer har det vært en utvikling i retning av økt bruk av konkurranse ved tildeling av oppdrag (48 % rapporterer om økt bruk av konkurranse).
- På tvers av sektorer har det vært økt innslag av private leverandører (57 %)
- Innen pleie og omsorg har konkurranse om oppdrag vært benyttet av 17 % av kommunene. De aktuelle kommunene benytter i hovedsak dette virkemiddelet på begrensede områder. Konkurranse er hyppigst benyttet for renhold av sykehjem/omsorgsboliger.
- Ideelle eller humanitære organisasjoner er benyttet innen driften av 14 % av kommunene. Disse organisasjonene er hyppigst benyttet for drift av sykehjem.
- Private bedrifter er benyttet innen driften i 4 % av kommunene. Privat drift er i hovedsak begrenset til de største kommunene. I fem kommuner er private bedrifter ansvarlig for drift av (minst et) sykehjem.
- Innen avfallsinnhenting er drift av interkommunal virksomhet med eget styre mest utbredt (61 %).
- Det kan forventes økt bruk av konkurranse i kommunene. Dette vil ha størst utbredelse i de største kommunene.
- Det kan forventes økt bruk av dette virkemiddelet innen pleie og omsorg. Dette gjelder også for mindre kommuner.
- Det er tydelige forskjeller mellom kommuner etter om ordføreren kommer fra Høyre eller Arbeiderpartiet. I Høyre-kommuner har det vært en mer

markert utvikling i retning av konkurranseutsetting, det forventes mer bruk av dette virkemiddelet og økt innslag av privat drift av tjenestene.

Kapittel 3 tar for seg prosessene før vedtaket om konkurranseutsetting. Forløpet for beslutningene om å bruke dette virkemiddelet varierer mellom kommune. Moss er her et ytterpunkt, hvor vedtaket var klart ideologisk motivert, og ikke basert på utredninger om problematikken ved konkurranseutsetting i forkant. Dette manglende forarbeidet fikk en rekke konsekvenser og er ikke å anbefale. I de andre fire kommunene har man gjennomført et omfattende forarbeid som grunnlag for beslutningen. Et fellestrekk er her at formålet om effektivisering – dvs. kostnadsreduksjon, uten reduksjon av kvalitet – har ligget til grunn. Dette avspeiler en pragmatisk grunnholdning til driftsansvaret for kommunale tjenester; ansvaret bør overlates til de enheter – intern enhet eller privat bedrift – som kan drive mest kostnadseffektivt (innen gitte kvalitetskrav).

Oslo skiller seg ut ved at mye av forarbeidet er forankret på lokalt nivå, dvs. i bydelsutvalg og bydelsadministrasjon. Det særegne for Oslo er kombinasjonen av prosesser i linjeorganisasjonen på bydelsnivå med utarbeiding av retningslinjer og kompetanse på sentralt nivå i kommunen. Dette er delvis betinget av Oslos styringsstruktur. I Kristiansand og Bærum er forarbeidene forankret i et sentralt prosjekt som rapporterer til rådmann, hvor lokal kompetanse er trukket inn etter behov.

I kapittel 4 gir vi en rekke eksempler på behandling av overordnede spørsmål og formulering av generelle retningslinjer for konkurranseutsetting. Konkurranseutsetting er et sammensatt virkemiddel som reiser en rekke spørsmål og medfører

justeringer av den kommunale organisasjonen. De momentene som Kristiansand har stilt opp kan benyttes som beslutningskriterier mht. hvilke områder som skal konkurransen utsettes. Oslo kommunes oversikt gir retningslinjer for hvilke rammer som gjelder ved bruk av dette virkemiddelet. Modellen i fem faser kan med små justeringer benyttes som en ramme over hvilke elementer som inngår ved konkurransen utsetting, samt i hvilken rekkefølge disse skal gjennomføres. Fra Bærum har vi trukket fram vurderinger knyttet til merverdiavgift, egenregibud, samt et eksempel på hvordan innhold og kvalitet for et sykehjem kan presiseres.

I kapittel 5 ble det presentert et eksempel som utgjør et unntak i forhold til de tilnærminger som andre kommuner har valgt. Eksemplet Asker er interessant av flere grunner. Før kontrakten ble underskrevet var det liten konkurranse om oppdraget. Det ble ikke levert noe reelt internt bud. Utarbeiding av kvalitetsmål og kravspesifikasjoner ble ikke vektlagt. I denne fasen er det et klart skille mellom Askers tilnærming og de retningslinjer og framgangsmåter som andre kommuner har valgt. I kontraktsfasen har man lagt opp til et utviklings samarbeid mellom ISS og kommunene. På den ene siden åpner dette for forbedringsarbeid, kvalitetsutvikling og organisatorisk læring i en relasjon basert på stor tillit og åpenhet mellom partene. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om Asker i for liten grad har beskyttet seg mot opportunistiske handlinger fra leverandørens side, og at det kan utvikle seg et ensidig avhengighetsforhold mellom partene.

Kapittel 6 og 7 tar for seg bestiller-utfører organisering. I kapittel 6 blir det argumentert for at dette organisasjonsprinsippet er aktuelt både når kommunale enheter utfører en tjeneste og det ikke er konkurranse om oppdraget, og 2) ved konkurransen utsetting av tjenesten. Bruken av dette prinsippet førte til spenninger

og avveininger i organisasjonen; mellom hensynet til reell konkurranse mellom intern enhet og ekstern bedrift på den ene siden og ønske om å trekke på kompetanse og erfaringer i de interne utførerenhetene på den andre siden. I kapittel 7 ble det gjort rede for eksempler og erfaringer ved bruk av dette prinsippet i forbindelse med konkurranseutsetting. Et hovedpoeng i vår behandling av dette spørsmålet er at det ikke finnes *en* bestiller-utfører *modell*, som gir en standardløsning for kommunene. Bestiller-utfører organisering viser til hensiktsmessig prinsipp for intern organisering av kommunens enheter, som samtidig medfører en rekke utfordringer og avveininger for kommunen.

Vi vil understreke at en slik organisering medfører særlige utfordringer innen omsorgssektoren. Dette har bl.a. sin bakgrunn i at det er bestiller-*oppgaver* på *to nivå*; knyttet til

- utarbeidelse av konkurransegrunnlag, vurdering av tilbydere, samt utforming og oppfølging av kontrakten med leverandør og
- enkeltvedtak om omsorgstjenester og oppfølging av disse.

Når det gjelder plassering av ansvar, er det et gjennomgående trekk i våre eksempler at bestillerrollen er delt mellom to nivå i *organisasjonen*; et sentralt nivå (gjerne knyttet opp til rådmann eller bydelsadministrasjon) og et nivå knyttet til servicekontor eller tilsvarende enheter. *En* forutsetning for at prinsippet skal fungere er at det er god kontakt og informasjonsutveksling mellom disse nivåene.

I Kristiansand og Bærum er bestillerrollen sentralisert ved at de aktuelle prosjektene (i denne "tidlige" fasen) er knyttet opp mot rådmann. I Oslo er bestillerrollen plassert på bydelsnivå, dvs. i linjeorganisasjonen. Denne

forskjellen er delvis betinget av styringsstrukturen i Oslo kommune. Et interessant spørsmål er imidlertid om man over tid vil desentralisere bestilleransvaret til linjeorganisasjonen også i de andre kommunene.

Uansett hvor ansvaret er plassert, er det viktig å få tilført kompetanse til de som er ansvarlig for bestillingen. Dette er håndtert på ulike måter i kommunene. Vi har eksempelvis sett at man i Bærum har lagt vekt på å tilføre kompetanse etter behov til den sentrale bestillerenheten fra andre enheter i organisasjonen.

Når det gjelder det "organisatoriske" skille og "avstand" mellom bestiller og utfører varierer utformingen av modellene. For det første er det eksempler på større avstand der utfører er konkurranseutsatt sammenlignet med utførerenheter som ikke er konkurranseutsatt (jf. Oslo). I Bærum og Kristiansand kombineres en bestillerrolle knyttet opp mot rådmann med at utfører (ansvarlig for internt bud) rapporterer til sektorsjef som igjen rapporterer til rådmann. I disse to kommunene er den formelle avstanden mellom bestiller og utfører relativ liten. For å sikre seg mot mulig inhabilitet har man benyttet virkemidler som taushetsplikt og begrensninger i kommunikasjon mellom involverte parter.

Kapittel 8 presenterte markedsorganisering av Drammen Drift. Organisering av Drammen Drift skiller seg fra eksemplene fra omsorgssektoren. For det første har enheten status som kommunal særbedrift, hvor det ikke rapporteres til rådmann, men til et styre valgt av formannskap. Drammen Drift er konkurranseutsatt, samtidig som man ikke formelt har leveringsplikt til interne enheter. I noen grad opererer man også på det eksterne markedet ved å levere tjenester til bl.a. NSB og Statens Vegvesen.

Kapittel 9 tar for seg konkurransegrunnlag og vurderingskriterier ved valg av leverandør. Ved konkurranseutsetting blir det gjerne fokusert på at konkurransen mellom internt bud og ekstern bedrift må være reell. Ved anbudet på Melløsparken sykehjem i Moss ble det ikke levert egenregibud, dels på grunn av tidspress, dels pga. at det ikke var politisk ønsket. I Kristiansand leverte den interne enhet inn et tilbud, men dette var ikke fullstendig og dermed ikke 100 % sammenlignbart med de private tilbudene. I de andre kommunene var det generelt gjort et grundigere forarbeid, slik at sammenlignbare interne bud kunne utarbeides.

Når det gjelder konkurranseform, ble åpen anbudskonkurranse benyttet i de eksemplene som kom først i tid (Trondheim, Kristiansand, Moss). Dette er en konkurranseform som ikke tillater forhandlinger med tilbyderne. Etter tilbudsåpning var imidlertid besøk hos tilbyderne en viktig del av vurderingsgrunnlaget. I de to tilfellene i Oslo (2000) ble åpen forhandlet konkurranse benyttet. Denne konkurranseformen åpner for forhandlinger mellom partene i perioden etter tilbudsåpning og eventuell befaring av driftssteder. Generelt gir denne konkurranseformen større mulighet for utveksling av informasjon, avklaringer og presiseringer enn anbud uten forhandlinger. For tjenester innen omsorg som er sammensatt og komplekse og i en situasjon hvor bruk av anbud er "nytt" på feltet antas en slik konkurranseform å gi et bedre grunnlag for valg av tilbyder enn alternativene.

I kapittel 10 beskrives et eksempel fra Bærum kommune, hvor man er midt i en prosess med konkurranseutsetting i to faser. I andre fase (fra 2002) skal det åpnes for fritt brukervalg. Det er viktig å merke seg forarbeidet som ble lagt ned i bruken av dette virkemiddelet. Dette gjelder både avgrensingen av

tjenesteområde – med vekt på reduksjon av kompleksitet og realisering av stordriftsfordeler – og arbeidet med konkretisering av innhold og kvalitetskriterier.

1 INNLEDNING

1.1 Tema og problemstilling

Tema for denne rapporten er konkurranseutsetting og bestiller-utfører modeller i norske kommuner. Utgangspunktet er økt bruk av og økt oppmerksomhet om virkemidler knyttet til konkurranse og markedsmekanismer i kommunene. Særlig innen pleie- og omsorgssektoren er konkurranseutsetting og større innslag av drift i regi av private bedrifter omstridt. Utfordringene har sammenheng både med tjenestenes karakter, trekk ved brukerne, at konkurranse er et relativt nytt virkemiddel i sektoren og at teamet knytter an til ideologiske konflikter i norsk politikk.

Rapporten tar *ikke* sikte på å avklare om konkurranseutsetting er et fornuftig eller "godt" virkemiddel; enten innfallsvinkelen er av politisk-ideologisk karakter eller knyttet til effektene av å utsette en intern enhet for konkurranse. Vi tar imidlertid sikte på å presentere *ny kunnskap* om temaet. Rapporten bidrar til å utfylle de resultater som kommer fram i (særlig) Kjerstad og Kristiansen (1996), Bogen og Nyen (1998) og NOU 2000: 19. Den kunnskapen som kommer fram i denne rapporten kan bidra til å danne grunnlaget for en mer faktabasert og nyansert debatt om temaet. Samtidig antas det at rapporten er av interesse for kommuner som vurderer å benytte konkurranseutsetting eller likeartede virkemidler.

Rapporten har to hovedformål:

* For det første vil det i kapittel 2 bli gitt en *oversikt over kommunenes bruk av rekke markedsrelaterte* virkemidler; inkludert anbudskonkurranse, bestiller-utfører modeller, oppretting av kommunale AS, kommunale bedrifter,

benchmarking og interkommunalt samarbeid. Formålet er å beskrive utbredelse av og utviklingstrekk for norske kommuner når det gjelder disse virkemidlene.

* Det andre formålet er å *beskrive og analysere prosesser, utviklingsforløp og tilpasninger i den kommunale organisasjonen* i forbindelse med konkurranseutsetting og bestiller-utfører modeller (kapittel 3-10). Rapporten tar for seg slike prosesser i seks norske kommuner; Oslo, Trondheim, Kristiansand, Moss, Bærum og Drammen.

1.2 Avklaring av begreper

De fenomenene vi skal studere er komplekse samtidig som temaet er omstridt og gjenstand for en politisk-ideologisk debatt. I en slik situasjon er det særlig viktig å etablere et felles sett med begreper. Vi vil her gjøre rede for sentrale begreper og sammenhengen mellom disse.

Konkurranse i kommunesektoren

Vi tar utgangspunkt i NOU 2000: 19 som drøfter ulike måter konkurranse kan benyttes for å effektivisere og forbedre offentlig sektor. Det skilles mellom fire ulike markedsløsninger:

1. *Etablering av konkurransemarkeder* skjer ved at et tidligere offentlig monopol fratras eneretten til produksjon og må konkurrere i et marked. I slike markeder kan tilbyderne fritt konkurrere om etterspørrene både på pris, kvalitet og tilgjengelighet. Etterspørrene har på sin side valgfrihet mellom tilbyderne. Liberalisering av telesektoren og oppheving av monopolet på formidling av arbeidskraft er to eksempler på slik markedsutvikling.

2. Den andre formen er når det offentlige avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av det offentlige¹. Etter beslutning vil oppdragstaker få en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet. I en rekke tilfeller – inkludert tjenester i pleie- og omsorgssektoren – vil dette ansvaret være lovpålagt. Slik konkurranse kan være "vanlig praksis" innen noen sektorer i det offentlige, mens det i andre sektorer kan være et nytt virkemiddel. Et viktig skille er mellom konkurranse, hvor intern enhet konkurrerer med private bedrifter, og konkurranse hvor det ikke blir levert intern bud. Det finnes videre ulike juridiske former for slik konkurranse:

- Åpen konkurranse uten forhandlinger
- Begrenset konkurranse uten forhandlinger
- Åpen konkurranse med forhandlinger
- Begrenset konkurranse med forhandlinger

3. "Pengene følger brukeren" virker slik at man tildeler en bruker en rett (kupong) til å benytte en gitt tjeneste og da gjerne inntil en gitt verdi.

¹ Dette betegnes som anbudskonkurranse i NOU 2000: 19. I "Veileder til EØS-forskrift om anskaffelser til forsyningssektorene" gis imidlertid anbudsbegrepet en annen og snevrere definisjon: "Et anbud avgis av en anbyder på grunnlag av en anbudsinnbydelse med tilhørende anbudsgrunnlag. Begrepet benyttes både i forbindelse med åpne og begrensede anbudskonkurranser. Et anbud skal i hovedsak enten godtas eller avvises, og det er ikke adgang til å forhandle om innholdet i et anbud". Denne definisjonen omfatter dermed de to første juridiske formene under hovedpunkt 2.

Brukeren velger deretter en tilbyder og benytter kupongen som hel- eller delfinansiering avhengig av kupongens verdi. Dette prinsippet kombinerer stykkprisfinansiering med kundevalg for bruker.

4. Systematiske sammenligninger ("benchmarking") er en "svakere" og mindre formell form for konkurranse. Begrepet viser til sammenligning av kostnader og/eller kvalitet, basert på informasjon fra minst to virksomheter. Ved å bruke denne informasjonen kan man måle prestasjoner i egen virksomhet opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. I praksis kan "benchmarking" gi seg mange ulike utslag.

Etablering av konkurransemarkeder er ikke tema for denne rapporten. "Penger følger bruker" vil bli eksemplifisert gjennom *et* pågående prosjekt i Bærum kommune (kapittel 10). Dette virkemiddelet er i liten grad aktuelt i norske kommuner i dag. Systematiske sammenligninger er dekket gjennom noen spørsmål i spørreskjemaet (kapittel 2). Søkelyset rettes dermed mot "type 2", hvor ulike aktører konkurrerer om å utføre et oppdrag for kommunene. Det blir lagt størst vekt på pleie- og omsorgssektoren, hvor dette er et nytt virkemiddel, som medfører at interne enheter blir utsatt for konkurranse mht. drift. Rapporten legger dermed hovedvekten på planlegging og gjennomføring av de tidlige fasene i en konkurranseutsettingsprosess.

Hva er konkurranseutsetting?

Begrepet har to elementer; "konkurranse" og "utsetting". En første avklaring er at vi åpner for en vid bruk av begrepet konkurranse, jf. diskusjonen over. Denne rapporten legger hovedvekten på "type" 2, konkurranse om å utføre et oppdrag for kommunen.

Når det gjelder den andre delen av begrepet – utsetting – viser begrepet til at *en offentlig enhet blir utsatt eller eksponert for konkurranse* fra annen aktør, for eksempel en privat bedrift. Dette er altså en *endring* hvor man går fra en situasjon a) hvor man ikke har konkurranse til b) en situasjon hvor man må konkurrere mht. å utføre et oppdrag eller levere en tjeneste. Det er denne konkurranseutsettings-*prosessen* som står i fokus for kapitlene 3 til 10 i rapporten.

En implikasjon av det foregående er at konkurranse som etablert og institusjonalisert virkemiddel (for eksempel innen teknisk sektor) ikke er konkurranseutsetting. Det at en enhet *er* utsatt for konkurranse på et gitt tidspunkt, medfører således ikke nødvendigvis konkurranse-*utsetting* av enheten.

Konkurranseutsetting betyr heller ikke nødvendigvis at *ansvaret for selve tjenesteproduksjonen blir overført* fra det offentlige til en privat leverandør. Dette betegnes gjerne med "outsourcing"², som for offentlig sektor innebærer overføring av driften til private bedrifter. En slik overføring av drift kan imidlertid være utfallet av en konkurranseutsettingsprosess, i de tilfeller en privat bedrift blir tildelt kontrakten.

Konkurranseutsetting må videre plasseres i forhold til nivå. Et eksempel kan illustrere denne problematikken. Hvis kommunen bygger et nytt sykehjem, og tildeler kontrakten etter konkurranse mellom egen enhet og private bedrifter, er det da konkurranseutsetting? Med hensyn til drift av det nye sykehjemmet er

² se Nesheim (1998)

svaret strengt tatt nei, fordi det ikke finnes noen eksisterende driftsenhet som kan bli utsatt for konkurranse (alternativ 1). Med hensyn til drift av sykehjem i kommunen er svaret ja, hvis bruk av konkurranse er et nytt virkemiddel innen denne sektoren (alternativ 2). Med hensyn til kommunen som helhet vil svaret være nei, hvis dette virkemiddelet er i bruk på andre områder (alternativ 3). I samsvar med vanlig bruksmåte benyttes betegnelsen konkurranseutsetting når dette er et *nytt* virkemiddel for kommunen innen et *avgrenset tjenesteområde*, altså alternativ 2.

Privat drift og privatisering

Økt bruk av markedsløsninger og konkurranseutsetting bidrar til å endre grensene mellom offentlig og privat sektor. Vi er her opptatt av kommunen som del av offentlig sektor. Når det gjelder privat sektor, vil både private husholdninger, ideelle og humanitære organisasjoner og private bedrifter være viktige aktører innen omsorg. Den rollen private hushold har faller utenfor rapporten. Ideelle og humanitære organisasjoner har driftsansvaret for en rekke tjenester innen omsorgssektoren. Dette blir behandlet i kapittel 2. Ved konkurranseutsetting kan også slike ideelle organisasjoner delta. Imidlertid er det de private bedriftenes rolle som har vært i fokus. Når en tjeneste blir konkurranseutsatt, er det i hovedsak private, profittsøkende bedrifter som vil konkurrere mot kommunale enheter.

I forhold til det omfattende begrepet privatisering har rapporten et begrenset siktemål. Vi vil her konsentrere oss om spørsmål som omhandler:

a) en type aktør; i hvilken grad *private bedrifter* overtar produksjonsoppgaver og driftsansvar fra kommunale enheter; og

b) en begrenset form for privatisering; *overføring av driften til private bedrifter*, hvor kommunen fremdeles er ansvarlig for at tjenesten blir levert, for finansiering og for innhold og kvalitet i tjenesten. Overføring av drifts- og arbeidsgiveransvar til privat bedrift er et mulig utfall ved konkurranseutsetting. Endringer, hvor det offentlige reelt fraskriver seg ansvaret for at en tjeneste blir levert, er ikke et tema for dette arbeidet.

Organisering for konkurranse: Bestiller-utfører organisering av selvstendige enheter

I løpet av de siste ti årene har det funnet sted en rekke endringer i kommunens organisasjon. Disse endringene er dels begrunnet i økt vekt på markedstenkning og konkurranse, og har dels funnet sted parallelt med denne utviklingen. I denne rapporten legges det vekt på bestiller-utfører organisering. Med dette menes det en spesiell utforming av den kommunale organisasjonen i forbindelse med tjenesteyting. Det innføres et skille mellom rollen som bestiller og utfører. Bestillerrollen omfatter ivaretagelse av myndighetsoppgaver, klargjøring av krav til de aktuelle tjenestene, beslutninger og tilgang til tjenestene, samt tildeling og oppfølging av kontrakter. Utfører- eller leverandørrollen viser til ansvar for selve driften eller "produksjonen" av tjenestene. Det vil i prinsippet være et avtaleforhold og ikke et hierarkisk rapporteringsforhold mellom bestiller og utfører. En slik bestiller-utfører organisering har gjerne som intensjon å gjøre det mulig å behandle potensielle interne og eksterne leverandører likt, og vil derfor ofte bli innført i forbindelse med konkurranseutsetting. Imidlertid: Bestiller-utfører modeller kan også benyttes selv om det ikke åpnes for private leverandører gjennom konkurranseutsetting. Begrunnelsen for dette organisasjonsprinsippet vil da gjerne være klargjøring av tjenesteinnhold og kvalitetskrav, samt oppfølging av målsetningene med tjenestene.

Et virkemiddel som har fått økt aktualitet de siste årene er å omdanne eller endre den juridiske statusen for kommunale driftsenheter. Kommunalt eide aksjeselskaper er et alternativ til tradisjonell kommunal organisering. Man har også kunnet opprette kommunale bedrifter (dekket av kommuneloven) innen kommunen som juridisk enhet. Gjennom den nye Kommuneloven åpnes det nå for kommunale foretak, hvor enheten gis noe større selvstendighet enn en kommunal bedrift. Generelt er formålet med disse organisasjonsformene å oppnå større selvstendighet, bedre synliggjøring av kostnader og inntekter, samt å åpne for raskere tilpasninger til endrede vilkår, for eksempel i en konkurransesituasjon. Kommunalt eide aksjeselskaper og kommunale bedrifter blir dekket av denne rapporten (kapittel 2).

1.3 Oppbygging av rapporten

Rapporten er todelt. I neste kapittel gjøres det rede for resultatene fra en telefonundersøkelse om status for og endringer i kommunens bruk av konkurransevirkemidler, privat drift av tjenesteproduksjonen, bestiller-utfører modeller, oppretting av kommunale AS, kommunale bedrifter, systematiske sammenligninger og interkommunalt samarbeid.

Kapitlene 3-10 tar for seg ulike sider ved konkurranseutsettingsprosessen, med vekt på pleie- og omsorgssektoren. Denne delen av rapporten er i hovedsak basert på informasjon som er samlet inn i løpet av prosjektperioden. Følgende kommuner omtales: Kristiansand, Drammen (teknisk sektor), Asker (basert på Bogen og Nyen 1998), Bærum, Oslo (særlig bydelene Røa og St. Hanshaugen/Ullevål), Moss og Trondheim. Formålet er å beskrive og analysere viktige spørsmål og utfordringer ved konkurranseutsetting, samt å trekke fram

ulike eksempler og erfaringer. Et hovedfunn er at disse prosessene ikke følger *en* felles modell og at faktisk framgangsmåte ofte avviker fra normative anbefalinger på området, eksempelvis KS-heftet "Konkurransetsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver".

Det må understrekes at vi i stor grad fanger opp prosesser som ikke er slutført. De fleste eksemplene er hentet fra før-kontraktsfasen og ikke fra driften etter kontraktstildeling. Det vil derfor ikke være mulig å systematisk evaluere eller sammenligne resultater. Dette ville krevd et annet forskningsdesign og tilgang på et bredere utvalg av enheter som har erfaring med konkurransetsetting og privat drift av omsorgstjenester enn de som kan identifiseres innen omsorgssektoren i norske kommuner.

De enkelte kapitlene tar for seg noen – men ikke alle – aktuelle temaer ved konkurransetsetting. Denne delen av rapporten er i hovedsak organisert etter ulike faser i slike prosesser. I kapittel 3 beskrives planleggings- og forarbeid, dvs. forløpet *før* det blir gjort vedtak om konkurransetsetting i noen av kommunene. Kapittel fire tar for seg *innholdet* i dette planleggingsarbeidet. Hvilke overordnede spørsmål er drøftet og hvilke generelle retningslinjer for konkurransetsetting er formulert i de enkelte kommunene?

Kapittel 5 gir en kort presentasjon av et eksempel som kan leses som et "apropos" eller et unntak i forhold til de tilnærminger de fleste av kommunene i rapporten har valgt. I Asker ble driften av et bo- og driftssenter tildelt uten reell konkurranse, hvor man har basert seg på en utviklingskontrakt med den private leverandøren.

Kapittel 6 og 7 tar for seg bestiller-utfører organisering. I kapittel 6 blir det argumentert for at dette organisasjonsprinsippet er aktuelt både når det ikke er konkurranse om oppdraget, og ved konkurranseutsetting av tjenesten. Vi skisserer også noen utfordringer ved denne tilnærmingen. I kapittel 7 gjøres det rede for eksempler og erfaringer ved bruk av dette prinsippet i forbindelse med konkurranseutsetting. Et hovedpoeng i vår behandling av dette spørsmålet er at det ikke finnes *en* bestiller-utfører *modell*, som gir en standardløsning for kommunene. Bestiller-utfører organisering viser til hensiktsmessig prinsipp for intern organisering av kommunens enheter, som samtidig medfører en rekke utfordringer og avveininger for kommunen. Det må understrekes at vi tar for oss denne formen for organisering i en tidlig fase i dets utbredelse innen omsorgssektoren.

I kapittel 8 presenteres Drammen Drift som leverer tekniske tjenester til Drammen kommune. Hensikten med denne beskrivelsen er å vise et eksempel hvor man har gått lengre i retning av markedsorganisering enn de eksemplene som er presentert fra pleie- og omsorgssektoren.

Kapittel 9 tar for seg hvordan selve markeds- og konkurransemekanismene har fungert i praksis i de aktuelle kommunene. Viktige utfordringer er bl.a. vilkår for interne bud og hvilke kvalitetskriterier som vektlegges av kommunene. I kapittel 10 går vi inn på et eksempel på "innovativ" konkurranse, i den forstand at det er åpnet for fritt brukervalg (altså konkurranse av type 3) for hjemmebaserte tjenester. Eksemplet er hentet fra den pågående prosessen i Bærum kommune.

Kapittel 11 gir en sammenfatning av rapporten.

1.4 Metode og datainnsamling

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Resultatene som framkommer i kapittel 2 er altså basert på telefonintervjuer med ledere i kommunen, med utgangspunkt i et standardisert spørreskjema. Denne informasjonen er behandlet statistisk i form av tabeller. Kapittel 3-10 er basert på skriftlig materiale, informasjon hentet fra internett og aviser, samt en rekke personlige intervjuer og telefonintervjuer med nøkkelaktører i de enkelte kommuner. I tillegg kommer tidligere publiserte arbeider, inkludert Bogen og Nyen (1998). For hver av kommunene er det utarbeidet casebeskrivelser, som intervjuobjektene har fått anledning til å kommentere.

2 MARKEDSMEKANISMER I NORSKE KOMMUNER: KONKURRANSE, PRIVAT DRIFT OG ORGANISATORISKE TILPASNINGER

2.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en oversikt over norske kommuners bruk av konkurranse ved tildeling av driftsoppdrag, omfanget av privat drift samt bruken av noen organisatoriske virkemidler; inkludert oppretting av aksjeselskap og bruk av systematiske sammenligninger. Felles for de virkemidlene som blir behandlet her er at de er knyttet til bruk av markeds- og konkurransemekanismer; enten:

- a) direkte gjennom konkurranse om oppdrag³ eller systematiske sammenligninger
- b) indirekte gjennom organisatoriske tilpasninger som bestiller-utfører modeller og økt selvstendighet for de enkelte enheter i form av aksjeselskap eller kommunale bedrifter. Dette kan legge grunnlaget for et større innslag av konkurranse i kommunene.

Kapitlet gir både en oversikt over endringer og framtidsutsikter i bruken av virkemidlene på tvers av sektorer og tjenester og en beskrivelse av status og utviklingstrekk innen enkelte utvalgte sektorer. Det er lagt størst vekt på pleie- og omsorgssektoren.

Resultatene som her legges fram bygger på telefonintervjuer utført i månedsskiftet januar/februar 2000. Spørsmålsutforming og dataanalyse er gjort av SNF, mens selve intervjuene er utført av Norsk Gallup. Det er også trukket

³ Dette viser altså til konkurranse av type 2, slik det er definert i foregående kapittel. For å forenkle framstillingen har vi i dette kapitlet benyttet begrepene anbud eller anbudskonkurranse for å betegne denne konkurransen. Se forøvrig fotnote 1.

inn sekundærdata tilrettelagt for denne undersøkelsen av Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste. I utvalget av virkemidler/tjenester har vi trukket på innspill fra Kommunenes Sentralforbund og referansegruppen for prosjektet. Et utkast til spørsmål ble prøvd ut på en rekke respondenter i kommunene.

Før selve undersøkelsen ble alle 435 kommuner tilskrevet. Formålet med denne henvendelsen var dels å gjøre undersøkelsen kjent, dels å gi de kommuner som ikke ønsket å delta en mulighet til å trekke seg og dels å identifisere respondenter for telefonintervjuene. Brevene var rettet til rådmennene i de enkelte kommuner, og man ble bedt om å identifisere respondenter i kommunen hvis det var ønskelig at andre personer enn rådmannen skulle svare.

Åtte av de 435 kommunene ønsket ikke å delta i undersøkelsen. De resterende 427 kommunene ble delt i fire strata etter størrelse. Grensen for gruppen "store kommuner" ble satt ved 12.500. Gruppen omfatter 72 kommuner. Ut fra antakelsen om at denne gruppen skiller seg fra de andre mht. omfanget av bruk av de virkemidlene vi kartlegger, var det viktig å sikre seg så mange svar som mulig (innenfor den aktuelle tidsrammen) i denne kategorien. Dette er grunnen til at til at utvalget er disproporsjonalt, dvs. at en større andel av kommunene med over 12.500 innbyggere er representert.

Delpopulasjon og utvalg er som følger:

1. Over 12.500 innbyggere: 72 (utvalg: 50)
2. 5.000- 12.500: 114 (utvalg : 50)
3. 2.500 – 5.000: 115 (utvalg: 50)

4. Mindre enn 2.500: 126 (utvalg: 51)

I alt ble 216 kommuner kontaktet for å oppnå 201 svar. Sett i sammenheng med at bare åtte av 435 kommuner ikke ønsket å delta i undersøkelsen (jf. over), er svarprosenten dermed meget tilfredsstillende.

I og med at de største kommunene (gruppe 1) utgjør en større del av utvalget enn av populasjonen, er frekvensfordelingene vektet for de tjenestene hvor det er klare forskjeller mellom gruppe 1 og de andre gruppene. Dette har i praksis bare betydning for pleie- og omsorgssektoren.

2.2 Utviklingen på tvers av sektorer

Den første delen av spørreskjemaet tok for seg utviklingen i kommunen generelt, dvs. på tvers av sektorer og tjenester. Funnene er på noen områder entydige. Dette gjelder særlig bruk av anbud ved tildeling av oppdrag og innslaget av private bedrifter som utførende enheter. Når det gjelder anbud - som medfører konkurranse mellom flere aktører ved tildeling av et oppdrag – rapporterer 41 % om en viss økning og 7 % om en klar økning. I halvparten av kommunene var situasjonen uforandret mens bare 1 % rapporterer om mindre bruk av anbud (tabell 1)

Tabell 1: Utvikling når det gjelder bruk av anbud el. tilsvarende for kommunen generelt (%)

Klart mindre bruk	0
Mindre bruk	1
Ingen endring	51
En viss økning	41
Klar økning	7

N=199

Dette er en utvikling man finner i alle størrelsesgrupper. Tendensen er imidlertid sterkest i gruppe 1 og 2, dvs. i kommuner med over 5.000 innbyggere. Her rapporterte henholdsvis 57 % og 56 % om en økning mot 38 % i gruppe 4.

Tabell 2: Utvikling mht. anbud etter kommunestørrelse (% som svarer en viss økning eller klar økning)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Økning	57	56	42	38

N=199

Av tabell 3 framgår det hvordan økt bruk av anbud varierer med ordførers partitilhørighet. I kommuner med Høyre-ordfører rapporterer 59 % om en økning, mot 47 % i både AP- og SP-kommuner. Multivariate analyser bekrefter disse tendensene mht. kommunestørrelse og forskjeller mellom AP og Høyre.

Tabell 3: Utvikling mht. anbud etter partitilhørighet
(% som svarer en viss økning eller klar økning)

Ordfører 1995	AP	SP	H
Økning	47	47	59

N=150

Vi går nå over til endringer når det gjelder privat drift, dvs. private leveranser av tjenester for kommunen. Mens anbud altså viser til at det er konkurranse når det gjelder *tildeling* av oppdrag, viser begrepet private leveranser til hvilken type aktør som har *driftsansvaret* for en tjeneste på et gitt tidspunkt. En privatisering av driften – et større innslag av private tjenesteleveranser – kan ha ulike forløp; inkludert konkurranseutsetting og bruk av anbud på et område hvor en kommunal enhet tidligere hadde monopol, konkurranse mellom private aktører (hvor kommunen ikke deltar), tildeling av oppdrag uten reell konkurranse eller oppkjøp av offentlig enhet som fortsetter driften.

Tabell 4 viser at over halvparten av kommunene har et større innslag av leveranser fra private bedrifter i dag enn for tre-fire år siden. 49 % rapporterer om "en viss økning", 8 % om "en klar økning". 43 % svarer ingen endring, mens bare 1 % rapporterer om "deprivatisering". Hvilke prosesser ligger til grunn for denne overføring av drift i over halvparten av kommunene? Ser vi tabell 1 og 4 i sammenheng har man en sterk indikasjon på at dette er en følge av at tidligere kommunalt drevne tjenester er satt ut på anbud. Vi kan imidlertid ikke tallfeste omfanget av de ulike forløpene.

Tabell 4: Utvikling når det gjelder private leveranser av tjenester for kommunen generelt (%)

Klart mindre bruk	0
Mindre bruk	1
Ingen endring	43
En viss økning	49
Klar økning	8

N=198

Denne tendensen til driftsprivatisering er utpreget i både små og store kommuner (tabell 5). Omfanget er imidlertid høyest i gruppe 1 (67 %), og lavest i gruppe 3 (50 %). Av tabell 6 framgår det at det ikke er nevneverdig forskjell etter ordføres partitilhørighet.

Tabell 5: Utvikling når det gjelder tjenesteleveranser fra private bedrifter etter kommunestørrelse (% som svarer en viss økning eller klar økning)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Økning	67	56	50	54

N=198

Tabell 6: Utvikling når det gjelder tjenesteleveranser fra private bedrifter etter ordførers partitilhørighet (% som svarer en viss økning eller klar økning)

Ordfører 1995	AP	SP	H
Økning	55	56	57

N=150

Tabell 7 tar for seg kommunenes bruk av systematiske sammenligninger eller "benchmarking". Vi har ikke skilt mellom sammenligninger mht. kostnader eller mht. kvalitet. Det er også meget subjektivt hva som oppfattes som *systematisk*

sammenligning. Tallene må leses med forsiktighet. Tabellen kan tolkes som om dette virkemiddelet er tatt i bruk i kommunesektoren: 43 % rapporterer om en "viss økning", mens 13 % svarer at det har vært en "klar økning" mht. bruk av systematiske sammenligninger.

Tabell 7: Utvikling når det gjelder bruk av systematiske sammenligninger mht. kostnader eller kvalitet for kommunen generelt (%)

Klart mindre bruk	0
Mindre bruk	3
Ingen endring	42
En viss økning	43
Klar økning	13

N=199

Av tabell 8 framgår det at tiltaket er mest utbredt i de største kommunene. 63 % i gruppe 1 rapporterer om økning, mot 42 i gruppe 4.

Tabell 8: Bruk av systematiske sammenligninger etter kommunestørrelse (%) som svarer en viss økning eller klar økning)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Økning	63	60	58	42

N=198

Et virkemiddel som har fått økt aktualitet de siste årene er å omdanne eller endre organisasjonsformen for kommunale enheter. To alternativer er å opprette aksjeselskaper (ikke del av kommunen som juridisk enhet) og kommunale bedrifter (del av kommunen som juridisk enhet). Formålet med disse

organisasjonsformene er gjerne å oppnå større selvstendighet, bedre synliggjøring av kostnader og inntekter, samt å åpne for raskere tilpasninger til endrede vilkår, for eksempel i en konkurransesituasjon. Tabell 9 viser hvor stort omfanget av disse organisasjonsendringene de siste årene. 21 % av kommunene har opprettet aksjeselskap (er), mens 14 % har opprettet kommunal(e) bedrift(er). Det er en viss tendens til at populariteten av disse formene øker med størrelse, men forskjellene er ikke utpregede og mønsteret er forskjellig for det to virkemidlene (tabell 10).

Tabell 9: Andel som har opprettet AS og kommunal bedrift

AS med minst 50 % eierandel	21
Kommunal bedrift	14

N=200

Tabell 10: Andel som har opprettet AS og kommunal bedrift etter kommunestørrelse (%)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
AS	26	22	24	14
Kommunal bedrift	14	20	12	10

N=199

Tabell 11 tar for seg skillet mellom forvaltning og drift. Dette virkemiddelet er aktuelt både i forbindelse med klargjøring av arbeidsoppgaver og ansvar i kommunesektoren og tilrettelegging for "rettferdig konkurranse" i forbindelse med konkurranseutsetting. Enkelt sagt kan et skille mellom forvaltnings- og driftsoppgaver – for eksempel i form av såkalt bestiller-utfører organisering –

være et virkemiddel for å få til konkurranse mellom kommunens driftsenheter og eksterne aktører. 79 % av kommunene har ikke gjort et formelt vedtak om å skille forvaltning fra drift. I 14 % av kommunene foreligger et slikt vedtak for deler av kommunen, i 8 % for hele kommunen.

Tabell 11: Formelt vedtak om å skille forvaltning og drift (%)

Ja, i deler av kommunen	14
Ja, i hele kommunen	8
Nei	79

N=199

Et skille mellom forvaltning og drift kan som nevnt ha ulike bakgrunn, inkludert ønsket om å tilrettelegge for konkurranseutsetting av tjenester. På denne bakgrunn skulle man forvente skillet forvaltning – drift er mest utbredt i kommuner hvor det har vært en økning i bruk av anbud. Denne hypotesen får støtte i tabell 12. Der hvor det er økt bruk av anbud, er forvaltning og drift skilt i 29 % av kommunene, mot 14 % i de andre kommunene.

Tabell 12: Formelt vedtak forvaltning/drift etter utvikling mht. anbud (%)

Bruk av anbud	Mindre/ingen endring	Økning
Skille forv.-drift	14	29

N=199

Konkurransetsetting av driften av kommunale tjenester kan ha en rekke formål, inkludert å bidra til lavere kostnader, større bevissthet mot og forbedring av kvaliteten på tjenestene. Å sette en tjeneste ut på anbud vil i denne sammenheng være et av flere alternative virkemidler. Andre tiltak kan være kompetanseutvikling, belønnings- og motivasjonsordninger og interne omstillingsprosjekter. Som kjent har interne omstillingsprosjekter av bl.a. fagbevegelsen blitt framhevet som et bedre alternativ for bedret effektivitet og kvalitet enn konkurranseutsetting og driftsprivatisering. I undersøkelsen spurte vi først om det hadde vært gjennomført interne omstillings- og effektiviseringsprosjekter. Over 90 % svarte ja på dette spørsmålet. Deretter ble respondentene spurt om dette hadde vært et alternativ til konkurranseutsetting. Av tabell 13 framgår det at over halvparten er enig i dette; 46 % svarer "ja, til en viss grad", og 10 % "ja, helt klart". Dette indikerer at kommunene ofte har valgt bort de mer politisk omstridte konkurranseutsettingsprosjektene til fordel for intern utvikling og omstilling. Imidlertid: Hvilken relativ betydning motstand fra politikere og fagorganisasjon har hatt sammenlignet med vurderinger knyttet til egen kompetanse, mulighet for å få konkurrerende leverandører osv. lar seg ikke avdekke i denne undersøkelsen.

Tabell 13: Har omstillings- og effektiviseringsprosjektene vært et alternativ til konkurranseutsetting? (%)

Ja, til en viss grad	46
Ja, helt klart	10
Nei	44

N=186

2.3 Pleie- og omsorgssektoren

I dette avsnittet går vi inn på pleie- og omsorgssektoren. I og med at det her til dels er store forskjeller mellom størrelsesgruppene, er frekvensfordelingene som framkommer i tabellene basert på vekting etter antall kommuner i hver størrelseskategori i populasjonen.

Tabell 14 viser andelen kommuner som har benyttet anbud innen pleie- og omsorgssektoren de siste 4-5 årene. Tabellen tar altså for seg *om* man har benyttet anbud, og ikke endringer i bruk av anbud som i forrige avsnitt. En sjettedel av alle kommuner - 17 % - har benyttet anbud for tjenestene innen denne sektoren.

Tabell 14: Har anbud eller tilsvarende vært benyttet innen pleie- og omsorgssektoren de siste 4-5 årene? (%)

Ja	17
Nei	83

N=200

Bruk av anbud er mest utbredt i de største kommunene. 25 % i gruppe 1 mot 12 % i gruppe 4 benyttet dette virkemiddelet for tjenestene i sektoren.

Tabell 15: Anbud etter kommunestørrelse (%)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Anbud	25	22	12	12

N=200

I tabell 16 går vi inn på hvilke tjenester som er blitt satt ut på anbud. Det skilles mellom fem grupper av tjenester. Anbud er minst brukt for drift av sykehjem. 1

% av kommunene har benyttet anbud her. Datamaterialet viser at anbud har ikke vært benyttet i kommuner med mindre enn 12.500 innbyggere. Når det gjelder de øvrige tjenestene ligger andelen mellom 3 % og 5 %. Her er bruk av anbud jevnt fordelt på de ulike størrelsesgruppene.

Et interessant poeng er at kommuner som har benyttet anbud innen sektoren, har gjort dette på begrensede områder. Hvis hver kommune som faktisk bruker anbud hadde benyttet virkemiddelet innen *en* tjenestegruppe, ville summen av prosentandelene i tabell 16 vært 17 %. Den reelle summen er 23 %, noe som medfører at man har benyttet anbud på i gjennomsnitt 1,35 tjenesteområder. Sagt på en annen måte: Kommuner som benytter anbud innen pleie og omsorg nøyer seg i hovedsak med å benytte virkemiddelet på ett tjenesteområde.

Tabell 16: Hvilke tjenester gjelder dette? (% av alle kommuner)

Drift av sykehjem	1
Trygghetsalarmer	4
Andre hjemmebaserte tjenester	3
Renhold av sykehjem/omsorgsboliger	6
Tilberedning/servering av mat til sykehjem	4
Annet	5

N=200

Vi går nå over til selve driftsansvaret. Av tabell 17 framgår det at 14 % av kommunene benytter ideelle eller humanitære organisasjoner for å drive pleie- og omsorgstjenester.

Tabell 17: Er ideelle eller humanitære organisasjoner ansvarlig for drift? (%)

Ja	14
Nei	86

N=199

I 5 % av kommunene er slike organisasjoner ansvarlig for drift av sykehjem, mens andelen for de andre tjenestene ligger mellom 1 % og 5 %.

Tabell 18: Hvilke tjenester gjelder dette? (% av hele utvalget)

Drift av sykehjem	5
Trygghetsalarmer	1
Andre hjemmebaserte tjenester	3
Renhold av sykehjem/omsorgsboliger	1
Tilberedning/servering av mat til sykehjem	3
Annet	5

N=199

Hvilket omfang har drift i regi av private bedrifter i denne sektoren? Resultatene viser at denne typen av enheter i beskjeden grad har vunnet innpass i sektoren. Tabell 19 viser at 4 % av kommunene benytter private bedrifter. Av tabell 20 framgår det at privat drift er mest utbredt i kommuner med over 12.500 innbyggere. 12 % av disse kommunene benytter seg av private bedrifter som tjenesteleverandører.

Tabell 19: Er private bedrifter ansvarlig for drift av tjenester innen pleie- og omsorgssektoren? (%)

Ja	4
Nei	94

N=200

Tabell 20: Privat drift etter kommunestørrelse (%)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Privat drift	12	2	2	2

N=200

Tabell 21 viser hvilke tjenester som blir utført av private bedrifter. Private bedrifter har ansvaret for drift av sykehjem i 1 % av norske kommuner. Fra andre kilder vet vi at Tønsberg, Moss, Asker, Bærum, Trondheim og Røa bydel i Oslo har overlatt driftsansvaret til private bedrifter for minst et sykehjem. For de andre kommunene (4 i utvalget), som har innslag av privat drift, er dette knyttet til mindre støttetjenester.

Tabell 21: Hvilke tjenester gjelder dette? (% av hele utvalget)

Drift av sykehjem	1
Trygghetsalarmer	0
Andre hjemmebaserte tjenester	0
Renhold av sykehjem/omsorgsboliger	0
Tilberedning/servering av mat til sykehjem	0,5
Annet	2

N=200

De siste årene har kvaliteten på pleie- og omsorgstjenester fått økt oppmerksomhet. Dette har sammenheng med en rekke forhold; inkludert større vekt på brukerbehov og –tilpasning, statlige standardkrav og fokus på konkurranseutsetting og driftsprivatisering. I tabell 22 fanger vi opp respondentenes vurdering av arbeidet med å klargjøre tjenesteinnhold og kvalitet i kommunen. Svarene indikerer at dette er et prioritert område innen sektoren. I 56 % av kommunene har dette arbeidet vært "meget høyt prioritert" eller "høyt prioritert".

Tabell 22: Arbeid med sikte på å klargjøre innhold og kvalitet (%)

Nei	9
Begrenset grad	9
En viss grad	35
Vært prioritert	38
Vært meget høyt prioritert	18

N=200

Det er her et klart skille mellom kommunene etter størrelse (tabell 23). I gruppe 1 og 2 svarer henholdsvis 75 % og 73 % at dette arbeidet er "meget høyt prioritert" eller "høyt prioritert". I de to andre gruppene er andelen 40 % og 44 %.

Tabell 23: Arbeid med sikte på å klargjøre innhold og kvalitet etter kommunestørrelse (% som velger de to siste alternativene)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Prioritert	75	73	40	44

N=200

I 6 % av kommunene har man iverksatt et vedtak om å skille forvaltning og drift. 3 % har gjort et slikt vedtak uten at dette ennå er iverksatt (tabell 24). De største kommunene skiller seg her ut med en andel på 24 % (gjort vedtak). I gruppe 3 og 4 er andelen 2 % (tabell 25).

Tabell 24: Formelt vedtak om å skille forvaltning og drift (%)

Nei	91
Ja, men ikke iverksatt	3
Ja, iverksatt	6

N=199

Tabell 25: Formelt vedtak om å skille forvaltning og drift etter kommunestørrelse (%)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Skille forv.-drift	22	10	2	2

N=199

Også innen denne sektoren vil det være grunn til å forvente at skillet forvaltning/drift vil være mer utbredt i kommuner som benytter anbud, da et slikt skille kan legge til rette for konkurranse mellom interne enheter og private bedrifter. Denne hypotesen får støtte i tabell 26. I kommuner som benytter anbud har 14 % skilt forvaltning og drift, mot 8 % i de kommuner som ikke har benyttet anbud.

I kapittel 6 og 7 gis det en grundig behandling av bestiller-utfører organisering, basert på empirisk materiale fra "casekommunene".

Innen pleie og omsorg svarer halvparten at det har vært iverksatt omstillings- og effektiviseringsprosjekter. Av disse kommunene vurderer 78 % disse tiltakene som et alternativ til konkurranseutsetting. At denne andelen er så høy – samtidig som andelen av kommunene som faktisk har benyttet anbud i sektoren er på 17 % , jf. tabell 16 – gir en indikasjon på at konkurranseutsetting er omstridt og anses som problematisk å gjennomføre.

Tabell 28: Har omstillings- og effektiviseringsprosjektene vært et alternativ til konkurranseutsetting? (%)

Ja, til en viss grad	64
Ja, helt klart	14
Nei	22

N=96

2.4 Teknisk sektor: Avfallsinnhenting/-håndtering og indre vedlikehold

Innen teknisk sektor har vi gått inn på to grupper av tjenester; a)avfallsinnhenting og –håndtering og b) indre vedlikehold/renhold. Hvordan er disse tjenestene organisert?

Tabell 29 tar for seg driftsansvaret for avfallsinnhenting. Flertallet av kommuner (61 %) benytter seg av interkommunale virksomheter for denne tjenesten. Fra andre kilder vet vi at dette gjerne er organisasjoner hvor den aktuelle kommunen er deleier. Kommunen vil altså i stor grad være både kunde og deleier av disse virksomhetene. I tillegg benytter 20 % av kommunene private bedrifter, og 13 % kommunale enheter.

Tabell 29: Avfallsinnhenting: Ansvarlig for drift (%)

Kommunal enhet (avd./seksjon)	13
Kommunal bedrift	1
Kommunalt AS	3
Interkommunal virksomhet med eget styre	61
Privat bedrift	20
Kombinasjon	3

N=199

Tabell 30 viser hvordan bruk av interkommunal virksomhet og privat bedrift varierer med kommunestørrelse. Private bedrifter er klart mest utbredt i store kommuner (37 %). Dette er godt i samsvar med mønsteret for andre kommunale tjenester. Interkommunale virksomheter blir hyppigst benyttet i gruppe 3 (78 %) og gruppe 4 (71 %). En forklaring på dette kan være at stordriftsfordeler kan realiseres *internt* i store kommuner, mens man for å realisere stordriftsfordeler i de mindre kommunene må slå sammen avfallsinnhenting for flere nærliggende kommuner.

Tabell 30: Avfallsinnhenting: Interkomm. virksomhet og privat bedrift etter kommunestørrelse (%)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Interkommunal virksomhet med eget styre	35	58	78	71
Privat bedrift	37	18	8	16

N=161

Når det gjelder håndtering av avfall og drift av gjenbruksstasjoner er det samme mønsteret gjeldende. Her benytter 74 % av kommunene interkommunale

virksomheter med eget styre. Ingen av de andre alternativene har en høyere andel enn 10 %.

Tabell 31: Avfallshåndtering/drift av gjenbruksstasjoner:

Ansvarlig for drift (%)

Kommunal enhet (avd./seksjon)	9
Kommunal bedrift	2
Kommunalt AS	3
Interkommunal virksomhet med eget styre	74
Privat bedrift	7
Kombinasjon	6

N=197

Vi går nå over til vedlikehold og renhold av kontorbygg. 41 % av kommunene benytter anbud innen renhold og/eller vedlikehold. 59 % benytter ikke anbud (tabell 32).

Tabell 32: Andel som benytter anbud innen vedlikehold og renhold av

kontorbygg (%)

Nei	59
Ja, innen renhold	5
Ja, innen vedlikehold	27
Ja, innen renhold og vedlikehold	9

N=199

Tabell 33 tar for seg privat drift innen vedlikehold og renhold av kontorbygg. 61 % benytter ikke private bedrifter. Av de bedriftene som benytter private bedrifter, utgjør dette i hovedsak en andel mellom 1 og 39 %. For 8 % av kommunene i hele utvalget er andelen 40 % eller mer. Ikke i noen kommuner er andelen høyere enn 90 %.

Tabell 33: Omfang av vedlikehold og renhold av kontorbygg fra private bedrifter (%)

Ikke bruk av private bedrifter	61
1-39 %	30
40-59 %	4
60-89 %	4
Over 90 %	0

N=199

Alle kommunene benytter seg altså av egne ansatte innen dette området. Arbeidet kan organiseres på ulike måter. Tabell 34 viser at i flertallet av kommunene (52 %) organiserer dette i teknisk etat eller tilsvarende. 8 % organiserer renhold/vedlikehold gjennom eget driftsselskap eller kommunal bedrift, mens for 40 % av kommunene inngår dette i de enkelte tjenesteytende sektorene.

Tabell 34: Organisering av renhold og vedlikehold som blir utført av kommunalt ansatte (%)

Inngår i teknisk etat el. tilsvarende	52
Driftsselskap/komm.bedrift	8
Inngår i de enkelte tjenesteytende sektorene	40

N=197

2.5 Konkurransetsetting og driftsprivatisering: Vurdering av framtidsutsikter

Respondentene er også blitt spurt om hvordan de vurderer utviklingen framover. I hvilken grad er det grunn til å forvente større innslag av konkurransetsetting og privat drift av kommunale tjenester? I hvilken grad er det motstand mot disse virkemidlene? Hvilken innflytelse har Norsk Kommuneforbund på denne utviklingen?

Det må understrekes at vi her gjengir respondentenes *subjektive* oppfatning av disse spørsmålene. Seks påstander ble presentert. Man ble bedt om å ta stilling til disse ved å velge et av fem svaralternativer; fra "helt uenig" (1) til "helt enig" (5). Vi vil først gå inn på svarfordelingen for hver av de seks påstandene, deretter vil vi beskrive hvordan svarene varierer etter kommunestørrelse og ordførers partitilhørighet.

På spørsmål om større innslag av konkurransetsetting i kommunen generelt (tabell 35), er det ingen som velger svaralternativet "helt uenig". Til sammen 39 % av respondentene velger de to alternativene som uttrykker størst enighet med påstanden.

Tabell 35: I vår kommune vil kommunale enheter i større grad bli utsatt for konkurranse fra private bedrifter (%)

1 Helt uenig	0
2	20
3	30
4	27
5 Helt enig	12

N=199

Når det gjelder driftsprivatisering er det en helt annen fordeling av svaralternativene. 29 % er uenig i påstanden, og svaralternativ 2 og 3 blir valgt av til sammen 58 % av respondentene. Bare 4 % er enig i påstanden. At det er klart flere som tror på mer konkurranse sammenlignet med andelen som tror på økt driftsprivatisering kan ha flere forklaringer. *En* blant flere mulige forklaringer kan være at man ser for seg konkurranseutsetting av tjenester, hvor kommunens egne enheter vil få tildelt oppdraget. Dette uttrykker i så fall stor tillit til egne enheters konkurransedyktighet i forhold til private aktører. Man bør imidlertid ikke trekke denne tolkningen for langt. Andre forklaringer kan være at det første spørsmålet tolkes til å innbefatte flere tjenester enn det andre og at respondentene er mer forsiktig med å uttrykke enighet med en påstand om det mest omstridte virkemiddelet, driftsprivatisering, sammenlignet med en påstand om konkurranseutsetting.

Tabell 36: I vår kommune vil private bedrifter overta driften av en større andel av tjenestene (%)

1 Helt uenig	29
2	36
3	22
4	10
5 Helt enig	4

N=199

I tabell 37 og 38 har vi fanget opp holdningen til konkurranseutsetting i kommunestyret. Generelt er det mange som velger de tre midterste svaralternativene. Basert på svarene er det sterk motstand mot

konkurransetsetting i 14 % av kommunene ("helt enig" i tabell 37). I 6 % av kommunene er konkurransetsetting et prioritert virkemiddel i kommunestyret ("helt enig" i tabell 38).

Tabell 37: Det er sterk motstand mot konkurransetsetting av nye tjenesteområder i kommunestyret

1 Helt uenig	10
2	22
3	34
4	20
5 Helt enig	14

N=189

Tabell 38: Konkurransetsetting blir av kommunestyret sett på som et prioritert virkemiddel for effektivisering og forbedring av kvalitet på tjenestene

1 Helt uenig	25
2	30
3	27
4	11
5 Helt enig	6

N=190

Påstanden i tabell 39 er rettet mot pleie- og omsorgssektoren spesielt. Her er det viktig å huske på at andelen som benyttet anbud – i praksis konkurranse hvor kommunale enheter var involvert - var relativt lav; 17 %. 36 % av kommunene er helt enig i påstanden om at konkurransetsetting ikke vil bli benyttet i denne

sektoren. 15 % velger svaralternativet 4. 15 % er helt uenig i påstanden, mens 21 % velger svaralternativet 2. En forsiktig tolkning tilsier at konkurranseutsetting vil bli mer utbredt i sektoren, samtidig som dette i ca. halvparten av kommunene anses som uaktuelt.

Tabell 39: Konkurranseutsetting vil ikke bli benyttet innen pleie- og omsorgssektoren i vår kommune

1 Helt uenig	15
2	21
3	13
4	16
5 Helt enig	36

N=198

En viktig aktør når det gjelder konkurranseutsetting og privatisering er Norsk Kommuneforbund, som organiserer store grupper av ansatte i kommunen og som har markert motstand mot disse virkemidlene. Påstanden i tabell 40 skal fange opp forbundets innvirkning på kommunenes bruk av konkurranseutsetting. Svarene er jevnt fordelt på de fem svaralternativene. 24 % er enig i påstanden som tillegger forbundet makt på dette området, mens 22 % velger svaralternativet 4. 18 % er helt uenig i påstanden.

Tabell 40: Kommuneforbundet bidrar til å begrense bruken av konkurranseutsetting i vår kommune

1 Helt uenig	18
2	13
3	23
4	22
5 Helt enig	24

N=192

Vi vil igjen understreke at tallene i tabellene ikke må tolkes som presise prognoser for framtiden, men er respondentenes vurderinger som bare kan gi indikasjoner på utviklingen framover. Disse vurderingene kan også ses i lys av kommunestørrelse og ordførers partitilhørighet. Man får her et interessant mønster, som framgår av tabell 41 og 42.

Kommunestørrelse har stor innvirkning på respondentenes vurderinger. I store kommuner forventes mer konkurranseutsetting og privat drift. I gruppe 1 forventer 65 % økt konkurranseutsetting, mot 18 % i gruppe 4. 25 % venter økt privat drift i store kommuner, mot 0 % i gruppe 4. Dette er ikke uventet, og kan tolkes som en fortsettelse av de utviklingstrekk som ble påvist i avsnitt 2.2. Store kommuner er tidligst ute, og disse virkemidlene vil være mest aktuelle i de største kommunene i årene framover.

Kommunestyret blir – ikke uventet – klart oftere sett på som pådriver for konkurranseutsetting i store enn i små kommuner. Samtidig tillegges Kommuneforbundet større makt i store kommuner enn i små. Dette kan tolkes

som at forbundet vil bidra til å begrense en relativt sett omfattende konkurranseutsetting i store kommuner, mens andre forhold enn forbundets makt forklarer den relativt lave andelen av forventet konkurranseutsetting i mindre kommuner.

Når det gjelder konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren har vi tidligere påvist at det er klare forskjeller mellom gruppe 1 og 2 på den ene siden (25 % og 22 %) og gruppe 3 og 4 (12 % i begge) når det gjelder bruk av anbud de siste årene. Svarene når det gjelder vurderingene av framtidsutsiktene har – overraskende nok - et annet mønster. Skepsisen mot konkurranseutsetting avtar ikke med økende kommunestørrelse. Andelen varierer mellom 58 % (gruppe 2) og 44 % (gruppe 3). Dette indikerer at kommunestørrelse ikke vil være avgjørende for om konkurranseutsetting tas i bruk i sektoren. "Spredningen" av dette virkemiddelet kan antas å være jevnt fordelt på store og små kommuner. Sett i sammenheng med vurderingene for konkurranseutsetting generelt gir dette et interessant mønster: I den sektoren hvor konkurranseutsetting er mest omstridt, kan det forventes et avvik fra det generelle spredningsmønsteret de nærmeste årene. Store kommuner har riktignok vært først ute, men framover vil konkurranse bli benyttet i en like stor andel av små som av store kommuner.

Tabell 41: Vurdering av konkurranseutsetting etter kommunestørrelse (% som velger svaralternativ 4 eller 5)

Kommunestørrelse	1	2	3	4
Økt konkurranseutsetting	65	54	22	18
Økt privat drift	25	14	16	0
Motstand i kommunestyret	35	37	31	32
Kommunestyret pådriver	40	18	9	2
Ikke konkurranseutsetting i P&O	49	58	44	55
Kommuneforbundet begrenser	57	57	30	30

I tabell 42 er vurderingene satt opp mot ordførers partitilhørighet. Mønsteret er entydig. På fire av spørsmålene er "Høyre-kommuner" forskjellige fra "AP-" og "SP- kommuner" I Høyre-kommuner forventes mer konkurranseutsetting, mer privat drift, at kommunestyret er pådriver for konkurranseutsetting og mindre motstand mot konkurranseutsetting. På to av spørsmålene skiller AP-kommuner seg ut: Her er det større motstand i kommunestyret og Kommuneforbundet tillegges større makt enn i kommuner hvor Høyre og SP har ordføreren.

Tabell 42: Vurdering av konkurranseutsetting etter ordfører 1999 (% som velger svaralternativ 4 og 5, dvs. er enig i påstanden)

Ordfører 1999	AP	SP	H
Økt konkurranseutsetting	38	33	54
Økt privat drift	11	9	26
Motstand i kommunestyret	41	29	27
Kommunestyret pådriver	10	11	41
Ikke konkurranseutsetting i P&O	57	54	37
Kommuneforbundet begrenser	56	41	48

Vurderingene av konkurranseutsetting og driftsprivatisering er altså påvirket av kommunestørrelse og ordførers partitilhørighet. Ved bruk av multivariat analyse bekreftes disse tendensene: Sammenhengene er i hovedsak i samsvar med det man skulle forvente ut fra resultatene påvist tidligere i kapitlet. Unntaket er konkurranseutsetting innen pleie- og omsorgssektoren, hvor spredningen av dette virkemiddelet ikke synes å være påvirket av kommunestørrelse.

2.6 Sammenfatning

I dette kapitlet har vi gitt en oversikt over norske kommuners bruk av konkurranse ved tildeling av oppdrag, innslag av privat drift samt bruken av noen organisatoriske virkemidler relatert til konkurranse. De viktigste funnene er:

* På tvers av sektorer har det vært en utvikling i retning av økt bruk av konkurranse ved tildeling av oppdrag (48 % av kommune rapporterer om økning).

* På tvers av sektorer har det vært økt innslag av private leverandører (57 %).

* Innen pleie og omsorg har konkurranse om oppdrag vært benyttet av 17 % av kommunene.

- * De aktuelle kommunene benytter i hovedsak dette virkemiddelet på begrensede områder. Konkurransen er hyppigst benyttet for renhold av sykehjem/omsorgsboliger.
- * Ideelle eller humanitære organisasjoner er benyttet innen driften av 14 % av kommunene. Disse organisasjonene er hyppigst benyttet for drift av sykehjem.
- * Private bedrifter er benyttet innen driften i 4 % av kommunene. Dette er i hovedsak begrenset til de største kommunene. I seks kommuner er private bedrifter ansvarlig for drift av (minst et) sykehjem.
- * Innen avfallsinnhenting er drift av interkommunal virksomhet med eget styre mest utbredt (61 %).
- * Det kan forventes økt bruk av konkurranse i kommunene. Dette vil ha størst utbredelse i de største kommunene.
- * Det kan forventes økt bruk av dette virkemiddelet innen pleie og omsorg. Dette gjelder også for mindre kommuner.
- * Det er tydelige forskjeller mellom kommuner etter om ordføreren kommer fra Høyre eller Arbeiderpartiet. I Høyre-kommuner har det vært en mer markert utvikling i retning av konkurranseutsetting, det forventes mer bruk av dette virkemiddelet og økt innslag av privat drift av tjenestene.

3 HVILKE PROSESSER LIGGER TIL GRUNN FOR VEDTAKENE OM KONKURRANSEUTSETTING?

For å forstå konkurranseutsetting er det viktig å se hvordan tiltakene kom på dagsorden, hvilke formål som ligger til grunn, hvem som var aktive i denne prosessen og hvor omfattende utrednings- og planarbeid som ligger bak et politisk vedtak om å bruke dette virkemiddelet. Er konkurranseutsetting knyttet til effektivisering eller forbedring av kvaliteten? I hvilken grad er konkurranseutsetting primært politikerstyrte prosesser? Blir premisser og retningslinjer formulert av rådmann og administrasjon? Gitt de utfordringene konkurranseutsetting medfører for den kommunale organisasjonen, i hvilken grad blir det lagt vekt på å avklare prinsipielle spørsmål før tjenestene faktisk blir satt ut på anbud?

KS' idehåndbok "Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver" gjør rede for hvordan man *bør* gå fram i bruken av dette virkemiddelet. Det skisseres et tidsforløp i flere faser fram mot vedtak om konkurranseutsetting. Vi vil her beskrive og analysere *faktiske trekk ved prosessene* i fem kommuner. Formålet er å eksemplifisere ulike typer av prosesser, dvs. det faktiske forløpet av initiativ, utredninger og vedtak. Siktemålet er dermed å trekke fram noen hovedtrekk (ikke fullstendige beskrivelser) ved saksbehandling og utredning i hver kommune, og få fram viktige likhetstrekk og forskjeller.

Moss: Ideologisk basert vedtak om konkurranseutsetting

I 1997 ble driften av det nye sykehjemmet Melløsparken vedtatt lagt ut på anbud av kommunestyret. Dette var en beslutning som i hovedsak var politisk og

ideologisk motivert. Etter mange år med sosialdemokratisk styre ønsket det nye, borgerlige flertallet å prøve ut nye modeller for kommunal tjenesteproduksjon (Bogen og Nyen 1998, side 104).

Vedtaket om bruk av anbud kom i forbindelse med budsjettbehandlingen i januar 1997. Dette vedtaket var ikke forberedt i administrasjonen. Rådmannens forslag til vedtak var faktisk i strid med det endelige vedtaket. Rådmannen anbefalte at man avventet en konkurranseutsettingsprosess inntil evaluering av omorganiseringen av omsorgstjenestene var utført. I rådmannens innstilling heter det bl.a.:

"Kommunen står foran betydelige oppgaver i forbindelse med omorganiseringen av omsorgstjenestene i 1997. [...] Det anbefales at oppmerksomheten de nærmeste 1-2 årene konsentreres om dette og eventuell vurdering av konkurranseutsetting i denne perioden stilles i bero".

Politikerne var ikke av samme oppfatning og vedtok at:

"det arbeides konkret med konkurranseutsetting av hjemmehjelpstjenesten med sikte på at private (personer el. organisasjoner) kan være et supplement til det kommunale tilbudet fra 1.8.1997. ... Konkurranseutsetting betyr ikke nødvendigvis privatisering. Det presiseres at kommunen på lik linje med andre skal være med og by."

Vedtaket gjaldt mao. ikke bare Melløsparken sykehjem, men også hjemmehjelpstjenesten generelt. Kommunen skulle også legge inn egenregi bud.

Vedtaket ble fattet i januar, og forventet oppstart av sykehjemmet var september samme år. Tidsfristen for arbeidet var mao. meget knapp. Selve arbeidet med anbudet og tildeling av oppdrag blir nærmere beskrevet i kapittel 9.

Oppsummert: Vedtaket om konkurranseutsetting av Melløsparken sykehjem var ideologisk basert. Prosessen var kjennetegnet av lite planleggings- og utredningsarbeid i forkant av beslutningen, og en rask, strukturert anbudsprosess.

Kristiansand: Utredning og "politisk brudd"

Arbeidet med konkurranseutsetting har vært en del av et generelt effektiviseringsprosjekt for hele den kommunale organisasjonen. Som del av dette arbeidet vedtok kommunalutvalget i januar 1997 å utrede problematikken knyttet til konkurranseutsetting. Formålet var å avdekke om det var potensiale for effektivisering ved å benytte dette virkemiddelet; "politikere og andre ønsker å vite om vi utnytter skattekrone mer effektivt".

Kommunen valgte å organisere forarbeidet i tilknytning til rådmannen og hans stab. Det ble satt ned et utvalg bestående av 7 personer; økonomisjef hos rådmannen, rektor ved en skole, økonomisjef i kultursektoren, sjefsingeniør i teknisk sektor, kontorsjef i helse- og sosialsektoren, hovedtillitsvalgt i Norsk Kommuneforbund (NKF) og hovedtillitsvalgt i Kommunalansattes Fellesorganisasjon (KFO). Utvalget skulle:

- Utrede ulike former for konkurranseutsetting og deres økonomiske, personalmessige og praktiske konsekvenser
- Utrede hvilke kommunale tjenester som kan konkurranseutsettes under hensyn til lov og avtaleverk

- Komme med forslag til tjenester som hensiktsmessig kan konkurranseutsettes

Utvalget hadde 7 møter. Like før utvalgets innstilling ble avlevert, vurderte Kommuneforbundet å trekke sin representant. Dette skyldes uenighet mht. mandat og den rapport som skulle legges frem. Særlig knyttet dette seg til forbundets ønske om *omstilling innen* heller enn *konkurranseutsetting av* kommunale tjenester. Disse ønskene ble ikke etterkommet av utvalget med henvisning til bl. a. kommunalutvalgets enstemmige vedtak, et vedtak også forbundet hadde stemt for. Etter dette trakk man sin representant.

Utvalgets innstilling drøfter de tre temaene skissert over på et prinsipielt grunnlag. Det ble forholdsvis raskt avklart i utvalgets arbeid at konkurranseutsetting av kommunale tjenester forutsetter et skille mellom myndighetsutøvelse (forvaltning) og produksjon av tjenester. Utvalget poengterer også sterkt at man må kunne definere tjenesten med hensyn til både innhold og kvalitet, og at det for de tjenester som konkurranseutsettes bør eksistere et privat marked.

Begrepet konkurranseutsetting blir definert slik at det inneholder en rekke ulike virkemidler knyttet til bruk av markedsmekanismer; anbud, markedstester (sammenligninger mellom kommuner), kupongsystem og kundevalg, stykkprisfinansiering, internkonkurranse og bestiller-utfører modellen.

Utgangspunktet for å vurdere disse tjenestene blir fra utvalgets side fremhevet som det å opprettholde kvaliteten på tjenesten med redusert kostnad, eventuelt øke kvaliteten med samme kostnad. I lys av behandlingen av problematikken

knyttet til myndighetsoppgaver og produksjon av tjenester slik disse reguleres i lov- og regelverk, gikk man gjennom kommunens virksomhet sektor for sektor, tjeneste for tjeneste. Her ble alt fra rådmannsfunksjonen til folkebiblioteket vurdert med hensyn til konkurranseutsetting. Med enkelte unntak ble de fleste tjenesteproduserende virksomheter vurdert slik at konkurranseutsetting kunne/burde vurderes. Dette har også bakgrunn i rådmannens pålegg om at alle sektorer skal utrede minimum en tjeneste for konkurranseutsetting. Myndighetsoppgaver ble, gitt lov- og regelverk, ikke betraktet som mulig å konkurranseutsette.

På bakgrunn av utvalgets rapport, la Rådmannen fram en egen sak for bystyret i mars 1998. Her ble delprosjekt "Konkurranseutsetting" foreslått knyttet til Produktivitetsutvalget som var ansvarlig for det før nevnte effektiviseringsprosjektet. I dette ligger at (de omstridte) virkemidlene ved konkurranseutsetting, skulle sees i en større sammenheng. Bystyrets vedtak legger også opp til en forsiktig bruk av disse tiltakene:

"Først etter at produktivitetsfremmende tiltak er utprøvd, i nært samarbeid mellom ledelsen og de ansatte, tas det beslutning om iverksettelse av konkurranseutsettingsprosjektene. Dokumentasjon av oppnådde resultater legges frem for Formannskapet innen 01.06.2000. Rådmannen gis fullmakt til å fastsette kravet til produktivitetsevinsten som skal oppnåes i forsøkperioden".

I dette vedtaket ligger det at de kommunale enhetene får en sjanse til intern effektivisering og forbedring, før konkurranseutsetting blir vurdert. Delprosjektet ble satt i gang og man arbeidet med ulike sider av problematikken. Søkelyset var først og fremst rettet mot produktivitetsforbedringer i eksisterende organisasjon.

I desember 1998 fattet kommunestyret et vedtak som for mange aktører representerer et *brudd* med denne tilnærmingen til konkurranseutsetting. Kommunestyret vedtok at driften av det nybygde sykehjemmet Vågsbygd tunet skulle ut på anbud. Videre: "Kommunen selv skulle kunne levere inn tilbud. Forslag til anbudsopplegg, inkludert kvalitets- og målemetoder, fremmes for politisk behandling."

Vedtaket kom delvis overraskende på administrasjonen og ble oppfattet å stå i motsetning til tidligere vedtak

"Vi hadde jo ingen utredning i forkant av vedtaket, så vi var overhode ikke forberedt.... Vedtaket var nok mer politisk drevet. Altså de sa at vi ikke skulle konkurranseutsette noe, men dersom vi skulle iverksette noe nytt så kunne vi vurdere det. Og det var da de gjorde det vedtaket."

Vi vil trekke fram følgende momenter fra denne prosessen i Kristiansand kommune:

- Konkurransetsetting er en del av arbeidet med å gjøre kommunen mer effektiv eller produktiv.
- Begrepet konkurranseutsetting blir definert vidt, og inkluderer bl.a. anbud, stykkprisfinansiering og internkonkurranse.
- Utvalgsarbeidet synliggjorde de politiske konfliktene, da representanten for Kommuneforbundet trakk seg i løpet av arbeidet.
- Det var lagt opp til en grundig prosess der konkurranseutsetting var et mulig virkemiddel.

- Vedtaket om å sette driften av Vågsbygd-tunet ut på anbud var politisk initiert og representerte i stor grad et brudd med denne framgangsmåten.

Trondheim: Prinsippdokument som grunnlag for faktisk konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting i Trondheim kommune ble satt på dagsorden i 1995. Bystyret ba i forbindelse med budsjettbehandlingen om en gjennomgang av oppgaver som kunne konkurranseutsettes. Før denne tid hadde det vært reist enkeltforslag om konkurranseutsetting. Uenighet var hovedsakelig knyttet til de typiske partimessige standpunkter i disse sakene, og det var liten debatt. En annen faktor var aktiv lobbyvirksomhet fra bl. a. private tjenesteytere i renovasjonssektoren. Man påpekte mangler og svakheter ved det eksisterende kommunale tilbudet, og hevdet at renovasjonstjenesten kunne drives atskillig billigere i privat regi. I tillegg ble det fokusert på informasjon fra norske og svenske kommuner om mulige effektiviseringsgevinster som kunne oppnås ved konkurranseutsetting.

Blant politikere og i administrasjonen var det en oppfatning av at konkurranseutsetting var et mulig verktøy for organisasjons- og kostnadseffektivisering. Administrasjonen fremmet et forslag om å utrede konkurranseutsetting på prinsipiell basis, og dermed legge grunnlaget for en bredere debatt blant politikerne.

Rådmannens forslag ble lagt frem for politikerne i juli 1996 i form av en innstilling til bystyret. Innstillingen kom ikke med konkrete forslag om virksomheter som egnet seg for konkurranseutsetting, men fokuserte på sentrale utfordringer ved en eventuell konkurranseutsetting. Særlig fokuserte man på de

personalmessige konsekvensene, organisasjonsmessige endringer, skatte- og avgiftsspørsmål, sammenlikning av egne anbud med eksterne anbud.

Som sådan var rapporten kun en klargjøring av den problematikk som ligger i konkurranseutsetting av kommunale tjenester, og fokuserte i mindre grad på konkrete løsninger av disse problemstillingene. Slik sett har den fungert som et bakteppe for den debatt som har vært ført i Trondheim kommune om konkurranseutsetting i etterkant.

Utarbeidelsen av evalueringsrapporten var forankret i lederteamet rundt rådmannen, ledet av Kommunaldirektør for finansforvaltning. Utover høringsuttalelser til utkastene deltok ikke representanter for de ansatte. Disse deltok derimot i prosjektgrupper som tok for seg konkrete prosjekter. Det har også vært lite bruk av innleid konsulenthjelp.

Oppsummert: I Trondheim ble det utarbeidet et prinsipielt dokument om konkurranseutsetting i 1996. Dette dokumentet har fungert som et grunnlag for den videre debatt om og arbeid med konkurranseutsetting som virkemiddel. Senere i denne rapporten kommer vi inn på to tilfeller av konkurranseutsetting; avfallsinnhenting og sykehjem.

Oslo: Desentralisering til linjen

Det var først på midten og slutten av 90-tallet at helse- og omsorgstjenestene for alvor ble evaluert med henblikk på mulig konkurranseutsetting. I byrådserklæringen av 29.01.97 ble det poengtert at "Også innenfor eldreomsorgen vil byrådet invitere ideelle organisasjoner, private utøvere,

brukergrupper og ansatte til et samarbeid om å utvikle nye tilbud. Konkurransen til beste for brukerne er viktig også mellom kommunale tjenesteprodusenter." Bystyremeldingen fra oktober 1998 var også viktig når det gjelder framgangsmåten for konkurranseutsetting i kommunen.

Vi vil her trekke fram den rollen bydelene har hatt i prosessene i kommunen. Ut fra fullmaktsbestemmelsene i kommunen er det bystyret som har anledning til å vedta konkurranseutsetting av tjenester innen pleie og omsorg. Når det gjelder de bydelene som er kommet lengst mht. konkurranseutsetting innen pleie og omsorg – Røa og St. Hanshaugen/Ullevål – har utrednings- og forberedende arbeider i stor grad funnet sted på bydelsnivå. Oppfølging av vedtakene og selve gjennomføringen av tiltaket er i hovedsak utført av bydelsadministrasjonen. Linjeorganisasjonen på bydelsnivå har dermed hatt en meget viktig rolle i konkurranseutsettingsprosessen. I dette arbeidet har man kunne støtte seg til en rekke dokumenter og retningslinjer utarbeidet på sentralt plan. Konkurranseteamet i Oslo kommune – som organisatorisk er plassert under byrådsavdeling for Service- og organisasjonsutvikling – har fungert som et kompetansesenter og en støttefunksjon for arbeidet med konkurranseutsetting på bestillersiden.

Arbeidet med konkurranseutsetting i Røa bydel kan føres tilbake til et vedtak i bydelsutvalget i desember 1995. Dette var et klart politisk og ideologisk vedtak. Bydelsdirektøren la frem en sak for bydelsutvalget hvor det ble fremhevet at det måtte legges ned et betydelig arbeid før en eventuell konkurranseutsetting kunne iverksettes. Dette gjaldt med hensyn til omfanget av egne tjenester, pris på disse og etablering av kvalitetsstandarder og kvalitetsmål. På bakgrunn av bydelsdirektørens skisse, som ble utarbeidet i samarbeid med en ekstern

bedriftsrådgiver, ble det i mars 1997 vedtatt å sende en skriftlig søknad til Byrådsavdeling for eldre og bydelene om midler til et utredningsprosjekt om konkurranseutsetting av helse og omsorgstjenester i bydelen. Byrådet anmodet bystyret om å iverksette et pilotprosjekt på bydel Røa for å kartlegge prinsipper for hvordan en eventuell konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenestene skulle foregå.

Pilotprosjektet ble organisert i to grupper; en prosjektgruppe og en styringsgruppe. Prosjektgruppen ble ledet av ekstern prosjektleder fra et konsulentfirma og besto for øvrig av tre avdelingssjefer fra bydel Røa, to representanter fra byrådsavdeling for eldre og bydelene, en representant fra byrådsavdeling for finans, og tre representanter fra de ansattes organisasjoner lokalt. Styringsgruppen ble ledet av bydelsdirektøren i bydel Røa, og besto for øvrig av en avdelingssjef i bydelen, to representanter fra byrådsavdeling for finans og eldre og bydelene, samt tre representanter fra de ansattes organisasjoner sentralt. Formålet ved prosjektet var å utrede prinsipielle styringsmessige, organisatoriske, økonomiske, personalmessige og juridiske sider ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydel Røa og i Oslo kommune. Man skulle videre utarbeide prinsipielle retningslinjer for frembringelsen av konkurransegrunnlag og utvikle egenkompetanse og erfaring innenfor området i bydel Røa, samt overføre kompetansen videre i Oslo kommune og dens bydeler.

Røa-prosjektet var altså knyttet til konkurranseutsetting av tjenester i *bydelen*, samtidig som arbeidet skulle gi viktige retningslinjer og erfaringer for arbeidet med dette virkemiddelet i *Oslo kommune generelt*. Som en følge av dette arbeidet ble driften ved Hovseterhjemmet sykehjem lagt ut på anbud våren 2000.

Bærum: Prosjekt konkurranseutsetting

I Bærum kommune har det vært gjennomført et omfattende utredningsarbeid i forbindelse med konkurranseutsetting. Vi tar her utgangspunkt i kommunestyrets vedtak i april 1998. Her heter det at "konkurranseutsetting videreføres i Bærum kommune som strategisk virkemiddel for å effektivisere kommunale tjenester...". Det ble satt opp et mål om at minst 30 % av all tjenesteproduksjon (hvor det ikke var konkurranse) skulle være konkurranseutsatt innen tre år. Begrepet konkurranseutsetting ble her definert vidt og inkluderer både anbud, "benchmarking" og brukervalg/"kupongsystemer". Bakgrunnen for vedtaket var 2 rapporter fra en ad hoc komité nedsatt i mars 1997 for å vurdere konkurranseutsetting som virkemiddel for Bærum kommune. Rapportene la klare politiske føringer for arbeidet med konkurranseutsetting.

I april 1998 ble det nedsatt en komité på fem blant kommunestyrets medlemmer som skulle arbeide med utvikling og oppfølging av dette virkemiddelet. Det administrative arbeidet ble organisert som et prosjekt (prosjekt konkurranseutsetting) underlagt rådmannen. Komiteen har vært politisk "styringsgruppe" og har vært retningsgivende i arbeidet med konkurranseutsetting i kommunen, på vegne av kommunestyret. Komiteen har fra september 1998 behandlet en rekke innstillinger om ulike sider ved konkurranseutsetting i kommunen. Dette er både vurderinger og avklaringer av prinsipielle sider ved problematikken, samt forarbeid til og iverksetting av vedtak i kommunestyret når det gjelder konkret konkurranseutsetting av tjenester.

Oppsummert: Arbeidet så langt har funnet sted i regi av et prosjekt underlagt rådmannen. Det ble nedsatt en komité for å styre arbeidet med

konkurransetsetting. Konkurransetsetting bygger på en sentralisert modell, hvor kompetanse hentes inn fra underliggende enheter etter behov.

Sammenfatning

I alle de fem kommunene har man konkurransetsatt driften av minst et sykehjem de to siste årene. Forløpet for beslutningen om å bruke dette virkemiddelet varierer mellom kommunene. Moss er her et ytterpunkt, hvor vedtaket var klart ideologisk motivert, og ikke basert på utredninger om problematikken ved konkurransetsetting i forkant. Dette manglende forarbeidet fikk en rekke konsekvenser (jf. kapittel 9) og er ikke å anbefale. I de andre fire kommunene har man gjennomført et omfattende forarbeid som grunnlag for beslutningen. Et fellestrekk er her at formålet om effektivisering – dvs. kostnadsreduksjon, uten reduksjon av kvalitet – har ligget til grunn. Dette avspeiler en pragmatisk grunnholdning til driftsansvaret for kommunale tjenester; ansvaret bør overlates til de enheter – intern enhet eller privat bedrift – som kan drive mest kostnadseffektivt innen gitte kvalitetskrav. Konkurransetsettingen er initiert av politiske prosesser, som utspiller seg på forskjellig måte i de fire kommunene. Kristiansand peker seg her ut, ved at man ved utbygging av det nye sykehjemmet, valgte å benytte anbud for å tildele driftsansvaret, selv om planleggings- og utredningsfasen ikke var fullført.

Noen av kommunene har et bredt utgangspunkt i utredningene om konkurransetsetting. Eksempelvis tok man i Bærum og Kristiansand utgangspunkt i hele spekteret av kommunale tjenester for vurdering mht. til konkurransetsetting. I begge kommune ble også konkurranse definert slik at det omfatter (bl.a.) anbudskonkurranse, penger følger bruker og "benchmarking". I Oslo rettes søkelyset mot anskaffelse gjennom bruk av anbud.

Oslo skiller seg ut ved at mye av forarbeidet er forankret på lokalt nivå, dvs. i bydelsutvalg og bydelsadministrasjon. Det særegne for Oslo er kombinasjonen av prosesser i linjeorganisasjonen på bydelsnivå med utarbeiding av retningslinjer og kompetanse på sentralt nivå i kommunen. Dette er delvis betinget av Oslos styringsstruktur. I Kristiansand og Bærum er forarbeidene forankret i et sentralt prosjekt som rapporterer til rådmann, hvor lokal kompetanse er trukket inn etter behov.

4 RETNINGSLINJER FOR KONKURRANSEUTSETTING I DE ENKELTE KOMMUNER

Flere av kommunene i utvalget har vært gjennom planleggings- og utredningsarbeid i forbindelse med konkurranseutsetting. Mens vi i kapittel 3 rettet søkelyset mot prosessuelle trekk ved dette arbeidet, går vi nå inn på selve *innholdet* i utredningsarbeidet. Det legges vekt på overordnede spørsmål og generelle retningslinjer ved bruk av konkurranseutsetting, inkludert: Hvilke kriterier bør ligge til grunn for konkurranseutsetting? Hvilke faser består selve konkurranseutsettingsprosessen av? Hvordan kan problematikken knyttet til merverdiavgift, egenregibud, kvalitet og kontroll av eksternt leverandør håndteres? Siktemålet med kapitlet er dermed å gi eksempler på modeller, prinsipielle avveininger og vurderinger ved konkurranseutsetting.

Kristiansand: Kriterier for valg av tjenester som kan konkurranseutsettes

Utredningen i Kristiansand tok for seg alle kommunens tjenester. Som ledd i dette ble det formulert en rekke kriterier mht. valg av tjenester for konkurranseutsetting. Følgende kriterier blir vektlagt i rapporten:

- Det må ikke være juridiske hindringer for konkurranseutsetting; verken i norsk lov, EØS-regler eller i avtalene mellom partene i arbeidslivet
- Tjenestene må være av en viss økonomisk betydning og dermed ha et potensiale for innsparing
- Man bør starte med relativt enkle, oversiktlige tjenester, for å øke sannsynligheten for suksess
- Det må være mulig å spesifisere tjenesten
- Det må være mulig å beskrive tjenesten presist

- Det må være reell konkurranse mellom leverandører

I tillegg bør man ta hensyn til seks andre forhold:

- Hvis en tjeneste har viktige effekter innad i den kommunale organisasjon, bør denne ikke konkurranseutsettes
- Hvis en tjeneste også kan videreutvikles og selges videre på private markeder kan dette føre til vekst og produktutvikling hos private bedrifter som bidrar til at det offentlige oppnår gunstige avtaler eller anbud
- For tjenester som kan utsettes for konkurranse må det opprettes egne resultatenheter hvor alle relevante kostnader kan henføres
- Hvis det offentlige skal konkurrere mot privat sektor må en helst organisere tjenesten i eget selskap (kommunalt foretak, stiftelse eller aksjeselskap)
- Det er viktig å beherske forhandlingsteknikk, kontraktsstyring og avtaleutforming for å operere i et konkurranseutsatt marked
- Dersom en kapitalintensiv tjeneste skal settes ut må en kunne avhende kapitalutstyret til akseptabel pris.

Oslo: Retningslinjer for konkurranseutsetting

I forbindelse med konkurranseutsetting i Oslo er det utarbeidet en rekke dokumenter. "Kvalitetskriterier ved pleie- og omsorgstjenester" (Bystyremelding) er en prinsipiell gjennomgang av kriterier som skal legges til grunn ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Dokumentet beskriver problematikk og momenter som enhver tilbyder av tjenester skal oppfylle. Den er både normativ i sin beskrivelse av enkeltdeler ved pleie- og omsorgstjenester (f.

eks. respekt for religiøs overbevisning), og deskriptiv mht. å knytte formelle krav i ulike lover til tjenesteproduksjonen.

"Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune" er en beskrivelse av hvordan Oslo kommune ønsker at en konkurranseutsettingsprosess skal gjennomføres. Der konkluderes det med at *all* tjenesteproduksjon i Oslo kommune bør vurderes mht. konkurranse på bakgrunn av at:

- De ordinære fullmakter gjelder
- Kommunen beholder ansvaret for tjenestene
- Kompetansen skal økes for å kunne håndtere konkurransen, både som bestiller og som utfører
- Kommunalt ansatte vil etter virksomhetsoverdragelse bli tilbudt en tidsbegrenset fortrinnsrett til annet arbeid
- Det skal stilles klare og målbare kvalitetskrav til tjenestene
- Det skal alltid vurderes å fremsette internt bud
- Deltakere i konkurransen skal likebehandles
- Det skal gis bred og god informasjon til alle berørte parter
- Aktiv medvirkning og bruk av ansattes kompetanse
- Resultater skal evalueres
- Kommunen må ikke gjøre seg avhengig av private monopoler
- Bruk av konkurranse skal følge en felles fremgangsmåte
- Det skal utvikles systemer for kontroll og oppfølging

En viktig problemstilling ved konkurranseutsetting er ansattes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse. Hvis driftsansvaret for en offentlig finansiert tjeneste blir overført fra en kommunal enhet til en privat bedrift vil det foreligge virksomhetsoverdragelse etter Arbeidsmiljølovens bestemmelser. Dette gir i seg selv ikke noe grunnlag for oppsigelse av de aktuelle arbeidstakerne. Bestemmelsene er likevel ikke til hinder for at det kan foreligge saklig grunn til oppsigelse av andre årsaker enn virksomhetsoverdragelse. Av Arbeidsmiljølovens §73B nr.1 framgår det at lønns- og arbeidsvilkår som gjelder på det tidspunktet virksomhetsoverdragelsen fant sted, overføres til den nye arbeidsgiver, som derfor blir bundet av innholdet i gjeldende arbeidsavtale. De individuelle rettighetene etter tariffavtalene vil utløpe dersom tariffavtalen utløper eller det blir inngått ny tariffavtale. I praksis innebærer disse bestemmelsene at kommunal arbeidstaker som blir overtallig i forbindelse med driftsendring har en *tidsbegrenset rett* til ansettelse på de samme lønns- og arbeidsvilkår som man hadde som ansatt i kommunen. Om ansatte i tillegg har en *plikt* til å bli overført (framfor å fortsatt være ansatt i kommunen) er ikke avklart juridisk.

I Oslo kommune har man gått noe lengre enn det Arbeidsmiljøloven gjør og vedtatt en ordning med tidsbegrenset fortrinnsrett for arbeidstakerne. I dette ligger at en arbeidstaker som er involvert i virksomhetsoverdragelse, har en tidsbegrenset fortrinnsrett til stillinger som vedkommende er kvalifisert til. Denne fortrinnsretten løper over en periode på to år, og kan kun benyttes etter at virksomhetsoverdragelsen har funnet sted.

Et viktig poeng er at man etter Arbeidsmiljøloven beholder de samme lønns- og arbeidsvilkår (i en periode), men ikke de samme pensjonsordningene. Ny arbeidsgiver overtar ikke forpliktelsene til å yte pensjon, som følge av de

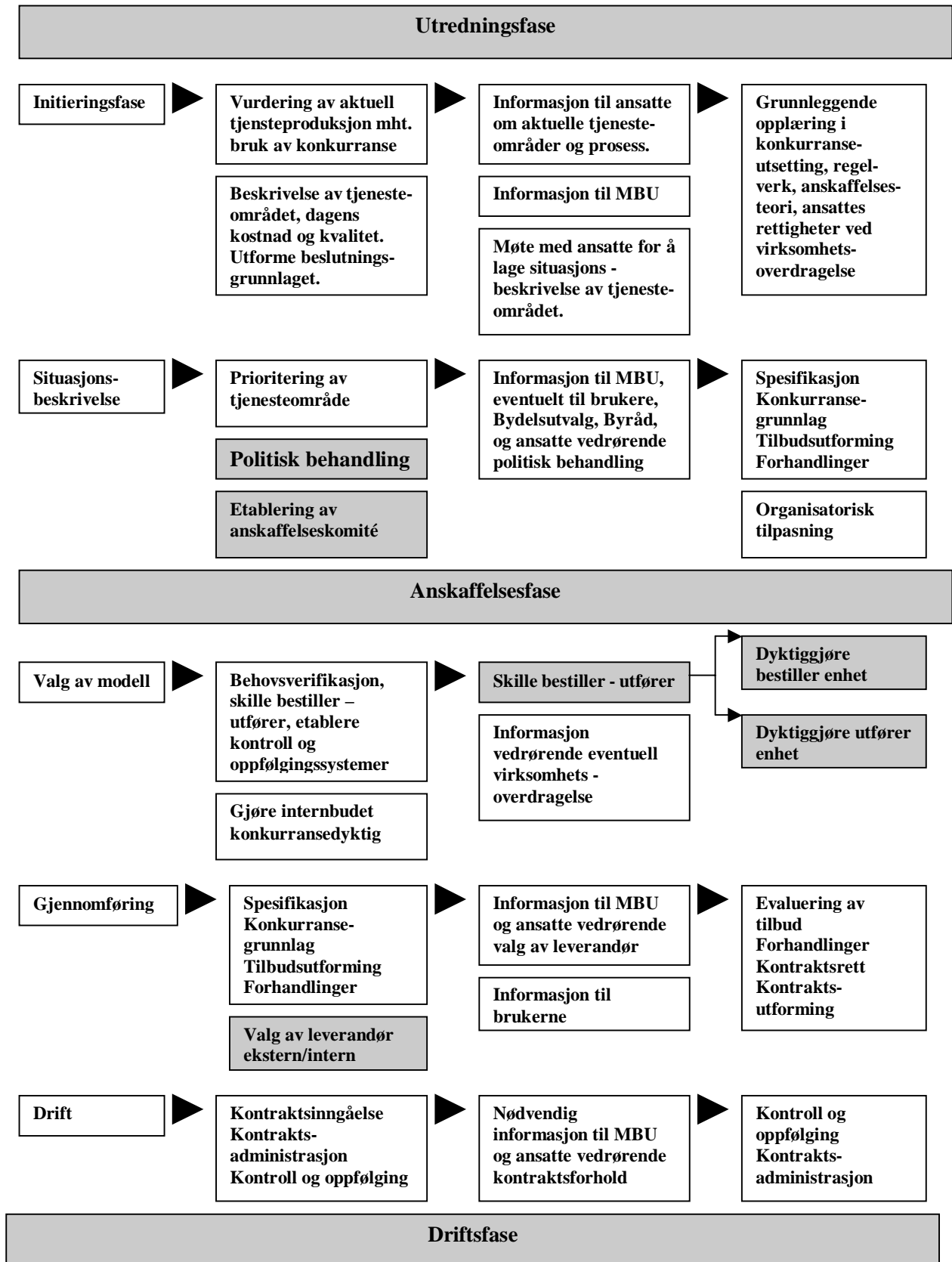
pensjonsordningene man har hatt i arbeidsforholdet til kommunene. Dette framgår av Arbeidsmiljøloven §73B nr. 3. En endring av arbeidsgiver som følge av at en privat bedrift vinner et oppdrag ved konkurranseutsetting kan dermed potensielt ha viktige konsekvenser for arbeidstakerne. Disse problemstillingene er behandlet av Pedersen (2000). Det er stor variasjon i pensjonsrettigheter mellom bedrifter involvert i virksomhetsoverdragelse fra kommunale enheter, men generelt er disse ordningene bedre i kommunal sektor enn de private bedriftene som er studert.

"Røa-prosjektet"

Retningslinjene for kommunen generelt er dels utviklet i forbindelse med en konkret "sak" på bydelsnivå; konkurranseutsetting av helse- og omsorgstjenester i Røa bydel ("Røa-prosjektet"). At erfaringene fra Røa skal legges til grunn er også formalisert av i byrådsvedtak: "Andre bydeler som starter prosjekter med konkurranseutsetting må trekke på erfaringene fra Røa-prosjektet". Rapporten fra Røa-prosjektet har fire deler: Det settes i del 1 søkelys på generelle retningslinjer for konkurranseutsetting, med beskrivelse og eksemplifisering for bydel Røa. Her går man nøye inn og beskriver ulike faser mht. kompetansebehov, fullmakter, prinsipper etc. Del 2 er en utredning av hvordan man, skritt for skritt, kan gjennomføre en konkurranseutsettingsprosess. Det er særlig fokus på problematikken rundt egenregibud, bestiller–utfører organisering, hovedstrukturen i konkurransegrunnlaget og hvordan man skal evaluere kvalitet. Del 3 gir en del bakgrunnsnotater mht. til Røas håndtering av den aktuelle problematikken mht. å måle kvalitet ved tjenestene, kontrakt- og konkurransestrategi, samt hvordan man kan inndele tjenesteområder i kontraktpakker. Del 4 gjør rede for bruker- og arbeidsprosessundersøkelser som verktøy ved måling av kvalitet.

Konkurransetsetting: En prosess i fem faser

I Oslo legger man til grunn en modell i fem faser, jf. figur 4.1. De fem fasene er initiering, situasjonsbeskrivelse, valg av modell, gjennomføring og selve driften. Modellen systematiserer prosesser og arbeidsoppgaver ved konkurransetsetting. Dette er oppgaver som er generelle, i den forstand at de ikke bare er aktuelle ved noen tjenestegrupper eller i noen typer kommuner. Med unntak av de få delprosessene som er knyttet til Oslos styringsstruktur (bydelsutvalg, byråd) er dette oppgaver som vil være aktuelle for enhver kommune som går inn i en konkurransetsettingsprosess. Modellen kan dermed være aktuell som et rammeverk eller oppgaveoversikt for enhver kommune som vurderer å bruke dette alternativet.



Figur 4.1 Faser ved konkurranseutsetting. Kilde: Oslo kommune
 MBU = Medbestemmelsesutvalg

Bærum

I Bærum kommune har det altså vært gjennomført et omfattende utredningsarbeid i forbindelse med konkurranseutsetting. En viktig premiss i dette arbeidet var å hindre utvikling av private monopoler. Det understrekes at man skal beholde virksomheter og kompetanse i et omfang som sikrer at det er mulig å gi anbud og å ta tjenester tilbake i egen regi. På denne måten kan man sikre seg ved uforutsette hendelser og for å bidra til reell konkurranse i markedet.

Komitéen har fra september 1998 behandlet en rekke innstillinger om ulike sider ved konkurranseutsetting i kommunen. Dette er i stor grad vurderinger og avklaringer av prinsipielle sider ved problematikken. Det vi trekker fram her kan forstås som (utvalgte) retningslinjer for konkurranseutsetting i Bærum kommune. Vi går inn på spørsmålet om merverdiavgift, kalkulering av egenregibud, kvalitetsarbeid og plan for bestiller-utfører organisering.

Problematikken med *merverdiavgift* på tjenester er avklart på følgende måte: For en rekke tjenester vil eksterne produsenter være merverdiavgiftspliktige, dvs. at 23 % må legges til det kalkulerte pristilbudet. Ved bruk av anbud forutsettes det at kommunen legger inn egenregibud. De kommunale utførerenhetene vil ikke være selvstendige rettssubjekter og dermed ikke avgiftspliktige for leveranser til Bærum kommune. Dette medfører at merverdiavgiften kan virke konkurransevridende i de interne enhetenes favør, noe som kan medføre at det er andre enn den mest effektive leverandør som har den laveste prisen. Spørsmålet er altså om kommunens enheter skal ha denne fordelten eller om det skal legges vekt på å velge den mest effektive produsent. Det framheves sterkt at kommunen bør velge et av disse grunnholdningene, for å gi et klart signal til potensielle tilbydere og egne ansatte.

Som argumenter for å velge lavere pris heter det:

"Kommunestyret er interessert i å få mest mulig ut av hver krone på budsjettet. Alle andre ting like bør man derfor velge den tilbyder som medfører lavest utlegg på årsbudsjettet. Det blir da flere budsjettmidler å nytte til andre formål. Så lenge tilbyderen er seriøs og vil overholde alle avtalens krav, er det uinteressant hvorfor prisen er lavest".

Følgende forhold taler i motsatt retning:

"Det vil være interessant for kommunestyret at disse tjenestene i et langsiktig perspektiv utføres mest mulig effektivt med best mulig kvalitet. Når kvalitetskravene er imøtekommet må derfor kommunen velge den mest mulig effektive utføreren, bruke denne som et sammenligningsgrunnlag for andre utførere, og trekke ut de lærdommer det er mulig å hente. Kommunen bør ... drive markedsutvikling, og bidra til at de mest effektive utførerne blir belønnet. Ovenstående betyr at man velger en privat utfører som er dokumenterbart mer effektiv enn den kommunale utførerenheten, selv om prisen etter merverdiavgift blir høyere".

I avveiningen mellom disse argumentene gis det første størst vekt. Heller enn å betale et gitt "overpris" (X) til en ekstern bedrift, antas det at man får større effekt av å benytte et tilsvarende beløp gjennom effektiviseringsarbeid rettet mot egen organisasjon. Konklusjonen blir dermed at Bærum kommune skal velge lavest pris, gitt at tilbyder imøtekommer kravene til kvalitet, seriøsitet og soliditet. Dersom en annen en den mest effektive produsenten har det laveste pristilbudet oppfattes som uvedkommende for kommunen.

Egenregibud ved konkurranseutsetting har en rekke sider. Her vil vi kort gå inn på prinsipper for kalkulering av prisen på egenregibudet. I utredningen legges det vekt på at spørsmålet om prissetting vil være avhengig av hvilken forretningsstrategi kommunen skal følge ved bruk av anbud. Hensikten med anbudskonkurranse er å avdekke om den samme kvalitet kan leveres for en lavere pris enn hva produksjon i kommunal regi innebærer. Alle andre forhold like skal kommunen akseptere det anbud som tilbyr den laveste prisen. Ut fra dette skal kommunens egenregibud kalkuleres ut fra den *marginalkostnad* som vil være konsekvensen av produksjon i egen regi. Det understrekes at man ikke skal underprise ved å legge inn et anbud som er lavere enn denne merkostnaden, da et eventuelt underskudd uansett må dekkes av kommunen. Man skal heller ikke overprise, fordi det kan føre til at kommunen velger et tilbud som er dyrere enn kommunal egenproduksjon vil være.

Hva er marginalkostnaden ved kommunal egenproduksjon? Denne kostnaden vil bestå to deler; 1) økningen i direkte kostnader ved enhetens produksjon av tjenester; 2) økningen i indirekte kostnader – såkalt "overhead" – som støtter tjenesteproduksjonen. Eksempel på dette er drift av datasystemer, regnskapssystemer og overordnet ledelse. Mens direkte kostnader gjerne vil øke proporsjonalt med produksjonsvolumet, er dette ikke tilfelle med indirekte kostnader. Dette skyldes at disse kostnadene er sprangvis faste, dvs. at de "trappetrinnsutvikling". Dette medfører at kommunen ofte vil kunne øke sin produksjon betraktelig, uten at de indirekte kostnadene vil stige.

Det pekes på at dette er prissetting som er basert på alminnelige forretningsmessige prinsipper, som benyttes av de interne enhetenes

konkurrenter. Dette er også i samsvar med de prinsipper som benyttes av Konkurransetilsynet og EU-kommisjonen ved anklager om "prisdumping".

I forbindelse med konkurranseutsetting er det viktig å synliggjøre kostnadene ved de enkelte kommunale tjenester. Dette gir et bedre sammenligningsgrunnlag eksternt, da detaljkunnskaper om sammensetningen av kostnadskomponentene ved egenproduksjon er nødvendige for å gi en vurdering av om andre kan utføre en tjeneste til samme kvalitet med lavere kostnad. Regnskapssystemet utgjør her en utfordring: Budsjett og regnskap er bygget opp rundt organisasjonsstruktur og hvem som er ansvarlig for bevilgede midler. En og samme enhet kan imidlertid produsere forskjellige tjenester, slik at det er vanskelig å avdekke kostnadene for en spesifikk tjeneste. En annen problemstilling er knyttet til valg av metode for å synliggjøre kostnadene ved å binde kapital i en virksomhet og for å beregne verdiforringelse på utstyr. En tredje problemstilling er knyttet til tidsforskyvninger som skyldes forskuddsbetalinger, oppbygging av materialbeholdninger og lignende.

Bl. a i forbindelse med konkurranseutsetting av et bo- og behandlingssenter (sykehjem) har det vært arbeidet med *kvalitet*. Dette er et interessant eksempel siden avdekking av tjenestens innhold og spesifisering av kvalitetskrav ikke er enkelt innen pleie og omsorgssektoren. I konkurransekomitéens rapport heter det bl.a. at det skal "utarbeides en skriftlig kravspesifisering av behovet, oppgaven og krav til kvalitet på tjenestene, som grunnlag for konkurranse. I den kontrakten som inngås skal også mål for og krav til kvalitet inngå". Uansett om det er en intern eller ekstern leverandør må tjenesteytende enhet "dokumentere et kvalitetssystem som gir tillit til at tjenesten ytes med en tilfredsstillende kvalitet". Dette omfatter både teknisk kvalitet ("som kan måles, veies og telles") og

opplevd kvalitet; som bare kan måles ved den enkelte brukers opplevelse. Kommunen ønsker at også det siste aspektet av kvalitet skal måles med "metoder og systemer og på en slik måte at resultatene raskt kan synliggjøres og at manglende kvalitet kan rettes mest mulig omgående". Kravene til kvalitet har ikke bare sammenheng med at tjenestene skal bli satt ut på anbud. I tillegg kommer Sosial- og helsedepartementets rundskriv om "Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene". De kravene som her stilles opp gjelder uavhengig av om konkurranse benyttes ved tildeling av oppdrag og uavhengig av hvilken type organisasjon som skal utføre tjenesteproduksjonen. Kriteriene er utformet i "skal"-form, og gir klare føringer for hva institusjonsbeboerne har krav på. Det er altså tale om et statlig pålegg om kvalitet. Figuren nedenfor viser hvordan Bærum kommune har konkretisert de 13 hovedpunktene i forskriften.

<i>Kvalitetskriterier med konkretisering</i>
1. Beboeren skal oppleve trygghet, forutsigbarhet og respekt i forhold til tjenestetilbudet
1.1 Det skal benyttes samarbeidsavtale mellom operatør og den enkelte bruker. Avtalen skal være tilsvarende Bærum kommunes avtale til enhver tid. Annen avtale kan bare benyttes etter godkjenning av Bærum kommune.
1.2 En fagperson ansvarlig for å koordinere tjenestene til den enkelte beboer.
1.3 Tilstrekkelig fagbemanning gjennom døgnet.
1.4 Forutsigbarhet i de daglig rutiner/hendelser.
1.5 Alle beboerne skal gis medbestemmelse i forbindelse med utførelse av tjenesten.
1.6 Tilstrekkelig kvalifisert fagpersonell til å ivareta alvorlig syke/sterkt hjelpetrengende beboere.
2. Bruker skal få mulighet til selv i ivareta sin egenomsorg
2.1 Individuell tilrettelegging av daglige gjøremål ut fra den enkeltes ressurser/behov.
3. Bruker skal få tilstrekkelig næring (mat og drikke), variert og helsefremmende kosthold og rimelig valgfrihet i forhold til mat
3.1 Beboerne skal få mat av god kvalitet og med hjemlig preg.
4. Beboeren skal få tilpasset hjelp ved måltider og nok tid og ro til å spise
4.1 Måltidene skal være fleksible.

4.2 Måltidene skal serveres i en hjemlig atmosfære.
5. Beboeren skal få ivaretatt personlig hygiene og naturlige funksjoner
5.1 Beboerne skal få godt hygienisk stell.
5.2 Beboer skal få veiledning til å bruke sine egne ressurser.
5.3 Beboerne skal få bade/dusje ut fra egne ønsker så langt det er mulig.
5.4 Beboerne skal få komme på toalettet når de kjenner behov for det.
6. Beboeren skal få tilpasset hjelp ved av- og påkledning
6.1 Beboer skal selv få velge egne klær når dagen begynner.
6.2 Beboer skal få veiledning til å bruke sine egne ressurser.
6.3 Ved innkjøp av personlig tøy, skal det tilrettelegges for at beboeren deltar og at innkjøp skjer i tråd med beboerens smak og behov.
7. Beboeren skal få følge en naturlig døgnrytme og unngå unødig og uønsket sengeopphold
7.1 Alle skal få stå opp når de selv ønsker det.
7.2 Alle skal få legge seg når de vil.
8. Beboeren skal få mulighet til ro og skjermet privatliv, selvstendighet og styring av eget liv
8.1 Alle langtidsbeboere skal tilbys enerom.
8.2 Dersom dobbeltrom allikevel må benyttes, skal det tas særlige hensyn slik at mulighet til ro og skjermet privatliv ivaretas.
9. Beboeren skal få mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
9.1 Tilrettelegge for sosialt liv gjennom å motta besøk, tilrettelegge for enkel bevertning.
9.2 Behjelpelig ved hjemreise/besøk/aktiviteter utenfor senteret.
9.3 Bidra til å skape sosial kontakt, dekke sosiale, psykiske og åndelige behov.
10. Beboeren skal få tilbud om varierte og tilpassede aktiviteter både ute og inne
10.1 Tilby den enkelte beboer tilrettelagte og meningsfulle og kontaktskapende aktiviteter, også for de som ikke har evne til å dra nytte av fellesaktiviteter.
11. Beboeren skal få nødvendig medisinsk undersøkelse og behandling, rehabilitering, pleie- og omsorg tilpasset den enkeltes behov.
11.1 Tjenesten til den enkelte beboer skal bygge på en tverrfaglig tilnærming.
11.2 Tilsynslege skal tilknyttes institusjonen minimum i det omfang som fremgår av Bærum kommunes norm til enhver tid.
11.3 Beboer skal stimuleres i dagliglivets gjøremål, slik at optimalt funksjonsnivå oppleves.
11.4 Rehabilitering skal skje under veiledning av fagpersonell.
12. Beboeren skal få nødvendig tannbehandling og ivaretatt munnhyggiene
12.1 Beboerne skal få oppfølging av tannpleier minimum 1 gang pr. år.

12.2 Beboerne skal få nødvendig behandling av tannlege.
12.3 Beboerne skal få et godt daglig tannstell/munnstell.
13. Beboeren skal gis en verdig livsavslutning i trygge og rolige omgivelser
13.1 Beboeren skal ha tilgang til hjelp for så vel fysiske som psykiske smerter.
13.2 Det skal om nødvendig settes inn ekstra ressurser.
13.3 Det skal vises særskilt omsorg, respekt og omtanke for pårørende i slike situasjoner. Personalet skal bidra til å skape trygghet gjennom å informere og veilede.

Bærum kommune, Rådmannen, sak 23/99, 08.11.99

I tillegg kommer en rekke krav knyttet til bl.a. leverandørens eget kvalitetssystem, bemanningsplan, pasientjournal, samarbeid, håndtering av spesielle situasjoner m.m. Det understrekes at det er behov for økt kontroll med tjenesteproduksjonen. Dette skyldes to forhold, dels at kontrollen i dag kan være mangelfull på enkelte områder, dels forhold knyttet spesielt til konkurranseutsetting:

"Ved konkurranseutsetting vil leverandørens hovedmålsetning være å tjene penger innenfor den avtale som oppnås med kommunen som bestiller. Dette betyr at eventuelle huller i en avtale, mangler i en beskrivelse el. l. vil bli forsøkt utnyttet for å oppnå økonomisk gevinst, enten ved å levere mindre enn kommunen hadde intensjon om eller aller helst ved å avtale tillegg. Økt kontroll som skyldes dette forhold er en merkostnad ved konkurranseutsetting".

En forutsetning er altså at bruk av eksterne tjenesteleverandører krever noe økt kontroll sammenlignet med bruk av egne enheter. Vår tolkning av dette er at det er profittmotivet ved privat virksomhet gjør at man må være ekstra påpasselig for å sikre seg mot å bli utnyttet, sammenlignet med en intern leverandør. Hovedmotivet for økt kontrollinnsats er allikevel å sikre brukerne riktige tjenester enten disse produseres av kommunen eller andre.

Konkurransetsetting (og i neste omgang styring gjennom kontrakt) vil ikke medføre endringer mht. tildeling og klagebehandling. Gjennom at kommunen tildeler plass ved et bo- og behandlingssenter sikres det at tilbudet er tilpasset brukers behov. Det er kommunen alene som tildeler brukerne plass. Servicekontoret innen avdeling bistand og omsorg skal ha dette ansvaret. Klager på vedtak og gjennomføring av lovregulerte vedtak skal oversendes kommunen. Utfører skal registrere og behandle mishagsyttringer og andre former for tilbakemelding etter egen prosedyre.

Det legges videre opp til følgende utviklingstiltak:

- Videreføring av brukerundersøkelser
- Indikatorer på kvalitet
- Kvalitetsrevisjon

Sammenfatning

Konkurransetsetting er et sammensatt virkemiddel som reiser en rekke spørsmål og medfører justeringer av den kommunale organisasjonen. Gjennom utvalgte eksempler har vi her belyst *noen* aktuelle tema. De momentene som Kristiansand har stilt opp kan benyttes som *beslutningskriterier mht. hvilke områder* som skal konkurransetsettes. Oslo kommunes oversikt gir retningslinjer for hvilke *rammer* som gjelder ved bruk av dette virkemiddelet. Modellen i fem faser kan med små justeringer benyttes som en oversikt over hvilke *elementer* som inngår ved konkurransetsetting, samt i hvilken *rekkefølge* disse skal gjennomføres. Fra Bærum har vi trukket fram vurderinger knyttet til *merverdiavgift*, egenregibud, samt et eksempel på hvordan *innhold og kvalitet* for et sykehjem kan presiseres.

5 DRIFTSPRIVATISERING UTEN KONKURRANSEUTSETTING

5.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi presentere et eksempel som utgjør et *unntak* i forhold til de tilnærminger som andre kommuner har valgt. I Asker kommune er ISS ansvarlig for drift av Risenga, et bo- og driftssenter. Dette eksemplet er interessant av minst to grunner:

1. Oppdraget ble tildelt uten reell konkurranse mellom alternative tilbydere, noe som skiller det både fra typiske retningslinjer for konkurranseutsetting (jf. forrige kapittel) og den praksis andre kommuner har
2. Avtalen mellom Asker kommune og ISS var basert på en utviklingskontrakt, med særlig vekt på å definere krav til tjenester og kvalitet i løpet av kontraktsperioden.

Vi vil understreke at beskrivelsen er basert på sekundærlitteratur.

Privat drift av sykehjem

Den politiske ledelsen tok i 1996 initiativet til at driften ved Risenga skulle finne sted i privat regi. Tjenestetilbudet på Risenga er nytt, og vedtaket berørte dermed ikke kommunale ansatte direkte. Denne institusjonen inneholder både sykehjemsplasser, omsorgsboliger, trygghetsplasser og dagtilbud. Man hadde et sterkt ønske om å styrke pleie- og omsorgskapasiteten, og ønsket at dette skulle skje på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Som ledd i dette arbeidet dro representanter for kommunen ut på en studietur til noen svenske kommuner. Denne turen bidro til å skape bred politisk velvilje for at private i større grad trekkes inn i driften av tjenestene. Det ble lagt vekt på å gjennomføre arbeidet ved bruk av egne ressurser, uten konsulentbistand, for å lære seg prosessen fra grunnen av.

Man tok kontakt med flere aktuelle firmaer, men bare ett var interessert. Det ble ikke benyttet åpen anbudsutlysning:

"Dette begrunnes med at man hadde dårlig tid, at det hastet å få pleie- og omsorgstilbudene på plass. ... Det var allerede opprettet kontakt mellom kommunen og et aktuelt firma som hadde erfaring med å drive omsorgsarbeid på oppdrag for kommuner i andre nordiske land. Dette firmaet ønsket kommunen å satse videre på, blant annet med den begrunnelse at det hadde erfaringer på det aktuelle tjenesteområdet, at det hadde et ordnet forhold til sine ansatte med hensyn til lønns-, arbeids- og organisasjonsforhold og dessuten at det dreide seg om et (flernasjonalt) firma med relativt god økonomi og som var stort nok til å tape i startfasen dersom virksomheten ikke ble så lønnsom som først antatt (Bogen og Nyen 1998)."

Selv om det ikke var reell konkurranse om driften av Risenga, kan bakgrunnen for privatiseringen forstås ut fra et ønske om å benytte konkurransemekanismer innen pleie- og omsorgssektoren. I forbindelse med tilbudet fra ISS, ønsket kommuneledelsen å foreta en sammenligning mellom kommunens egen pris på en tilsvarende tjeneste og prisen ISS tilbød. Helse- og sosialetaten fikk to dager til å sette opp et budsjett for en tilsvarende tjeneste. Man la her opp til en høyere bemanning enn i eksisterende virksomheter, ut fra at de kommunale enhetene var underbemannet. Kostnaden for ISS lå 20 % lavere enn dette budsjettet. Denne prisforskjellen var en viktig årsak til at ISS fikk kontrakten (Bogen og Nyen 1998).

Det ble gjort relativt lite forarbeid i forbindelse med tildelingen av kontrakten. Man var av den oppfatning at det finnes lite kunnskap om hvilke tjenester og kvalitet som faktisk ytes. Det var på det aktuelle tidspunktet vanskelig å definere

klare kravspesifikasjoner for tjenesten. Heller enn å legge ned ressurser i å utarbeide en klar bestilling mht. tjenester og kvalitet i forkant av kontraktsforhandlingene, satset man på utvikle kravspesifikasjoner i løpet av kontrakten. Det ble her lagt opp til et tett samarbeid med ISS, som kan trekke på erfaringer fra andre land. De to første årene skulle være en utbyggingsperiode og kontrakten var utformet som en utviklingskontrakt. Her inngår bl.a. et prosjekt for å utvikle kvalitetsindikatorer (Bogen og Nyen 1998). Denne tette kontakten åpner for en rekke problemstillinger, inkludert om ISS i for stor grad stiller premissene for de aktuelle tjenestene:

"Kommunen synes ikke å ha hatt betenkeligheter med å knytte sin kvalitetsutviklingsprosess så sterkt opp mot et privat firma som kan ha egeninteresse i å få anerkjennelse for "sine" kvalitetsmål og -standarder. et privat ... firma er mer opptatt av å dokumentere sin ressursbruk enn kommunale enheter, både for å få forsvarlig, økonomisk drift og et mulig økonomisk overskudd, men også for å kunne vise overfor bestilleren av tjenesten at tjenesten er levert i tråd med det omfang og den kvalitet kontrakten angir. Utvikling av et slikt dokumentasjonssystem mener man også vil være nyttig for kommunale institusjoner" (Bogen og Nyen 1998: 107).

Sammenfatning

Eksemplet Risenga er interessant av flere grunner. Før kontrakten ble underskrevet var det liten konkurranse om oppdraget. Det ble ikke levert noe reelt internt bud. Utarbeiding av kvalitetsmål og kravspesifikasjoner ble ikke vektlagt. I denne fasen er det et klart skille mellom Askers tilnærming og de retningslinjer (jf. kapittel 4) og framgangsmåter (jf. kap. 6 og 7) som andre kommuner har valgt. I kontraktsfasen har man lagt opp til et utviklings samarbeid mellom ISS og kommunene. På den ene siden åpner dette for forbedringsarbeid,

kvalitetsutvikling og organisatorisk læring i en relasjon basert på stor tillit og åpenhet mellom partene. Et (intendert) partnerskap skiller seg fra en tilnærming som sterkt vektlegger kontraktsbasert kontroll og oppfølging av den private leverandøren. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om Asker i for liten grad har beskyttet seg mot opportunistiske handlinger fra leverandørens side, og at det kan utvikle seg et ensidig avhengighetsforhold mellom partene.

6 BESTILLER-UTFØRER ORGANISERING: GRUNNIDE OG UTFORDRINGER

Med bestiller-utfører organisering vil vi forstå en grunnidé eller overordnet tankegang for organisering av kommunens enheter. En slik organisering skiller seg fra en tradisjonell 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) og b) enkeltvedtak og oppfølging av disse.
- Utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjonen
- Kontroll og oppfølging finner sted i et avtaleforhold mellom bestiller og utfører

En bestiller-utfører organisering kan være aktuell både når 1) kommunale enheter utfører en tjeneste og det ikke er konkurranse om oppdraget; og 2) ved konkurranseutsetting av tjenesten. I det første tilfellet vil formålet med dette bruddet med tradisjonell organisering være å avklare roller og ansvarsforhold i organisasjonen, samt å bidra til spesifisering av og kontroll med innhold og kvalitet på en tjeneste.

Hvorfor er bestiller-utfører organisering aktuell også når tjenesten ikke er konkurranseutsatt? Vi tar utgangspunkt i argumenter hentet fra Lars Nygård ved Ressurscenteret for omsorgstjenester. (Nygård 2000). Det er problematisk når forvaltnings- og driftsansvaret er lagt til samme linjeledelse i den kommunale organisasjonen. Dette skyldes at de to rollene er prinsipielt uforenlige; ved at tildeling av hjelp, selve utførelsen av tjenesten og klagebehandling er plassert på samme nivå. Dette kan føre til uklare bestillinger, fravær av reell kontroll og utydelig politiske ansvar.

Den tradisjonelle kommunale organiseringen er under "ytre press" i omsorgssektoren. Dette skyldes økt samfunnsmessig vekt på rettssikkerhet, "ideologien" om brukermedvirkning, samt den statlig kvalitetsforskriften fra 1997. I en slik situasjon vil en bestiller-utfører organisering være et mulig virkemiddel. Med bestiller-utfører organisering menes en analytisk tilnærming hvor det blir etablert "en viss forhandlingsrelasjon" og "en viss uavhengighet" mellom forvaltningsenhet og driftsenhet. På denne måten er det mulig å definere driftsansvaret og gjøre dette reelt. En bestiller-utfører organisering kan bidra til å:

- Tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordeling
- Tydeliggjøre innhold og kvalitet på tjenestene
- Sikre klar viten om hva en skal drive
- Konsentrasjon om driftskompetanse
- Tilgang på virkemidler slik at ansvaret blir reelt
- Dokumentasjon av at driften er som forventet
- Oppløse konsekvenser av egen innsats

Ut fra denne tankegangen bør man altså rendyrke rollen som etterspørter (bestiller) og rollen som tilbyder (utfører). Oppbygging av en bestillerrolle vi gjerne kreve ny kompetanse i organisasjonen. Å innføre dette organisasjonsprinsippet er ikke uproblematisk. For det første kan en bestiller-utfører organisering ha en rekke ugunstige konsekvenser: Økte samhandlingskostnader, oppsplitting og manglende helhetsansvar, dobling av kompetanse og unødig byråkratisering av en relasjon som må fungere fleksibelt.

For det andre⁴ vil man i praksis måtte tilpasse prinsippet til et eksisterende hierarki og rapporteringsforhold. Et skille mellom myndighet og drift vil naturligvis endre den hierarkiske organisasjonen. Men vil imidlertid i liten grad kunne frikople bestiller-utfører relasjoner fra hierarki og over- og underordningsforhold i organisasjonen. Innføring av bestiller-utfører prinsippet medfører derfor at relasjoner basert på *avtaler* vil eksistere "side om side" med relasjoner basert på *hierarki og legitim autoritet*. Nøkkelspørsmålet blir hvordan bestillere og utførere er plassert i den hierarkiske organisasjonen.

Det må understrekes at argumentene over er gyldige uavhengig av om konkurranseutsetting er på dagsorden. I en situasjon hvor anbud eller tilsvarende *ikke* er aktuelt, har bestiller-utfører tankegangen som formål å få til bedre organisering av de kommunale enheter og bedre styring med kommunens egen tjenesteproduksjon. Prinsippet medfører da at man rendyrker rollen som etterspørter og tilbyder og innfører avtaler om "leveranser" av tjenester, uten at det er konkurranse blant tilbyderne og uten at private bedrifter er aktuelle som leverandører.

⁴ Dette poenget bygger ikke på Nygård (1990) og er utviklet av forfatterne.

Når kommunale enheter blir utsatt for konkurranse, kommer et sett med argumenter *i tillegg* til de som er presentert ovenfor. En bestiller-utfører tankegang kan i denne situasjonen bidra til likebehandling av konkurrenter om et oppdrag. Prinsippet blir et virkemiddel for å sikre "rettferdig konkurranse" mellom intern enhet og private bedrifter. Ved å skille mellom bestiller- og utførerrollen internt i den kommunale organisasjonen skal man unngå inhabilitet ved utarbeidelse av konkurransegrunnlag og vurdering av tilbud. Den interne driftsenhet (mulig utfører) skal være skilt fra bestillerenheten og i prinsippet være likestilt med en ekstern privat bedrift.

En slik organisasjonsmodell legger også til rette for at kontrakter og avtaler med interne leverandører blir fulgt opp på samme måte som kontrakter og avtaler med private leverandører. Kontroll og oppfølging av tjenesteproduksjonen skal finne sted basert på et avtaleforhold, uansett om det er en privat bedrift eller en intern utfører enhet som er ansvarlig for driften.

I denne situasjonen blir det stilt store krav til kompetanse knyttet til bestillerrollen. Slik kompetanse kan både knyttes til de enkelte stillingene i bestillerenheten, hentes inn fra andre enheter etter behov og kjøpes inn utenfra. Det er imidlertid viktig å være bevisst på hvordan man bygger opp egenkompetanse på dette området. Det bør videre rettes oppmerksomhet mot virkemidlene bestillerne har til rådighet; a) konkurransegrunnlaget (definerer bl.a. innhold, kvalitet og krav til leverandører) og b) kontrakten med den valgte leverandør.

En bestiller-utfører organisering medfører en rekke utfordringer. Disse har sin bakgrunn i at man ved konkurranseutsetting både:

1. Forsøker å utnytte det effektiviserings- og forbedringspotensiale som ligger i å trekke private bedrifter inn i konkurranse om et oppdrag. Antakelsen – som har god støtte i økonomisk teori – er at når flere aktører konkurrerer om å utføre et oppdrag vil dette bedre bidra til å utløse forbedrings- og effektiviseringspotensialet for en gitt tjeneste enn i en situasjon hvor utfører har monopol. For at denne konkurransemekanismen skal fungere kreves det likebehandling av tilbyderne.
2. Vil trekke på den kompetanse og erfaring som ligger i de interne utførerenheter. Denne kompetansen vil konkret være viktig for å definere innhold og kvalitetskrav til en gitt tjeneste og for å spesifisere kontrakten med utfører. Generelt vil interne utførerenheter være en del av kommunens kompetansebase på området, og bidra til informasjons-, erfaringsutveksling og utvikling av aktuelle tjenester.

På den ene siden vil det være forhold som trekker i retning av en friest mulig stilling for den interne utførerenheten. Argumentet for dette vil gjerne være at den kommunale enhet må ha stor frihet til å disponere sine ressurser i en konkurransesituasjon, samtidig som dette bidrar til at kommunen ikke kan beskyldes for inhabilitet ved tildeling av oppdrag. I sin ytterste konsekvens kan imidlertid dette føre til oppretting av kommunale AS – som ikke inngår i kommunen som juridisk enhet – og eventuell privatisering gjennom salg av den aktuelle enhet til private aktører. På den andre siden vil det være argumenter som trekker i retning av å beholde utførerleddet som en tradisjonell kommunal enhet. Dette gjelder hensynet til trygge arbeidsvilkår for de ansatte, og betydningen av kompetanseoverføring og læring mellom enheter innen kommunen.

Når bestiller-utfører modellen etableres innenfor kommunen som organisatorisk enhet er to spørsmål sentrale. For det første må en bestiller-utfører tankegang tilpasses den eksisterende hierarkiske organisasjon. På hvilket nivå plasseres de to rollene? Hvor sentralisert er bestiller og utførerfunksjonen i den kommunale organisasjonen? Hvor stor formell avstand vil det være mellom disse? En mulighet vil være at bestiller er direkte overordnet utfører, et annet at bestiller og utføreransvaret plasseres hos enheter, hvis rapporteringslinjer ikke "møtes" før på rådmannsnivå.

For det andre er det – gitt den formelle organisatoriske plassering av de to enhetene – et spørsmål om faktisk grad og type av kontakt mellom bestiller og utfører. I før-kontraktsfasen vil man ut fra hensynet til rettferdig konkurranse argumentere for minst mulig kontakt og informasjonsutveksling mellom bestiller og den enheten som er ansvarlig for internt bud. På den andre siden vil det være fornuftig å trekke på kompetanse og erfaringer som eksisterende driftsenheter har og bygge videre på eksisterende uformelle nettverk og kilder til informasjon og idéer i organisasjonen. I kontraktsfasen er spørsmålet om man benytter de samme former for kontroll og oppfølging overfor intern utfører som overfor ekstern tjenesteleverandør. Viktige spørsmål er: Blir kontroll og oppfølging av interne leverandører påvirket av de kontrolltiltak som settes i verk mot en privat leverandør som har vunnet et oppdrag? Er det større sannsynlighet for at private leverandører vil opptre opportunistisk og for eksempel utnytte ufullstendige kontrakter enn at interne utførere ikke handler i samsvar med forutsetningene for oppdraget? Krever private leverandører et større innslag av kontroll enn intern tjenesteproduksjon?

Sammenfatning

I dette kapitlet har vi gjort rede for grunnidé og utfordringer ved en bestiller-utfører organisering. Et sentralt poeng er at denne modellen er aktuell også når konkurranseutsetting ikke står på dagsorden. Ved bruk av konkurranse for tildeling av oppdrag kommer et sett med argumenter og utfordringer i tillegg. I neste kapittel vil vi gå inn på eksempler på bruken av bestiller-utfører organisering ved konkurranseutsetting.

7 BESTILLER-UTFØRER ORGANISERING: EKSEMPLER OG ERFARINGER

Å bygge en bestiller-utfører tankegang inn i den kommunale organisasjonen medfører altså en rekke utfordringer, avveininger og dilemmaer. Gjennom eksempler fra Bærum, Oslo og Kristiansand vil vi konkret belyse noen av disse problemstillingene. Det er her verdt å merke seg at dette er "tidlige" eksempler på bruk av dette prinsippet for organisering. Tankegangen er nylig blitt innført i omsorgssektoren og erfaringene er så langt primært hentet fra planleggings- og selve konkurransefasen, og ikke fra kontroll og oppfølging i driftsfasen.

Bærum

Utgangspunktet for Bærum var følgende: Når en kommunal enhet går fra å være tjenesteprodusent uten konkurranse til å være en av flere tilbydere om å levere en tjeneste til kommunen, vil det være viktig å avklare hvilke roller og arbeidsoppgaver de enkelte enheter i kommunen skal ha. Konkurransekomitéen tok stilling til dette spørsmålet i tilknytning til konkurranse om "driften av neste nyetablerte sykehjem" og hjemmebaserte tjenester. Håndteringen i kommunen illustrerer en viktig prinsipiell problematikk ved konkurranseutsetting, og gir et mulig svar på hvordan denne problematikken skal håndteres. Det understrekes at fagkompetanse på drift og utvikling av pleie- og omsorgstjenester finnes i avdelingen for bistand og omsorg. Denne kompetanse må benyttes når anbudsinnbydelsen skal utarbeides, altså for å ivareta bestillerrollen. Samtidig er det bare med utgangspunkt i kompetansen i Avdeling for bistand og omsorg at kommunen kan legge inn et eget tilbud (utførerrollen). I konsentrert form: "Utfordringen er å benytte kompetanse der det er nødvendig, men samtidig etablere et skille mellom bestiller og egenregionbyder".

Det er besluttet at leder for seksjon institusjonstjenester (underlagt avdeling for bistand og omsorg) får ansvaret for egenregibudet (utfører), samtidig som avdelingen benyttes i arbeidet med anbudsgrunnlaget, særlig tjeneste- og kvalitetsbeskrivelse. Rådmannen ved konkurranseutsettingsprosjektet leder forarbeidet med anbud, selve anbudsinnbydelsen og innstilling til vedtak. Rollefordelingen i de ulike fasene er skissert slik:

Rådmann v/konkurranseutsettingsprosjektet leder og koordinerer arbeidet med å lage tjenestebeskrivelser, etablere et nødvendig kvalitetssystem, et regnskap som synliggjør alle kostnader på rett sted samt å legge til rette for at egenregienheten får de frihetsgrader som synes riktig i en konkurransesituasjon og som tilfredsstillende behovet for å etablere en egen økonomisk resultatenheter. Prosjektet skal sette i gang kompetansehevende tiltak med sikte på å levere anbud. Direktøren for avdeling bistand og omsorg skal delta i prosjektarbeidet. Samtidig skal direktøren sikre at det gis rom for å gjennomføre nødvendige kompetansetiltak på seksjonsnivå for å levere anbud.

Rådmannen v/konkurranseutsettingsprosjektet utarbeider anbudsinnbydelsen, basert på det arbeidet som er gjort i samarbeid med avdeling for bistand og omsorg og de vedtak som er fattet i politiske organer. Avdelingen deltar ikke i selve anbudsinnbydelsen. Når anbudene er kommet inn, skal disse vurderes av rådmannen (konkurranseutsettingsprosjektet) i henhold til de oppsatte kriterier. Rådmannen avgjør hvem som får tildelt oppdraget .

Enhet/ Oppgave	Tjeneste- beskrivelse	Kvalitets- mål/krav	Anbuds- innbydelse	Anbuds- avgjørelse	Drift	Kontroll
Folkevalgt organ	Vedta	Vedta	Godkjenne	Vedta		Formelt ansvar
Rådmannen	Utforme	Utforme	Utforme	Innstille		Avviks- kontroll
Avdeling for bistand og omsorg	Utforme	Utforme	Ikke delta	Delta		Service- kontoret: Kontakt og kontroll med leverandør
Seksjon institusjons omsorg	Utforme	Utforme	Ikke delta (eventuelt levere anbud)	Ikke delta	Utføre	

Figur 7.1 Arbeidsdeling ved konkurranseutsetting i Bærum kommune

Når det gjelder oppfølgingen av kontrakten, er dette rådmannens ansvar. Det forutsettes at kontrollsystemer og –rutiner er nedfelt i kontrakt med leverandøren. Av særlig interesse i denne fasen er at servicekontoret innen Avdeling for bistand og omsorg skal bistå rådmannen når det gjelder tjenestens innhold og kvalitet. Denne oppfølgingen i regi av servicekontoret skal foregå på samme måte for tjenester som produseres etter anbud/kontrakt som for øvrige tjenester og uavhengig av om tjenestene leveres av kommunens egenregionhet eller av en annen leverandør. I praksis vil kontraktsoppfølgingen i stor grad skje gjennom Servicekontoret i avdelingen. Arbeidsdelingen i de ulike fasene er skissert i figuren over.

Når det gjelder spørsmålet om inhabilitet heter det: "Kommunen kan bli utsatt for påstander om at egenregianbyder er forfordelt før anbud leveres eller med mistanker om at kommunens eget anbud er underpriset og at dette vil dekkes av kommunen på en annen måte. Dette må allikevel ikke føre til at egenregianbyder blir faglig isolert og at kommunen i unødig grad bygger opp parallell kompetanse".

Redegjørelsen peker på at den skisserte arbeidsdelingen "vil være overførbar også til andre tjenestoområder". Imidlertid understrekes det at hvis kommunen setter ut tjenester på anbud i et større omfang, må det vurderes å etablere skille mellom bestiller og utfører på en annen måte. De mest aktuelle alternativer er da å etablere utførerorganisasjonen som et kommunalt foretak eller kommunalt aksjeselskap. Dette kan gjøre det enklere å sikre interne enheter og andre konkurrenter like konkurransevilkår. På den annen side kan etablering av et kommunalt foretak eller AS føre til høyere etableringskostnader, at smitteeffekten til kommunens øvrige drift ved bedret effektivitet blir redusert og at kommunikasjonen mellom enhetene i kommunen blir tyngre.

Ved anbudet på Gullhaug bo- og behandlingssenter står konkurranseutsettingsprosjektet som bestiller, men tjenestebeskrivelser og konkurransegrunnlag er utarbeidet i samarbeid med den definerte bestillerenheten i avdelingen, servicekontoret.

Den skisserte arbeidsdelingen er ikke uten utfordringer:

"Fra konkurranseutsettingsprosjektets side synes det mest problematiske å være at sentrale personer i direktørens stab er lånt ut til seksjonen for å arbeide med

egenregianbud. Dette har ført til vanskelig kommunikasjon i sluttfasen av utarbeidelse av konkurransegrunlaget og når det har kommet spørsmål til konkurransegrunlaget av faglig karakter. Vi har så langt vært i overkant forsiktige og stoppet også kommunikasjon som åpenbart ikke ville vært konkurransevridende".

Vi vil understreke to forhold med denne modellen. For det første er bestillerrollen *sentralisert* til rådmannsnivået, med en viss delegering til samarbeid med servicekontoret innen Avdeling for bistand og omsorg. I tillegg til enkeltvedtak skal servicekontoret være aktiv mht. kontakt og kontroll med leverandør. Man har lagt vekt på å trekke inn kompetanse fra andre enheter etter behov. For det andre gir modellen en mulig "*løsning*" på avveiningen mellom hensynet til å benytte eksisterende kompetanse i kommunen og argumentene for å etablere et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonene. Den arbeidsdelingen som er presentert ovenfor legger stor vekt på det første hensynet. Grunnene til dette er at man i stor grad trekker på kompetanse fra den aktuelle utføreravdeling i forarbeidet til anbudet og i kraft av den rolle servicekontoret har ved oppfølging av kontrakten. Bestiller- og utførerfunksjoner vil da være underlagt kommunaldirektør for bistand og omsorg. I tillegg kommer at utføreransvarlig – seksjonssjef – er underlagt kommunaldirektør og rådmann (bestiller) i den hierarkiske organisasjonen.

Kristiansand

Vi går her inn på bestiller-utfører organisering ved konkurranseutsetting av Vågsbygdtunet sykehjem. Dette var et nytt sykehjem som var under oppføring. Søkelyset rettes mot bestiller-utfører organisering i før-kontraktsfasen.

Det ble etablert en bestillergruppe på fire personer under rådmannen som fikk i ansvar å lage anbudsdocumentet. Disse fire var kommunens innkjøpssjef med kompetanse på innkjøp, en juridisk rådgiver med kompetanse på kontraktmessige sider av et anbud, en sykepleier med spesialkompetanse på kvalitetsindikatorer og en omsorgssjef med sykepleiefaglig kompetanse. I vurderingsfasen ble også en personalsjef med personal- og organisasjonskompetanse tatt med i gruppen. Organisering av egenregibudet (utfører) ble overlatt helse- og sosialsektoren med bydelssjefen som øverste ansvarlige. Leder for egenregi-gruppen var prosjektleder for bygging av Vågsbygd tunet som er sykepleier og tidligere leder av et sykehjem.

Bestillergruppen blir fra kommunens side trukket frem som en god løsning. Spesielt mener man at den brede kompetansebasisen bidro til å gi en helhetlig vurdering av anbudets ulike sider. Skillet mellom bestiller- og utførerrollen ble lite vektlagt i arbeidet med konkurranseutsettingsprosessen. Den store utfordringen mente man lå i å skape tillit i markedet og unngå at spørsmålet om inhabilitet ble reist:

"Helt fra startfasen var vi nok så klar over at dette ville bli et prosjekt og en sak som ville bli fulgt nøye opp både i pressen, blant folkevalgte, administrasjonen og de private operatørene. Det var derfor viktig at vi opptrådte mest mulig korrekt og ryddig i hele prosessen."

I ledelsen av delprosjektet mente man at det var tre mulige organisatoriske løsninger for egenregibudet; et rent aksjeselskap, et kommunalt foretak eller innenfor linjeorganisasjonen. Det var ulike grunner til at man ikke valgte å gjøre omfattende organisatoriske endringer i forbindelse med utarbeidelsen av

anbudsgrunnlaget og egenregibudet, men tidsaspektet blir trukket frem som den kanskje viktigste.

"Vi fikk et vedtak 18.12.98 og kontrakten skulle være i havn i august det påfølgende året. Og da skal du gjennom hele anbudsrunder og få politisk behandling på alt dette. I Stockholm kommune bruker de et år på den prosessen fra de får vedtak til de har skrevet kontrakt, og de har gjort dette i 5 – 6 år. Vi fikk altså en periode fra januar til august, og vi hadde aldri gjort det. Så det var et veldig tidspress."

I og med at man ikke skilte ut en egen organisatorisk enhet med ansvar for egenregibudet, men satt ned en gruppe som også rapporterte til Rådmannen, kunne dette bli sett på som et habilitetsproblem. For å komme slik kritikk i forkjøpet krevde bestillergruppens leder taushetsløfte fra alle i gruppen og andre som hadde med saken å gjøre.

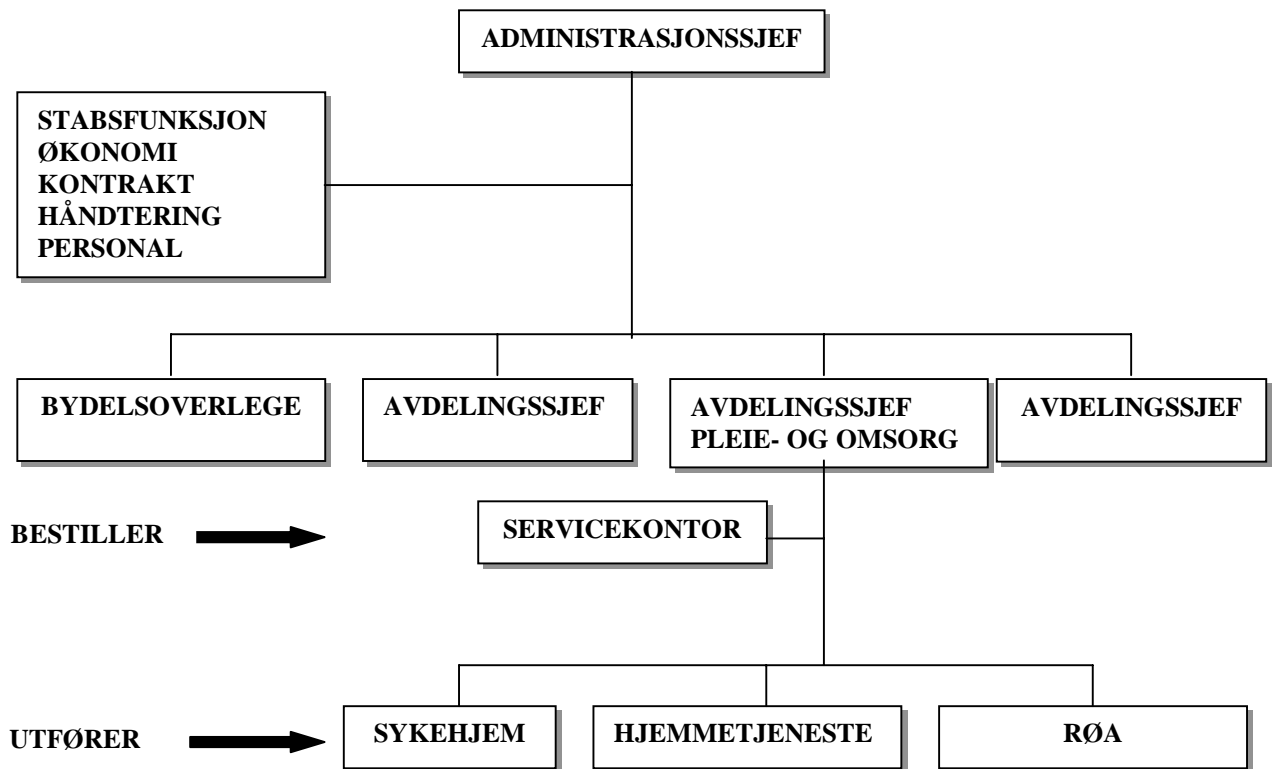
Parallelt med utarbeidelsen av anbudsgrunnlag ble det i delprosjektet om konkurranseutsetting vedtatt å iverksette en utredning av bestiller – utfører modellen. Det ble satt ned en arbeidsgruppe med mandat å beskrive bestiller – utfører modellen og hvordan denne kunne innføres i Kristiansand kommune. Det var ikke direkte samarbeid mellom bestiller gruppen og arbeidsgruppen, men man utvekslet informasjon underveis.

Bestillerenhetene beskrives på bakgrunn av bestillingens karakter. "Den store" bestillingen ønskes lagt til en sentral enhet i Rådmannens stab, mens "den lille" bestillingen legges til den enkelte sektor knyttet til hver av direktørene. Da Vågsbygdtunet ble konkurranseutsatt, ble denne modellen benyttet.

Oppsummert: Utfordringene knyttet til bestiller-utfører organisering ble lite vektlagt i arbeidet. I likhet med Bærum ble bestillerrollen ivaretatt av et prosjekt som rapporterte til rådmannen. Egenregibudet ble utformet av en gruppe ledet av helse- og omsorgssjefen, som også rapporterte til rådmannen. For å unngå inhabilitet og informasjonsspredning, ble bestillergruppen pålagt et taushetsløfte.

Oslo (Røa)

I bydelen ble det i 1998 innført et skille mellom bestiller og utfører for alle pleie- og omsorgstjenestene. Man har videre valgt å dele bestillerenhetene innen bydelsadministrasjonen i to enheter; den "store" og den "lille" bestillerenheten. Disse to enhetene er plassert på ulike nivåer i bydelens administrasjon. Den "store" bestillerenheten tar seg av de store bestillingene knyttet til kontrakter på overordnet nivå, kjøp av tjenester på bydelsnivå etc., og er lagt direkte under bydelsdirektøren. Den "lille" bestillerenheten – Servicekontoret - tar seg bl.a. av enkeltvedtak om tildeling av tjenester, all kontakt med brukerne av helse- og sosialtjenester og oppfølging av utførerenhetene.

BESTILLER – UTFØRER ORGANISERING BYDEL RØA

Kilde: Bydel Røa

Utførerenhetene er altså plassert under avdelingssjef for pleie- og omsorg i bydelen. Servicekontoret og den øvrige bestillerorganisasjonen har tett og nær kontakt med disse utførerleddene gjennom hyppig møtevirksomhet. De ansatte på servicekontoret har alle vært ansatt på sykehjemmet eller i bydelens hjemmetjeneste og besitter dermed bred utførerkompetanse.

En bestiller-utfører organisering var dermed på plass i bydelen *før* driften av Hovseterhjemmet skulle konkurranseutsettes. For å unngå at det ble stilt spørsmålsteget ved habilitet ble imidlertid utføreransvaret for dette sykehjemmet flyttet bort fra bydelsadministrasjonen. Ansvar for driften av Hovseterhjemmet

(utførerrollen) ble lagt til et midlertidig sekretariat under byrådsavdeling for eldre og bydelene.

Oppsummert: Bestilleransvaret er plassert i linjeorganisasjonen på bydelsnivå. Det er bydelsadministrasjonen som er ansvarlig for at en tjeneste blir levert, som stiller krav til innhold og kvalitet og som skal utføre kontrollfunksjoner. Det er skilt mellom bestillerenheter på to nivåer, der servicekontoret er ansvarlig for den daglige oppfølging og kontakt med utførerne. Det er videre et skille når det gjelder plassering av utførerene etter om denne er konkurranseutsatt eller ikke. I det første tilfellet er bestiller- og utførerrollen organisatorisk skilt og plassert på to ulike steder i organisasjonen i Oslo kommune, henholdsvis på bydelsnivå og innen avdeling for eldre og bydelene.

Enkelt sagt kan Oslos organisasjonsstruktur beskrives som en matriseorganisasjon, basert på 1) sentrale, politisk styrte byrådsavdelinger og 2) politisk styrte bydeler. Når det gjelder Hovseterhjemmet, "møtes" bestiller og utførerene ikke i hierarkiet før på det høyeste politiske nivået, bystyret. Dette skillet – som i utgangspunktet gir gode formelle rammevilkår for uavhengighet og habilitet i forbindelse med anbudet – er nettopp gjort mulig gjennom den politisk-administrative strukturen man har i Oslo kommune.

Oslo (St. Hanshaugen-Ullevål)

Bydel St. Hanshaugen-Ullevål er med sine ca. 27.500 innbyggere Oslos 3. største bydel. Bydelsutvalget gjorde i desember 1995 vedtak om å utrede privatisering av hjemmetjenestetilbudet i en geografisk avgrenset del. I tillegg fikk administrasjonen i oppdrag å utrede konkurranseutsetting av et

hjemmehjelpsdistrikt ved å kjøpe tjenester til rengjøring og praktisk bistand i hjemmene. I likhet med liknende vedtak i bydel Røa, ble dette vedtaket nyansert til at det var konkurranseutsetting som var aktuelt og ikke nødvendigvis privatisering.

På bakgrunn av dette vedtaket ble et omfattende omstillingsarbeid igangsatt. Man skulle utarbeide organisasjonsmodell, stillingsbeskrivelser og prosedyrer/rutiner for den praktiske gjennomføringen av modellen. Prosjektet hadde som hensikt å forberede organisasjonen på konkurranseutsetting, etablere et klart skille mellom forvalter og utførerfunksjoner ved tildeling av tjenester, bidra til effektivisering av tjenestene, etablere et tydeligere skille mellom pleie- og omsorgstjenesten og renholdstjenester, samt å bedre tjenestekvaliteten ved å skape en utviklende og lærende organisasjon. Å skille bestiller og utfører ble opplevd som meget viktig fordi:

"Hjemmetjenestene er jo tradisjonelt et sammensurium av myndighetsutøvelse og tjenesteutførelse. Det er jo ofte det helt ytterste leddet som også har myndighetsutøvelse".

Med utgangspunkt i lover, forskrifter og etablerte kvalitetsstandarder skal bestillerfunksjonene motta henvendelser og søknader, behandle saker, fatte vedtak og sette oppdrag i bestilling. Det er i den forbindelse etablert en bestillerenhet (Servicekontor) ved hver PRO – base med sykepleiefaglig og hjemmehjelpsfaglig kompetanse, organisatorisk lagt under seksjonsleder for hjemmetjenestene.

Utførerfunksjonene er delt i to. *Omsorgsenhetene* skal ta seg av omsorgstjenester. På bakgrunn av de vedtak som fattes i bestillerenhet, og beskrivelsen i dette vedtaket, skal omsorgsenheten inngå omsorgsavtaler med den enkelte bruker som regulerer den praktiske gjennomføringen av vedtaket og samarbeidet mellom bruker og utfører. Enhetene skal foreta løpende vurdering av brukernes behov og dokumentere praksis og utarbeide avviksrapporter. *Serviceenhetene* skal ta seg av de brukerne som kun trenger praktisk hjelp i hjemmet, og er ansvarlig for rengjøring, handling etc. Serviceenhetene skal i likhet med omsorgsenhetene inngå en omsorgsavtale med den enkelte bruker. Organisatorisk ligger begge under seksjonsleder for hjemmetjenester.

Den nye organiseringen medførte en innsparing på ca. 20 årsverk. Dette er et resultat av at man i forbindelse med innføringen av en bestiller-utfører organisering gikk nøye gjennom arbeidsoppgaver og –prosesser innen de aktuelle områdene.

Servicekontorene har ifølge Sekretariatet for internbud (SIB) ikke fungert 100 %, og det har tatt lengre tid en forutsatt å skille forvaltningsoppgaver og driftsoppgaver. Dette skyldes trolig kapasitetsproblemer som kan ha opphav i de sammenblandede roller dette tjenesteområdet tidligere utgjorde, og at man dermed har hatt vansker med å dele oppgavene opp.

Den bestiller-utfører organiseringen som er innført innebærer også dobbeltroller. Leder for bydelsadministrasjonen er ansvarlig for bestillerenheten, samtidig som vedkommende er leder for noen driftsenheter som ikke er konkurranseutsatt. I en

situasjon hvor også disse blir konkurranseutsatt, kan det ventes endringer i ansvaret for disse driftsenhetene.

Prosjektet munnet ut i et vedtak om konkurranseutsetting. Etter en grundig evaluering ble det vedtatt at St. Hanshaugen PRO (pleie, rehabilitering og omsorg) -base skulle konkurranseutsettes. Begrunnelsen for dette valget var at man ikke ønsket å konkurranseutsette enkeltdeler i de to basene, idet dette kunne skape en oppsplitting av felles identitet ved at de ansatte internt på de to basene måtte forholde seg til ulike arbeidsgivere. Man antok også at gjensidig ressursbruk internt i en base best ble ivaretatt ved en tjenesteutfører. I tillegg kunne man ved å konkurranseutsette en base gjøre det lettere å vurdere driften av de to enhetene opp mot hverandre. Ansvaret for å utforme egenregibudet ble lagt til Sekretariatet for interne bud. Dette sekretariatet hadde også ansvaret for driften ved St. Hanshaugen PRO i selve anbudsfasen.

Sammenfatning Oslo

Det er flere likheter mellom de to bydelene. Utgangspunktet – som skiller Oslo fra andre kommuner – er at konkurranseutsettingsprosessene og selve bestillerrollen i stor grad er forankret i linjeorganisasjonen på bydelsnivå. Videre: I begge bydelene ble en eksisterende tjeneste konkurranseutsatt. Dette medfører en rekke tilleggsutfordringer; sammenlignet med en situasjon hvor for eksempel driften av et *nytt* sykehjem ble lagt ut på anbud. I denne situasjonen må man ta stilling til driftsansvaret for tjenestene i anbudsfasen og ansvaret for å legge inn egenregibud. Sekretariatet for interne bud fikk ansvaret for begge disse oppgavene. Dette sekretariatet er lagt under byrådsavdeling for eldre og bydelene. Den relativt store "organisatoriske" avstanden mellom bestiller (bydelsadministrasjon) og disse utførerne er muliggjort av Oslo kommunes

matrisestruktur. Den organisatoriske strategien man har valgt, er altså at når en tjeneste blir konkurranseutsatt, blir driftsansvaret og ansvaret for egenregibud flyttet til en egen enhet utenfor bydelsadministrasjonen. Samtidig er de øvrige tjenestene i bydelen (som ikke er konkurranseutsatt) også organisert ut fra en bestiller-utfører tankegang. Den konkrete utformingen av denne varierer mellom tjenestene; både mht. hvor bestilleransvaret er plassert (jf. den store vs. den lille bestillerenheten) og mht. den organisatoriske "avstanden" mellom bestiller og utfører.

Mye tyder på at bestiller-utfører organiseringen i Oslo kommune ikke har funnet sin endelige form. Hvis konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester blir et utbredt virkemiddel i bydelene, blir spørsmålet om endring av organisatorisk form og plassering av det som i dag er et midlertidig sekretariat for interne bud aktuelt. Et annet spørsmål er – gitt at man bygger på en bestiller-utfører organisering– hvordan denne modellen konkret skal utformes? I hvilken grad vil det være fornuftig å operere med et mangfold av bestiller-utfører modeller; a) forskjell i organisering av konkurranseutsatte og ikke-konkurranseutsatte utførere; b) forskjell innen bydelene mellom de ikke-konkurranseutsatte tjenestene; og c) forskjeller mellom bydelene. Gjennom Oslos desentraliserte styringsmodell åpnes det for desentralisering og mulighet til å prøve ut ulike former for bestiller-utfører organisering. På den annen side kan en felles tilnærming mellom bydelene være å foretrekke, både ut fra hensynet til effektiv konkurranse og ut fra hensynet til å utvikle og rendyrke en felles modell, med de standardiseringsgevinster dette medfører.

Kan erfaringene overføres?

De problemstillingene som her er diskutert er ikke bare aktuelle for Oslo kommune. Utfordringene vi har drøftet kan knyttes til spørsmålet om "rutinisering" av konkurranse, ved at dette virkemiddelet får økt utbredelse. Selv om styringsstrukturen i andre store norske kommuner skiller seg fra Oslo, er dette utfordringer man ikke kan unngå når konkurranseutsetting blir et utbredt virkemiddel, framfor å ha preg av "forsøk" eller enkeltstående tiltak. Sentrale spørsmål i den forbindelse vil være:

- Hvor skal bestilleransvaret – knyttet til konkurransegrunnlag, vurdering av tilbud og kontrakt – plasseres?
- Bør dette bestilleransvaret (som gjerne er plassert i tilknytning til rådmann i dag) desentraliseres i takt med "rutinisering" av konkurransevirkemiddelet?
- Hvilke funksjoner bør sektorsjef for pleie- og omsorgssjef ha og hvordan kan dobbeltroller unngås?
- Hvor skal ansvar for drift og egenregibud plasseres for å ivareta hensynet til konkurranse på den ene siden og de interne enhetenes behov for kompetanseutvikling og forbedring på den andre siden?
- I hvilken grad bør konkurranseutsatte og ikke-konkurranseutsatte enheter organiseres forskjellig?

Bestiller-utfører organisering: Noen hovedpunkter

I dette kapitlet har vi fått fram noen hovedtrekk ved bestiller-utfører organisering. Vi vil understreke at en slik organisering medfører særlige utfordringer innen omsorgssektoren. Dette har bl.a. sin bakgrunn i at det er bestiller-oppgaver på *to nivå*; knyttet til

- utarbeidelse av konkurransegrunnlag, vurdering av tilbydere, samt utforming og oppfølging av kontrakten med leverandør og
- enkeltvedtak om omsorgstjenester og oppfølging av disse.

Når det gjelder plassering av ansvar, er det et gjennomgående trekk i våre eksempler er at bestiller-rollen er delt mellom to nivå i *organisasjonen*; et sentralt nivå (gjerne knyttet opp til rådmann eller bydelsadministrasjon) og et nivå knyttet til servicekontor eller tilsvarende enheter. *En* forutsetning for at prinsippet skal fungere, er at det er god kontakt og informasjonsutveksling mellom disse nivåene.

I Kristiansand og Bærum er bestiller-rollen sentralisert ved at de aktuelle prosjektene (i denne "tidlige" fasen) er knyttet opp mot rådmann. I Oslo er bestiller-rollen plassert på bydelsnivå, dvs. i linjeorganisasjonen. Denne forskjellen er delvis betinget av styringsstrukturen i Oslo kommune. Et interessant spørsmål er imidlertid om man over tid vil desentralisere bestilleransvaret til linjeorganisasjonen også i de andre kommunene.

Uansett hvor ansvaret er plassert, er det viktig å få tilført kompetanse til dem som er ansvarlige for bestillingen. Dette er håndtert på ulike måter i kommunene. Vi har eksempelvis sett at man i Bærum har lagt vekt på å tilføre kompetanse etter behov til den sentrale bestillerenheten fra andre enheter i organisasjonen.

Når det gjelder det "organisatoriske" skille og "avstand" mellom bestiller og utfører varierer utformingen av modellene. For det første er det eksempler på større avstand der utfører er konkurranseutsatt sammenlignet med utførerenheter

som ikke er konkurranseutsatt (jf. Oslo). I Bærum og Kristiansand kombineres en bestiller-rolle knyttet opp mot rådmann med at utfører (ansvarlig for internt bud) rapporterer til sektorsjef som igjen rapporterer til rådmann. I disse to kommunene er den formelle avstanden mellom bestiller og utfører relativ "liten". For å sikre seg mot mulig inhabilitet, har man benyttet virkemidler som taushetsplikt og begrensninger i kommunikasjon mellom involverte parter.

Det må understrekes at de eksemplene som her er beskrevet tar for seg bestiller-utfører organisering i konkurransefasen, altså før leverandør er valgt og driftskontraktene er undertegnet. Det er videre tale om organisering ved første eller andre gangs konkurranseutsetting innen omsorgssektoren. Etter hvert som man høster mer erfaringer og konkurranse blir et rutinisert virkemiddel, vil bruken av bestiller-utfører prinsippet kunne bli endret i de enkelte kommunene.

8 MARKEDSORGANISERING AV DRAMMEN DRIFT

8.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gå inn på Drammen Drift. Dette er et eksempel på en organisasjonsmodell hvor man har gått "et skritt lengre" i retning av en markedsorganisering av kommunens interne enheter, enn de eksemplene som er presentert fra pleie- og omsorgssektoren. Modellen man har valgt for Drammen Drift gir utførerenheten en uavhengig stilling. Drammen Maskin og Verksted KB, som senere skiftet navn til Drammen Drift, var i virksomhet fra januar 1995 og fikk fra januar 1996 status som en særbedrift med eget regnskap. Bedriftens direktør rapporterer til et styre, som velges av Formannskapet som utgjør generalforsamlingen. Drammen Drift har dermed ingen rapportering til rådmann. De ansatte er i et vanlig kommunalt arbeidstakerforhold.

Beskrivelse

I 1997 besto bedriften av 304 personer innen a) anlegg/drift, b) grønt/miljø (park, idrett, naturforvaltning), c) vaktmester, drift og vedlikehold av bygninger, og d) renhold. Særlig overføringen av renholderne fra de enkelte etater til Drammen Drift medførte usikkerhet og utrygghet i organisasjonen. På dette tidspunktet leverte Drammen Drift tjenester til de enkelte kommunale enhetene (skole, pleie og omsorg, teknisk etat) innenfor en bestiller-utfører modell.

Med virkning fra januar 1998 vedtok kommunestyret å konkurranseutsette Drammen Drifts tjenester. Dette medførte at kommunale enheter skulle innhente alternative tilbud fra private bedrifter innen områder hvor dette var relevant. Samtidig som kommunale enheter står fritt mht. om man vil benytte Drammen Drift eller en privat aktør på et oppdrag, står Drammen Drift i prinsippet fritt mht.

om de vil utføre et gitt oppdrag. I praksis har dette ikke ført til problemer så langt. Fra enhetens side er det viktig at kommunen er den største oppdragsgiveren, og man ønsker å strekke seg langt for denne. Fra den andre siden oppleves dette slik:

"Drammen Drift leverer inn bud med mindre man oppfatter oppdraget som uinteressant. Det er opp til Drammen Drift selv. Det vil være ulogisk hvis de skulle ha leveringsplikt, mens kunden kunne velge".

Samtidig med konkurranseutsetting ble det åpnet for at Drammen Drift kan selge sine tjenester eksternt. I dag er det særlig anlegg/drift som leverer eksternt; til andre kommuner, Statens Vegvesen og NSB.

En konsulentrapport fra mai 1998 peker på en personellreduksjon på 32 årsverk, anslått til netto innsparing på ca. 8 millioner kroner. Når det gjelder kvalitet heter det: "Tjenestekvaliteten har på noen områder blitt redusert, og administrasjonen har heller blitt større enn mindre". Vinteren 2000 hadde enheten ca. 225 ansatte (mot altså 304 i 1997), noe som indikerer en effektiviseringsgevinst av omorganiseringen.

Våre intervjuobjekter peker på en rekke utfordringer ved denne modellen. Når det gjelder kompetanse innen bestiller- og utførerfunksjonene pekes det på følgende:

"det var en del av grunnlaget at man ikke skulle bygge opp dobbelkompetanse ...det var litt naivt å tro at man skulle greie det. For det er nødt til å være en viss grad av dobbelkompetanse ved at en bestiller og utfører skal kunne kommunisere

på likeverdig nivå. Det var nok lite fokusert på det å bygge opp bestillerkompetansen, rett og slett innkjøpsrollen".

Det legges vekt på å opptre slik at Drammen Drift ikke forfordes ved konkurranse om oppdrag. Dette medfører for eksempel at det ikke gis mer informasjon til Drammen Drift enn til konkurrentene.

En annen utfordring er hvordan *mindre, uforutsette tjenesteleveranser* skal håndteres. Tidligere var vaktmestrene ansatt på skoler og sykehjem, og kunne dermed utføre en rekke mindre oppgaver – f. eks. små reparasjoner - som ledd i sitt ansettelsesforhold. Hvordan skulle dette håndteres når arbeidet skulle organiseres som tjenesteleveranser fra Drammen Drift? Dette var et område hvor man opplevde mye frustrasjon:

"Rektorer og lærere.... opplevde det som vanskelig å skulle bestille alle disse småtjenestene...lyspærer var et klassisk tema som ble fokusert på i media her i Drammen... Når en lyspære var gått skulle den da skiftes av de som jobbet der, av Drammen Eiendom (ansvarlig for selve bygningsdriften) eller skulle den skiftes av Drammen Drift? Drammen Eiendom skulle egentlig ikke gjøre produksjonsoppgaver og dette var jo uklart...dette skapte mye negativt, alt som hadde med Drammen Eiendom og Drammen Drift ... var jo nesten skjellsord en periode".

Dette illustrerer en viktig problemstilling der en kommunal brukerrettet ytelse (undervisning, omsorg) bygger på underleveranser fra en rekke andre enheter. Her leverer utførerenheten tjenester som er en forutsetning for den kunderettede tjenesteproduksjonen. Utfordringen er å finne en klar og formålstjenlig

arbeidsdeling mellom de enkelte bidragsyterne til denne: Hvem har ansvaret for å gjøre hva? Hvordan skal de enkelte arbeidsoppgavene samordnes? Denne arbeidsdelingen må håndteres i et bestiller-utfører forhold, men det er de enkelte enhetenes *utføreroppgaver* som må være avklart og samordnet.

Mindre tjenesteleveranser har også et kostnadsaspekt. Hvordan skal man håndtere tjenester som ikke er innarbeidet i selve avtalen? Følgende eksempel kan illustrere denne problematikken:

"La oss si at skolen skal ha gjort en jobb som ikke ligger i avtalen, så skulle de bestille denne av Drammen Drift. I begynnelsen opplevde vi at bestilte man opphenging av bilde på en vegg, så kommer det to mann fra Drammen Drift som skal henge opp dette bildet. Så finner man ut at dette er gipsplater så man må kjøre og hente en gipsplateplugg , og så tok det fire timer med to mann og så sendte man en faktura som langt oversteg den verdiskapningen det var å henge opp bildet".

En rendyrking av leverandør- og kunderollen kan altså gi seg en rekke uheldige utslag. Inntrykket er at de ulike enhetene har lært av disse og tilsvarende erfaringer og viser kreativitet og fleksibilitet for å løse disse negative utslagene av organisasjonsmodellen.

Sammenfatning

Organisering av Drammen Drift skiller seg på flere områder fra måten man organiserer for konkurranse i omsorgssektoren. For det første har enheten status som kommunal særbedrift, hvor det ikke rapporteres til rådmann, men til et styre valgt av formannskap. Drammen Drift er konkurranseutsatt, samtidig som man

ikke formelt har leveringsplikt til interne enheter. I noen grad opererer man også på det eksterne markedet ved å levere tjenester til bl.a. NSB og Statens Vegvesen. Vi har også gjennom eksempler belyst noen utfordringer ved arbeidsdelingen mellom leverandør og kunde.

9 KONKURRANSEGRUNNLAG OG VURDERINGSKRITERIER VED TILDELING AV KONTRAKT

9.1 Innledning

Vi har i kapitlene 3-8 belyst en rekke prosessuelle og organisatoriske forhold når konkurranse mellom kommunale enheter og private bedrifter benyttes. I dette kapitlet går vi inn på hvordan selve *markeds- og konkurransemekanismene har fungert i praksis* i de aktuelle kommunene. Strategier, framgangsmåter og erfaringer kan sees i lys av KS-håndboken "Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver" (1997). I håndboken gis det en faseinndelt innføring (fem hovedfaser 23 trinn) i bruk av anbud og konkurranseutsetting. Dette kapitlet er relatert til store deler av fase 2 (kontraktsstrategi, vilkår for eget bud), fase 3 (kravspesifikasjon, konkurransegrunnlaget) og fase 4 (vurdering av anbud, inngåelse av samarbeidsavtale). Eksempelene er hentet fra Trondheim, Kristiansand, Bærum og Moss.

Trondheim (avfallshåndtering)

Trondheim Renholdsverk (TRV) er en kommunal bedrift med eget styre som i utgangspunktet sto for innhenting av forbruksavfall, produksjonsavfall og avfallsbehandling i hele Trondheim kommune. I tillegg hadde bedriften enkelte forvaltningsoppgaver. Halvparten av bedriftens ansvar for innsamling og transport av forbruksavfall (bydel vest) ble vedtatt konkurranseutsatt i november 1996. Selve konkurranseutsettingsprosjektet ble startet i februar 1997, anbudspapirene utsendt i oktober med svarfrist på vel to måneder. Det ble benyttet direkte, åpen anbudsrunde uten prekvalifisering, og anbudet kom inn under EØS – direktivet om offentlige innkjøp.

I tillegg til kommunens eget bud, kom det inn tre tilbud. Trondheim kommune brukte 3 måneder på evaluering og valg av tjenesteyter. Til grunn for evaluering og valg lå på forhånd oppgitte kriterier. I tillegg ble anbyderne bedt om å møte de krav om garantier og dokumentasjon som ble oppgitt i anbudsinnbydelsen.

I anbudsinnbydelsen var det to sett kriterier. Et for godkjenning, og et for utvelgelse. For å bli godkjent skulle kriteriene bare verifiseres, og det ble dermed ikke satt kvalitetsmål på dette. I kriteriene lå bl. a. godkjenning av skatteattest, HMS-planer og kvalitetskontroll. Med unntak av enkelte avvik, oppfylte alle anbyderne godkjenningskriteriene. Bakgrunnen for evalueringen var de innsendte anbudsdocumentene, samt avklaringsmøter med på forhånd tilsendte spørsmål.

Pris ble tillagt særlig høy vekt på i vurderingen. Dersom en anbyder lå vesentlig over de øvrige anbyderne i pris, måtte denne være vesentlig bedre enn de øvrige på kriterier for utvelgelse for å komme i betraktning. En av anbyderne ble vurdert til å ligge for høyt i pris uten å kunne kompensere for dette ved høyere i kvalitet, og ble derfor ikke med i den videre evalueringen. I utvalgsriteriene lå bl. a. tidsperspektiv for mobilisering (lav vektlegging) , service- og serviceorganisasjon (høy vektlegging), type transportmateriell (medium vektlegging), omstillingskostnader (høy vektlegging) etc. Anbyderne ble vurdert i henhold til utvalgsriteriene på en karakterskala fra 1 – 3 (dårlig – middels – god). Med ett unntak oppnådde alle anbyderne karakteren 3 på samtlige kriterier.

Tre av anbudene ble vurdert som gode, to av disse skilte seg ut: Trondheim Renholdsverk og Norsk Gjenvinning AS. Ingen av anbyderne skilte seg ut med hensyn til kvalitet etc., og det kritiske punktet ble derfor pris. Her var Norsk

Gjenvinning klart billigere med en total kostnad som lå kr. 1,3 millioner lavere enn TRV.

I mars 1998 ble Norsk Gjenvinning AS gitt ansvar for renovasjonstjenestene i bydel vest. Bedriften fikk 7-8 måneders planleggingstid, og oppstart var november 1998. Bedriften fikk store problemer i de første driftsmånedene, noe som førte til en storm av protester fra brukerne. Det er trolig flere årsaker til dette. Fra kommunen blir det trukket fram at den kommunale informasjonen knyttet til henteruter og lignende ikke var god nok. For det andre fremhever kommunen at tilbudet var tøft priset. Dette kan ha betydning for den bemanning Norsk Gjenvinning AS har satt til å gjennomføre arbeidet som kanskje innebærer for lav kapasitet.

Trondheim (sykehjem)

I forbindelse med etablering av 3 nye sykehjem i Trondheim kommune åpnet Trondheim kommune for første gang for konkurranseutsetting av omsorgstjenester. I bystyremøte i januar 1998 ble det vedtatt at den kommunale organisasjonen skulle sende inn egenregibud ved en eventuell konkurranseutsetting. Vedtaket om å benytte konkurranse for tildeling av driftsansvaret for de to sykehjemmene "Moholt Park" (Moholt sykehjem) og "Sannan" (Ranheim sykehjem) ble fattet i formannskapet i november 1998. Det ble benyttet en åpen anbudskonkurranse med svarfrist i januar 1999. Ved utgangen av fristen var det kommet inn 7 anbud, inkludert kommunens eget.

Anbudssvarene ble gjennomgått og vurdert i 2 ulike faser. Kvalifiseringsfasen var knyttet til rent formelle sider ved anbudene. Her ble det særlig lagt vekt på

kontroll av selskapsrettslig art (registrert AS, innbetaling av skatt og merverdi), strukturelle forutsetninger (finansiell styrke, virksomhetskompetanse) og prosessuelle forutsetninger (omsorgsideologi og arbeidsmåte, ledelse og personalpolitikk, kvalitetssystem og dokumentasjon). Samtlige anbydere tilfredsstilte kravene, og fikk således være med i fase to.

Anbudsvurderingen var i denne fasen knyttet til priser og kostnader ved drift, anbudssvarets kvalitetsbeskrivelse i forhold til anbudsdocumentets kvalitetskrav samt undersøkelse av budgiverens erfaringer fra tilsvarende drift og referanser.

Det dyreste anbudet lå 41,4 % over billigste anbud. To av budene skilte seg ut med hensyn til pris; egenregibudet og budet fra Norlandia Omsorg. Mellom disse to skilte det 0,14 %, eller kr. 24.000 per år. Mellom det billigste og det tredje billigste anbudet skilte det 6,39 %, eller kr. 1.128.000 per år.

Kvalitetsvurderingene ble avgjørende for tildeling av oppdraget. Budgiverens tilfredsstillelse av kvalitetskravene ble vurdert på en karakterskala fra 0 – 6, hvor 0 betydde ikke besvart, mens 6 betydde særdeles godt besvart. Kvalitetskravene ble vurdert i lys av

- dokumenterte kvalitetssystem; rutinehåndbok, beskrivelse av informasjonsflyt, tilgjengelighet, etiske retningslinjer, brukervedvirkning osv.
- brukerkvalitet A; valgfrihet, kontinuitet, integritet, sosiale og kulturelle tilbud osv.
- brukerkvalitet B; medisinsk og sykepleiefaglig oppfølging, omsorgsideologi, omsorg ved livets slutt osv., og

- bemanningskrav; ledelsesfilosofi, kompetansesammensetning, bemanningsfaktor, kompetanseutvikling, heltidsstillinger versus deltidsstillinger osv.

To av budgiverne (bl. a. Nordlandia Omsorg) oppnådde karakteren 5 på de fire delementene (totalt 20), mens to (bl. a. egenregibudet) oppnådde 19 poeng. Nordlandia Omsorg ble vurdert til å ha levert et særlig godt tilbud når det gjaldt ledelsesfilosofi, personaltetthet og flere heltidsstillinger versus deltidsstillinger enn de øvrige budgiverne.

For å vurdere budgiverne ytterligere, foretok administrasjonen firmabesøk for en gjennomgang av kvalitetssystem, brukermedvirkning, tjenesteinnhold osv. Budgiverne ble også her vurdert på en karakterskala fra 0 – 6. To av budgiverne (bl. a. Nordlandia Omsorg) ble vurdert til karakteren 5, mens tre av budgiverne (bl. a. egenregibudet) ble vurdert til karakteren 4.

Rådmannen foretok en samlet vurdering hvor han kom frem til at to av budgiverne skilte seg ut både med hensyn til pris og kvalitet; Nordlandia Omsorg og egenregi budet. Han foreslo at en driftsoperatør skulle tildeles ansvar for drift av begge sykehjemmene. Prismessig var det ikke mulig å gi en avklaring da forskjellen mellom de to budene var minimal. Rådmannen mente derimot at kvalitetsforskjeller tilgodeså Nordlandia Omsorg da denne bedriften hadde bedre løsninger med hensyn til ledelsesfilosofi og færre deltidsstillinger. Rådmannen gikk derfor inn for at Nordlandia Omsorg skulle få en 4-års kontrakt på drift av "Moholt Park" og "Sannan" med opsjon på ett års forlengelse.

Kontrakten ble iverksatt i januar 2000. For Nordlandia Omsorg gjelder vanlig kontraktmessig styring, og hvor kommunaldirektøren vil foreta brukerundersøkelser og kontroll av kvalitet.

Kristiansand

I kapittel 3 gjorde vi rede for prosessen mot konkurranseutsetting i Kristiansand. Kommunestyret vedtok i desember 1998 at driftsansvaret for Vågsbygdnettverket skulle tildeles etter konkurranse, og at kommunen selv skulle levere inn tilbud. Følgende funksjoner ble vedtatt konkurranseutsatt av helse- og sosialstyret: Drift av 65 sykehjemsplasser, renhold, vaktmester- og kjøkkentjenester. Ved å legge ut driften som en "pakke", unngikk man momsproblematikken og hindret dermed konkurransevridning til fordel for kommunen.

Når det gjelder valg mellom eget tilbud og de private alternativene vedtok helse- og sosialstyret følgende: "Dersom det ikke kommer inn tilbud som er mer fordelaktig enn kommunens beregning av egne kostnader vil det ikke bli tildelt kontrakt. Sykehjemmet vil da bli drevet av kommunen". I dette ligger det en viss favorisering av kommunens egen enhet. Vedtaket kan tolkes dit hen at hvis det er vanskelig å skille mellom eget bud og et eksternt bud, vil den interne enheten bli tildelt kontrakten.

Konkurransen ble gjennomført som åpen anbudskonkurranse i april 1999. Inkludert kommunens eget tilbud var det åtte interessenter. To av anbudene ble avvist, med henvisning til at de inneholdt en ukjent prisledd, som gjorde sammenligning med de andre tilbyderne umulig. De seks anbudene ble rangert kostnadmessig.

Før anbudsåpningen ble det utarbeidet et opplegg for vurdering av kvalitet. De fem områdene ble vektet på følgende måte: Ledelse og organisering (25 %), egenkontroll (7 %), trygghet (36 %), respekt (21 %), kommunikasjon (11 %). Dette vurderingsskjemaet har sin bakgrunn i et arbeid som kommunen gjennomførte i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund, Vestlandsforskning og andre kommuner i Norge.

Det ble gjennomført besøk hos fire av anbyderne (en av anbyderne hadde ikke driftsenheter i Skandinavia) og i Vågsbygd bydel. Formålet med dette var å få bekreftet eller avkreftet de kvalitetsvurderinger som var gjort ut fra tilbudene. Det ble gjennomført samtaler med leder for institusjonen, tillitsvalgt og den som var ansvarlig for tilbudet. Man hadde også fri adgang til samtale med beboere og ansatte.

Etter besøkrunden ble de eksterne anbudene rangert slik når det gjaldt kvalitet. Ut fra en samlet vurdering av pris og kvalitet, kommer Norlandia best ut. Selskapet var lavest i pris av de eksterne tilbydere og nest best på kvalitet. Man bestemte seg for å vurdere Norlandia opp mot kommunens eget bud, da førstnevnte skilte seg klart ut blant de eksterne bedriftene.

I sammenligningen mellom Norlandia og egenregibudet vurderte man dermed både kvalitet og pris. Når det gjelder kvalitetsvurdering, oppnår egenregibudet 176 poeng, mot Norlandias 200. Det understrekes imidlertid at:

"Siden bydelen ikke har levert inn et fullstendig anbud, hvilket heller ikke har vært forutsetningen, er det vanskelig å foreta en direkte sammenligning mellom

kommunen og anbyderne av kvalitet basert på kvalitetsvurderingssystemet. ... forutsetningene for vurderingen er forskjellig".

Norlandia har en høyere bemanningsfaktor enn egenregibudet, noe som tilsvarer ca. årsverk., mens Norlandias kostnader ligger 1, 2 mill over kommunens bud. Samlet er det vanskelig å skille de to tilbudene:

"Rådmannen er i tvil hvilket av de to alternativene som bør velges. Norlandia og bydelen er ulike, hvor Norlandia må velges dersom en vektlegger kvalitet høyere enn pris, mens kommunen gjennom sin pris medfører en vesentlig lavere kostnad for kommunen".

Det pekes på at det er en del usikkerhet ved egenregibudet knyttet til bemanning og om høyere kvalifikasjoner vil ha den ønskede effekt på kvaliteten. På den annen side:

"... finner rådmannen det vanskelig å ikke la bydelen forsøke seg på det opplegg som de ved bistand av fagforeningene har tro på, og som bydelssjefen hevder gir den ønskede og tilstrekkelige kvaliteten på de tjenester som skal ytes overfor beboerne".

Konklusjonen er at kommunen selv skal være driftsansvarlig for Vågsbygdnett. Det siste aspektet over synes å ha vært avgjørende for dette valget. Helse- og sosialstyret fulgte opp innstillingen i sitt vedtak i august 1999.

Fra vedtaket i kommunestyret gikk det altså åtte måneder til driftsoperatør var valgt. Dette er relativt kort tid, sett i sammenheng med at konkurranseutsetting av

sykehjem er noe nytt, ikke bare for kommunen, men også for norske kommuner generelt. Dette understrekes også av bestillergruppens egen oppsummering. Her pekes det også på at ressursbehovet var undervurdert, og at bestillergruppens leder burde vært frikjøpt fra ordinære oppgaver. Man peker også på en rekke positive sider ved arbeidet; inkludert:

- avgrensning av hva som er kommunens ansvar og hva som er driftsoperatørs ansvar
- kvalitetsvurderingssystemet
- kreativitet og nytenking i kommunen om drift av sykehjem
- kompetanseoppbygging internt i kommunen

Moss (sykehjem)

I Moss hadde man kort frist fra vedtaket om konkurranseutsetting (januar 1997) til forventet oppstart av Melløsparken sykehjem (jf. kapittel 3). Pga. denne korte tidsrammen var det ikke anledning til å iverksette en omfattende utredning av problematikken knyttet til konkurranseutsetting av Moss sykehjem. Det ble ikke levert egenregibud. Pga. omorganiseringsprosessen var det ikke entydig hvilken del av omsorgstjenestene som skulle ha ansvar for å legge inn egenregibud, samtidig som kommunen holdt et ryddig skille mellom bestiller- og utførerrollene. På bakgrunn av dette foreslo rådmannen at kommunen selv ikke skulle legge inn anbud.

"Vi hadde ikke egenregibud. Det var politisk ønsket. Organisasjonen var overhodet ikke lagt til rette for det. Vi hadde ikke bestiller - utfører organisering. Det ville ikke vært mulig. Hvem i all verden var det som skulle utarbeide egenregi bud? Vi hadde heller ikke kompetansen. Rådmannen protesterte sterkt

på at vi skulle kunne håndtere noe egenregibud på den korte tiden som var til rådighet."

Dette ble akseptert og vedtatt (sak 11/97). Etersom man valgte ikke å levere egenregibud, kunne innsatsen konsentreres mot utarbeidelsen av anbudsgrunnlaget. I den forbindelse ble det opprettet en arbeidsgruppe bestående av tre sentrale ledere i Moss kommune samt to tillitsvalgte som dro på et to-dagers besøk til Malmö. Omsorgssjefen fikk ansvaret for å utarbeide det endelige forslaget. Det er i liten grad skriftlige kilder å referere til fra gruppens arbeid og det påpekes fra kommunens side at mye av arbeidet i adhocgruppen ble gjort i meget uformelle omgivelser. F. eks. ble togturen til og fra Malmö flittig benyttet til å diskutere problematikken.

"Det var ikke så mye strukturer rundt det. Vi hadde det jo så travelt, og det skulle i tillegg være vinterferie oppi det der. Det var mye kveldsarbeid."

Bogen og Nyen (1998) peker på store utfordringer i utarbeiding av kvalitetskrav i forbindelse med anbudsdocumentet. Man tok utgangspunkt i svenske studier av kvalitet, i tillegg til aktuelle norske forskrifter. Et fellestrekk for disse er at man tar like mye hensyn til brukeres og pårørendes opplevelser av kvalitet som de rutiner og arbeidsoppgaver som skal utføres. Viktige resultatmål var kontinuitet i omsorgen (begrenset antall pleiere for den enkelte klient), at klientene skal ha valgfrihet mht. hvordan de vil leve på institusjonen, man skal vise respekt for klientene m.m. Disse kravene ble oppfattet å være så strenge at det utelukket de minst kompetente firmaene (Bogen og Nyen 1998).

Anbudsdokumentet ble lagt frem for Helse- og sosialutvalget i mars 1997, knappe to måneder etter at vedtaket i kommunestyret var fattet. Her ble det fra politisk hold poengtert at saken var meget kompleks og følgelig var vanskelig å godkjenne. Forslaget ble imidlertid tatt til etterretning.

Anbudsdokumentet gir en beskrivelse av antatt andel beboere som har spesifiserte behov ("trenger personlig stell", "må mates" osv). Seks dimensjoner ved kvalitet beskrives:

- Valgfrihet
- Kontinuitet
- Integritet
- Trygghet
- Rett til et så aktivt og meningsfylt liv som mulig
- Tilgjengelighet

Når det gjelder vurdering av tilbudene, heter det: "...kommunen velger det tilbudet som synes mest fordelaktig ut fra alle omstendigheter som pris, driftskostnader, kvalitet, oppfølging og innsyn m.m."

Selve anbudet ble lagt ut med to måneders svarfrist . Det ble lagt opp til åpen konkurranse uten forhandlinger. Ved fristens utløp var det kommet inn to tilbud. Forskjellen mellom disse var ca. 1 million kroner. Kommunen valgte likevel det dyreste anbudet (Partena) da man mente at deres driftsopplegg samsvarte bedre med de kravspesifikasjonene som var satt opp på forhånd. De sentrale aktørene i denne beslutningen var en egen vurderingsgruppe sammensatt av representant for

rådmann, kommunelege og representant for ledelsen av pleie- og omsorgstjenesten.

Det ble forholdsvis raskt avdekket at Partena hadde forregnet seg på anbudet, og konsernet måtte gå inn med ekstra midler da kommunen i kontrakten hadde sikret seg mot økning i godtgjørelsen til Partena. Dette var ikke relatert til de kvalitetsmessige sidene ved anbudsgrunnlaget, men var først og fremst en konsekvens av for lavt budsjetterte kostnader i henholdsvis strømpris og personellens arbeidsformer.

Oslo

Vi vil her kort beskrive forløpet i Røa og St. Hanshaugen bydeler.

Røa

Arbeidet med konkurranseutsetting kan føres tilbake til et vedtak i bydelsutvalget høsten 1995. Dette var et klart politisk og ideologisk vedtak. Etter et grundig planleggings- og utredningsarbeid (jf. Røa-prosjektet, tidligere beskrevet) ble det utarbeidet konkurransegrunnlag og sendt ut anbudsinnbydelse for drift av Hovseterhjemmet sykehjem våren 1999. Man valgte å benytte åpen forhandlet konkurranse. Den private bedriften Norsk Omsorg og Rehabilitering fikk tilslaget.

St. Hanshaugen

Etter et grundig forarbeid ble det vedtatt at St. Hanshaugen PRO (pleie, rehabilitering og omsorg) – base skulle konkurranseutsettes. Anbudsinnbydelse

ble sendt ut våren 2000. Det kom inn tre tilbud. Etter forhandlinger ble kommunens egen enhet tilbudt kontrakten. Ansvarlig for egenregibudet kommenterer dette slik:

"Vi fikk noe bedre tid til å tenke kreativt. Vi fikk også bedre tid til å rendyrke utførerrollen og fjerne forvalterfunksjonene. Vi er kommet fram til smarte løsninger som gjør at vi utnytter bygget på en helt annen måte. Dette er løsninger som gjør at vi både får et bedre faglig miljø og at vi får til en bedre pris" (direktør for Sekretariat for internbud til Kommunal Rapport 30.8.00)

Det framtidige St. Hanshaugen Omsorgssenter vil samle demenstilbudet i to større avdelinger. Det vil bli gitt et tilbud fra dagsenter for de letteste brukerne til alderspsykiatri på den andre siden. De pekes på at de organisatoriske grepene både vil gi bedre kvalitet, bedre fleksibilitet, utnytte kompetansen bedre og derfor en gunstigere pris. 10-15 personer blir overtallige med den nye organiseringen. Flere av disse stillingene er ikke besatt, men samtlige vil ha fortrinnsrett til andre stillinger i Oslo kommune. De overtallige arbeider i merkantile stillinger og støttefunksjoner (Kommunal Rapport).

Sammenfatning

I dette kapitlet har vi beskrevet en rekke anbudsprosesser. Vi vil trekke fram forhold knyttet til interne bud, konkurranseform og vurderingskriterier. Ved konkurranseutsetting blir det gjerne fokusert på at konkurransen mellom internt bud og eksternt bedrift må være reell. Ved anbudet på Melløsparken sykehjem ble det ikke levert egenregibud, dels på grunn av tidspress, dels pga. at det ikke var politisk ønsket. I Kristiansand leverte den interne enhet inn et tilbud, men dette var ikke et fullstendig tilbud og dermed ikke 100 % sammenlignbart med de

private tilbudene. I de andre kommunene var det generelt gjort et grundigere forarbeid, slik at sammenlignbare interne bud kunne utarbeides.

Når det gjelder konkurranseform, ble åpen anbudskonkurranse benyttet i de eksemplene som kom først i tid (Trondheim, Kristiansand, Moss). Dette er en konkurranseform som ikke tillater forhandlinger med tilbyderne. Etter tilbudsåpning var imidlertid besøk hos tilbyderne en viktig del av vurderingsgrunnlaget. I de to tilfellene i Oslo (2000) ble åpen forhandlet konkurranse benyttet (dette gjelder også to pågående eksempler i Bærum kommune). Denne konkurranseformen åpner for forhandlinger mellom partene i perioden etter tilbudsåpning og eventuell befaring driftssteder. Vi har ikke informasjon fra disse forhandlingene. Generelt gir denne konkurranseformen større mulighet for utveksling av informasjon, avklaringer og presiseringer enn anbud uten forhandlinger. For tjenester innen omsorg, som er sammensatte og komplekse, og i en situasjon hvor bruk av anbud er "nytt" på feltet antas, en slik konkurranseform å gi et bedre grunnlag for valg av tilbyder enn alternativene.

Et fellestrekk ved de eksemplene vi har trukket fram er at både pris, antatt kvalitet og andre dimensjoner er vektlagt i vurderingen. Dette har i en rekke tilfeller medført vanskelige avveininger mht. hvilken vekt pris (objektivt mål på kostnader) skal ha i forhold til kvalitet (subjektiv vurdering). Nøkkelspørsmålene er hvordan antatt kvalitet og andre dimensjoner, som personalledelse, kan operasjonaliseres og kvantifiseres, for så i neste omgang å avveie tilbydernes "score" på disse dimensjoner mot rangering mht. kostnader. Et grundig forarbeid, innhenting av erfaringer fra andre kommuner, og et detaljert og gjennomarbeidet konkurransegrunnlag er å anbefale her. Man vil likevel ikke unngå situasjoner

hvor to eller flere tilbydere er vanskelig å skille og hvor subjektive vurderinger vil være avgjørende.

I forlengelsen av dette kan vi skissere følgende problemstilling: Anta at pristilbudene etter anbud er lavere enn dagens driftskostnader, at to anbud er noenlunde likeverdige, og kommunens interne enhet har et av disse. Vil det ikke i en slik situasjon være fornuftig å velge den interne enheten? Det finnes en rekke argumenter for dette: Selve konkurransen vil her ha medført ønskede effekter gjennom reduserte kostnader. Det finnes ingen tilbud som entydig er bedre enn kommunens eget. Ved å beholde den interne enheten som driftsansvarlig, unngår man å gi avkall på viktig driftskompetanse, man legger til rette for erfaringsutveksling, beholder arbeidsplassene i kommunen og bidrar til trygghet og økt motivasjon for kommunens ansatte. Denne løsningen vil også medføre minst endringer for brukerne; eldre og pleietrengende. Vår vurdering er at dette er gode argumenter, isolert sett.

På den annen side: Konkurransetsetting ved bruk av anbud i offentlig sektor er ikke en "test av markedet" eller "avansert benchmarking uten konsekvenser". Det kan antas at det vil være en rekke forhold som trekker i retning av reell likebehandling mellom intern enhet og ekstern tilbyder. For det første kommer tiltaket inn under regelverk for offentlige anskaffelser, som bl.a. har som siktemål å bidra til reell konkurranse mellom tilbyderne. For det andre vil gjerne hensynet til private leverandører veie like tungt som hensynet til egne enheter blant politikerne i kommunen, noe som vil gjøre en favorisering av sistnevnte vanskelig. For det tredje vil de eksterne tilbyderne selv passe på at en slik favorisering ikke finner sted. Endelig vil en situasjon hvor kommunen foretrekker sine egne når det er liten forskjell mellom tilbudene, bidra til å undergrave

konkurransen fordi eksterne tilbydere mer eller mindre vil se det som bortkastet tid å arbeide med tilbud i ens lik situasjon.

I kommuner, hvor konkurranse om oppdrag benyttes som virkemiddel, vil man dermed bli underlagt en markedslogikk, som offentlig regelverk og sterke interne og eksterne interessenter bidrar til å forsterke. I en slik situasjon gis det mindre rom for å ta hensyn til organisasjonens behov og interesser, sammenlignet med for eksempel private bedrifter som vil bruke konkurransevirkemiddelet på drift av støttefunksjoner. Spissformulert: Markedet (i betydningen reell konkurranse om offentlige oppdrag) vil fungere bedre i offentlig sektor fordi det blir opprettholdt av regelverk og politiske særinteresser.

10 KONKURRANSEUTSETTING AV HJEMMEBASERTE TJENESTER: MOT FRITT BRUKERVALG

10.1 Innledning

Vi vil her gå inn på konkurranseutsetting av hjemmebaserte tjenester i Bærum kommune. Det særegne med dette eksemplet er at det åpner for private leverandører kombinert med at brukeren selv (og ikke kommunen) velger tjenesteleverandør. Man er nå inne i første fase av en prosess som skal føre fram til "fritt brukervalg" for deler av tjenesten i 2002.

Beskrivelse

Hjemmebaserte tjenester var et prioritert område for kommunen etter at man startet prosessen med konkurranseutsetting. I vedtaket i kommunestyret heter det: "Innenfor hjemmebaserte tjenester planlegge og gjennomføre konkurranseutsetting av tjenester som er enkle å beskrive, kontrollere og prisfastsette. Dette gjøres som et pilotprosjekt i begrenset omfang for å kunne vurdere resultater, effekter og konsekvenser av konkurranseutsetting"

Kommunestyret tok ikke stilling til hvilke deler av hjemmebaserte tjenester dette skulle gjelde eller hvilken form for konkurranseutsetting som skulle benyttes. Disse spørsmålene ble utredet av konkurransekomitéen. Innen en geografisk avgrenset del av kommunen ble fire alternativer vurdert: 1) alle tjenester innen området, 2) hjemmesykeleie, 3) husholdningsfunksjoner innen hjemmehjelp 4) miljøarbeidertjeneste. Kriteriene som ble lagt til grunn var:

- Effektiviseringspotensiale
- Verdi av utviklingsarbeid

- Eksisterende erfaringer/utviklingskostnader
- Omstillingskostnader
- Gjentatte oppfølgingskostnader
- Eksisterende markedsaktører

Man anbefalte alternativ 3); husholdningstjenester i området Bekkestua.

Avgrensingen til husholdningstjenester er begrunnet med:

"... effektiviseringspotensialet, relativt lave kostnader knyttet til verdifullt utviklingsarbeid, lave omstillings- og oppfølgingskostnader og et marked med en rekke store og mindre aktører. Omstillingskostnadene forventes å bli relativt lave, da dette er tjenester med stor vekst i budsjetter/tjenesteproduksjon de kommende årene. Konkurransetsetting vil ikke medføre virksomhetsoverdragelse og i begrenset grad overtallighetsproblematikk".

Konkurransetsettingen var videre begrenset til de 550 brukerne som bare mottok hjelp til husholdningsfunksjonene. Det vurderes som ønskelig å begrense hvor mange personer den enkelte bruker får hjelp fra, både av hensyn til brukerne og ut fra en økonomiske vurdering. Bekkestua er det området med flest registrerte brukere som bare mottar hjelp til husholdningsfunksjonene.

Komiteén vurderte altså ulike alternative tjenester/geografiske avgrensninger innen hjemmebaserte tjenester. Det alternativet som ble valgt bidrar til:

- Å redusere kompleksiteten i organisering av tjenesteleveransen. Husholdningsfunksjonene kan klart skilles fra andre deler av tjenesteområdet, når de gjelder de brukerne som bare mottar denne hjelpen
- Å realisere stordriftsfordeler så langt som det er mulig, ved at det tallmessig største geografiske området ble valgt.

I samme innstilling ble det pekt på at hjemmebaserte tjenester ikke er beskrevet detaljert. Man har også liten erfaring med å prise tjenestene basert på kommunens faktiske kostnader ved å produsere en gitt mengde tjenester. Man er av den oppfatning at en konkret tjenestebeskrivelse, kvalitetskrav, samt kommunens egen pris må være på plass før konkurranseutsetting kan gjennomføres.

Når det gjelder vurderingen av de ulike formene for konkurranseutsetting, ble "benchmarking" ansett som lite hensiktsmessig. Dette skyldes at få andre kommuner har beskrevet og priset tjenesten på en sammenlignbar måte, og at det vurderes som komplisert å få til en slik sammenligning. Det anbefales at det velges en form for anbud/tilbudsinnhenting i stedet. Ut fra erfaringer i Danmark anses det aktuelt med kundevalgsmodeller innenfor deler av hjemmebaserte tjenester. Med kundevalg menes det at kommunen tildeler brukeren rettigheter til å motta en tjeneste, som blir delvis finansiert av kommunen, og *hvor brukeren selv velger hvem som skal utføre tjenesten, kommunens egne ansatte eller alternative utførere*. Det siste momentet skiller seg både fra intern tjenesteproduksjon (som i dag) og konkurranseutsetting, hvor det er kommunen som avgjør hvilken leverandør brukerne skal få sine ytelser fra. Denne modellen endrer ikke kommunens ansvar for forvaltning og finansiering av tjenestene. Brukeren betaler egenandel, som er fastsatt av kommunestyret, med basis i forskrift og kommunen finansierer resten.

Modellen har som siktemål å gi brukeren mulighet til å velge leverandør på bakgrunn av opplevd kvalitet, noe som vil gi brukermakt og bidra til at leverandørene må være brukerorientert. En kundevalgsmodell antas å være lettere å få til innen denne gruppen av tjenester enn for eksempel skoler og

institusjonsplasser, fordi det ikke er de samme fysiske og kapasitetsmessige begrensninger knyttet til kundevalget. Kapasiteten til ulike leverandører kan varieres uten store investeringer.

En kundevalgmodell åpner også for mer differensiering av tjenestene:

"Med utgangspunkt i en avtale med kommunen, er det ikke utenkelig at enkelte leverandører vil tilby tilleggsytelser utover det kommunen krever. Dette vil være et forhold mellom leverandør og bruker/kunde og må i sin helhet finansieres av brukeren".

Det pekes på at før konkurransen skal gjennomføres, må en rekke forutsetninger være på plass:

- Tjenestebeskrivelse, kvalitetskrav og kvalitetssikringstiltak
- Konkurransedyktige rammer for kommunens virksomhet; med vekt på egenregienhetens frihetsgrader og de personalmessige sidene ved konkurranseutsetting.

Det legges opp til konkurranseutsetting i to faser. I første fase vil man inngå avtaler med 2-3 leverandører, inkludert kommunens egen enhet, for å levere et angitt volum av tjenester. I denne fasen vil brukeren ha begrenset valgfrihet, fordi volumet som hver leverandør skal levere ligger fast. Etter et år skal fase 2 gjennomføres med åpning for fritt kundevalg. Dette medfører at brukeren i utgangspunktet får tildelt samme leverandør som i fase 1, mens står fritt til å skifte leverandør hvis dette er ønskelig. I denne fasen kan det også inngås rammeavtaler med flere leverandører. Det vil bli etablert informasjons- og veiledningsmateriell til brukerne om alternative leverandører.

I november 1999 la komitéen fram et forslag om en standard for kvalitet innen praktisk bistand, ut fra at den aktuelle tjenesten nå skal konkurranseutsettes. Standarden foreslås å ha veiledende karakter og innebærer at Servicekontoret skal foreta en individuell vurdering av behov og i enkelttilfeller skal avvike fra denne når hjelpebehovet gjør det nødvendig. I hht. kommunens servicedeklarasjon, "Omsorgsløftet", skal brukeren selv også påvirke innholdet i tjenesten ved at:

"Du selv skal være med og bestemme hva slags hjelp du trenger. Ved behov kan du velge å få hjelp til andre praktiske gjøremål enn det som er avtalt, men hjemmehjelperen har plikt til å si ifra om forhold som kan gå utover din helsetilstand."

Tilbudet om praktisk bistand som tildeles av kommunen ved enkeltvedtak er hjemlet i lov om sosiale tjenester §4-3, jf. §4-2a, samt forskrifter og rundskriv. Den veiledende standarden beskriver tjenestenivå for rengjøring, støvsugning, vinduspuss, klevask, stryking og ærender. Kommunen tildeler brukerne tjenester etter søknad. Vedtaket angir hvor lang tid brukeren skal få hjelp, for eksempel x timer pr. måned. Tiden skal benyttes til de oppgaver som framgår av vedtaket og den nevnte standard i forhold til individuelle behov. Den enkelte søker har krav på å bli behandlet individuelt, med standarden som et veiledende hjelpemiddel. Slik individuell vurdering vil medføre at leverandør må kunne levere tjenester som avviker fra veiledende standard i mengde .

Når det gjelder krav til tjenesten, er utgangspunktet rundskriv I-13/97 fra Sosial- og Helsedepartementet; "Retningslinjer om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene". Disse retningslinjene beskriver de grunnleggende behovene brukerne av pleie- og omsorgstjenester skal få tilfredsstilt. De krav som er

relevante for ytelsen praktisk bistand er konkretisert av kommunen, slik det framgår av figuren nedenfor.

<i>Kvalitetskriterier med konkretisering</i>
1. Brukeren skal oppleve trygghet, forutsigbarhet og respekt i forhold til tjenestetilbudet
1.1 Bærum kommunes "omsorgsløfte" gjelder. Dersom "omsorgsløftet" revideres eller erstattes med annen serviceerklæring, skal denne gjelde tilsvarende.
1.2 Den enkelte bruker skal ha en hovedkontaktperson hos operatør vedr. saksbehandling og planlegging av tjenesten.
1.3 Den enkelte bruker skal så langt det lar seg gjennomføre ha en primær utfører av tjenesten.
1.4 Operatør forplikter seg til å følge et system for tilbakemeldinger vedr. endringer i brukerens omsorgsbehov.
2. Bruker skal få mulighet til selv å ivareta sin egenomsorg
2.1 Det vurderes i det enkelte tilfelle hvor mye brukeren selv kan bidra med – ut fra en filosofi om hjelp til selvhjelp.
3. Brukeren skal få mulighet til ro og skjermet privatliv, selvstendighet og styring av eget liv
3.1 Hjelpepersonellet skal komme til avtalt tid. Dersom dette ikke er mulig, skal bruker gis beskjed senest dagen før.
3.2 Bruker kan ved særlige behov velge å få hjelp til andre praktiske gjøremål i stedet for det som fremgår av vedtaket.
4. Brukeren skal få mulighet for samvær, sosial kontakt, fellesskap og aktivitet
4.1 Når brukeren ønsker det, skal tildelt tid unntaksvis kunne benyttes til å ivareta brukerens ønsker som ikke inngår i vedtaket, herunder tid til sosial kontakt.

Bærum kommune, Rådmannen, sak 26/99, 08.11.99

I tillegg kommer krav til leverandørens eget kvalitetssystem (inkl. internkontroll/HMS), bemanningsplan, dokumentasjon, samarbeid, informasjon og håndtering av spesielle situasjoner. Kontraktsoppfølging blir forutsatt iverksatt

gjennom tildeling/klagebehandling, økonomisk revisjon, kommunalt tilsynsutvalg, brukerundersøkelser, indikatorer og kvalitetsrevisjon. Dette siste momentet understrekes i innstillingen:

"Rådmannen mener det er behov for økt systematisk oppfølging av kvalitetskrav og arbeid med kvalitetsforbedring. Det etableres en revisjon i regi av servicekontoret. Revisjonsopplegg, tema/søkelys og arbeidsmåte forutsettes dokumentert gjennom revisjonsplaner. Revisjonens rammer må i utgangspunktet omfatte både myndighetskrav, brukerkrav og faglige krav/administrasjonens/kommunestyrets krav. Revisjonens oppgave vil være både å føre kontroll og bidra til kvalitetsforbedring....."

Sommeren 2000 er man begynt iverksettingen av fase 1. Konkurranseskravet ble sendt ut i juni, med 21. august som svarfrist for å gi tilbud. Det legges opp til en vurdering av tilbud i to faser. I første fase vil man vurdere om tilbyder har kommersielle, faglige og organisatoriske forutsetninger for å gjennomføre oppdraget. Bare de som tilfredstiller minimumskravene vil bli vurdert i fase 2. Her vil de enkelte tilbyderne bli vurdert ut fra følgende forhold: Pris, implementering, verdigrunnlag, eget kvalitetssystem, bemanningsplan og faglige og organisatoriske forutsetninger. Vurderingen vil munne ut i en rangering av de enkelte tilbyderne. Det er anledning til å føre forhandlinger om endringer eller supplerings av tilbudene, inkludert forhold vedrørende pris og tekniske spesifikasjoner. Det legges opp til forhandlinger med aktuelle tilbydere i en to-ukers periode i september.

Sammenfatning

Bærum kommune er midt i en prosess med konkurranseutsetting i to faser. I andre fase (fra 2002) skal det åpnes for fritt brukervalg. Det er viktig å merke seg forarbeidet som ble lagt ned i bruken av dette virkemiddelet. Dette gjelder både avgrensingen av tjenesteområde – med vekt på reduksjon av kompleksitet og realisering av stordriftsfordeler – og arbeidet med konkretisering av innhold og kvalitetskriterier.

11 SAMMENFATNING AV RAPPORTEN

Utgangspunktet for dette arbeidet har vært økt bruk av og økt oppmerksomhet om virkemidler knyttet til konkurranse og markedsmekanismer i kommunene. Særlig innen pleie- og omsorgssektoren er konkurranseutsetting og større innslag av drift i regi av private bedrifter omstridt. Utfordringene i denne sektoren har sammenheng både med tjenestenes karakter, trekk ved brukerne, at konkurranse er et relativt nytt virkemiddel i sektoren og at teamet knytter an til ideologiske konflikter i norsk politikk.

Rapporten har presentert *ny kunnskap* om temaet; a) oversikt over kommunenes bruk av rekke markedsrelaterte virkemidler; b) beskrivelse og analyser av prosesser, utviklingsforløp og tilpasninger i den kommunale organisasjonen. Det finnes ulike måter å benytte markedsmekanismer på i kommunesektoren. Størst vekt er lagt på situasjoner der kommunen avholder en konkurranse om retten til å produsere varer eller tjenester på vegne av kommunen. Etter beslutning vil oppdragstaker få en eksklusiv, men tidsbegrenset, rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten for oppdragsgiver. Det offentlige har fortsatt ansvaret for tjenestens innhold og kvalitet. I tillegg er fritt brukervalg og systematiske sammenligninger behandlet i begrenset grad. Vi har lagt størst vekt på pleie- og omsorgssektoren, hvor dette er et nytt virkemiddel, som medfører at interne enheter blir utsatt for konkurranse mht. drift. Rapporten legger dermed hovedvekten på planlegging og gjennomføring av de tidlige fasene i en konkurranseutsettingsprosess.

I kapittel 2 ble det gitt en oversikt over norske kommuners bruk av konkurranse ved tildeling av driftsoppdrag, omfanget av privat drift samt bruken av noen

organisatoriske virkemidler; inkludert oppretting av aksjeselskap og bruk av systematiske sammenligninger. Felles for de virkemidlene som blir behandlet her er at de er knyttet til bruk av markeds- og konkurransemekanismer. De viktigste funnene er:

- På tvers av sektorer har det vært en utvikling i retning av økt bruk av konkurranse ved tildeling av oppdrag (48 % rapporterer om økt bruk av konkurranse)
- På tvers av sektorer har det vært økt innslag av private leverandører (57 %)
- Innen pleie og omsorg har konkurranse om oppdrag vært benyttet av 17 % av kommunene
- Den aktuelle kommunen benytter i hovedsak dette virkemiddelet på begrensede områder. Konkurranse er hyppigst benyttet for renhold av sykehjem/omsorgsboliger
- Ideelle eller humanitære organisasjoner er benyttet innen driften av 14 % av kommunene. Disse organisasjonene er hyppigst benyttet for drift av sykehjem
- Private bedrifter er benyttet innen driften i 4 % av kommunene. Dette er i hovedsak begrenset til de største kommunene. I fem kommuner er private bedrifter ansvarlig for drift av (minst et) sykehjem
- Innen avfallsinnhenting er drift av interkommunal virksomhet med eget styre mest utbredt (61 %)
- Det kan forventes økt bruk av konkurranse i kommunene. Dette vil ha størst utbredelse i de største kommunene
- Det kan forventes økt bruk av dette virkemiddelet innen pleie og omsorg. Dette gjelder også for mindre kommuner
- Det er tydelige forskjeller mellom kommuner etter om ordføreren kommer fra Høyre eller Arbeiderpartiet. I Høyre-kommuner har det vært en mer

markert utvikling i retning av konkurranseutsetting, det forventes mer bruk av dette virkemiddelet og økt innslag av privat drift av tjenestene.

Kapittel 3 tok for seg prosessene før vedtaket om konkurranseutsetting. I de fem kommunene vi behandlet, ble driften av minst ett sykehjem konkurranseutsatt de to siste årene. Forløpet for beslutningen om å bruke dette virkemiddelet varierer mellom kommunene. Moss er her et ytterpunkt, hvor vedtaket var klart ideologisk motivert, og ikke basert på utredninger om problematikken ved konkurranseutsetting i forkant. Dette manglende forarbeidet fikk en rekke konsekvenser og er ikke å anbefale. I de andre fire kommunene har man gjennomført et omfattende forarbeid som grunnlag for beslutningen. Et fellestrekk er her at formålet om effektivisering – dvs. kostnadsreduksjon, uten reduksjon av kvalitet – har ligget til grunn. Dette avspeiler en pragmatisk grunnholdning til driftsansvaret for kommunale tjenester; ansvaret bør overlates til de enheter – intern enhet eller privat bedrift – som kan drive mest kostnadseffektivt (innen gitte kvalitetskrav).

Noen av kommunene har et bredt utgangspunkt i utredningene om konkurranseutsetting. Eksempelvis tok man i Bærum og Kristiansand utgangspunkt i hele spekteret av kommunale tjenester for vurdering mht. til konkurranseutsetting. I begge kommunene ble også konkurranse definert slik at det omfattet (bl.a.) anbudskonkurranse, penger følger bruker og "benchmarking". I Oslo rettes søkelyset mot anskaffelse gjennom bruk av anbud.

Oslo skiller seg ut ved at mye av forarbeidet er forankret på lokalt nivå, dvs. i bydelsutvalg og bydelsadministrasjon. Det særegne for Oslo er kombinasjonen av prosesser i linjeorganisasjonen på bydelsnivå, med utarbeiding av retningslinjer

og kompetanse på sentralt nivå i kommunen. Dette er delvis betinget av Oslos styringsstruktur. I Kristiansand og Bærum er forarbeidene forankret i et sentralt prosjekt som rapporterer til rådmann, hvor lokal kompetanse er trukket inn etter behov.

I kapittel 4 gav vi en rekke eksempler på behandling av overordnede spørsmål og formulering av generelle retningslinjer for konkurranseutsetting. Konkurranseutsetting er et sammensatt virkemiddel, som reiser en rekke spørsmål og medfører justeringer av den kommunale organisasjonen. De momentene som Kristiansand har stilt opp, kan benyttes som beslutningskriterier mht. hvilke områder som skal konkurranseutsettes. Oslo kommunes oversikt gir retningslinjer for hvilke rammer som gjelder ved bruk av dette virkemiddelet. Modellen i fem faser kan med små justeringer benyttes som en oversikt over hvilke elementer som inngår ved konkurranseutsetting, samt i hvilken rekkefølge disse skal gjennomføres. Fra Bærum har vi trukket fram vurderinger knyttet til merverdiavgift, egenregibud, samt et eksempel på hvordan innhold og kvalitet for et sykehjem kan presiseres.

I kapittel 5 ble det presentert et eksempel som utgjør et unntak i forhold til de tilnærminger som andre kommuner har valgt. Eksemplet Asker er interessant av flere grunner. Før kontrakten ble underskrevet var det liten konkurranse om oppdraget. Det ble ikke levert noe reelt internt bud. Utarbeiding av kvalitetsmål og kravspesifikasjoner ble ikke vektlagt. I denne fasen er det et klart skille mellom Askers tilnærming og de retningslinjer og framgangsmåter som andre kommuner har valgt. I kontraktsfasen har man lagt opp til et utviklingssamarbeid mellom ISS og kommunene. På den ene siden åpner dette for forbedringsarbeid, kvalitetsutvikling og organisatorisk læring i en relasjon basert på stor tillit og

åpenhet mellom partene. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved om Asker i for liten grad har beskyttet seg mot opportunistiske handlinger fra leverandørens side, og at det kan utvikle seg et ensidig avhengighetsforhold mellom partene.

Kapittel 6 og 7 tok for seg bestiller-utfører organisering. I kapittel 6 blir det argumentert for at dette organisasjonsprinsippet er aktuelt både når kommunale enheter utfører en tjeneste og det ikke er konkurranse om oppdraget, og 2) ved konkurranseutsetting av tjenesten. Bruken av dette prinsippet førte til spenninger og avveininger i organisasjonen; mellom hensynet til reell konkurranse på den ene siden og ønske om å trekke på kompetanse og erfaringer i de interne utførerenhetene på den andre siden. I kapittel 7 ble det gjort rede for eksempler og erfaringer ved bruk av dette prinsippet i forbindelse med konkurranseutsetting. Et hovedpoeng i vår behandling av dette spørsmålet er at det ikke finnes *en* bestiller-utfører *modell*, som gir en standardløsning for kommunene. Bestiller-utfører organisering viser til hensiktsmessig prinsipp for intern organisering av kommunens enheter, som samtidig medfører en rekke utfordringer og avveininger for kommunen.

Vi vil understreke at en slik organisering medfører særlige utfordringer innen omsorgssektoren. Dette har bl.a. sin bakgrunn i at det er bestilleroppgaver på *to nivå*; knyttet til

- utarbeidelse av konkurransegrunnlag, vurdering av tilbydere, samt utforming og oppfølging av kontrakten med leverandør og
- enkeltvedtak om omsorgstjenester og oppfølging av disse.

Når det gjelder plassering av ansvar, er det et gjennomgående trekk i våre eksempler at bestillerrollen er delt mellom to nivå i *organisasjonen*; et sentralt nivå (gjerne knyttet opp til rådmann eller bydelsadministrasjon) og et nivå knyttet til servicekontor eller tilsvarende enheter. *En* forutsetning for at prinsippet skal fungere er at det er god kontakt og informasjonsutveksling mellom disse nivåene.

I Kristiansand og Bærum er bestillerrollen sentralisert ved at de aktuelle prosjektene (i denne "tidlige" fasen) er knyttet opp mot rådmann. I Oslo er bestillerrollen plassert på bydelsnivå, dvs. i linjeorganisasjonen. Denne forskjellen er delvis betinget av styringsstrukturen i Oslo kommune. Et interessant spørsmål er imidlertid om man over tid vil desentralisere bestilleransvaret til linjeorganisasjonen også i de andre kommunene.

Uansett hvor ansvaret er plassert, er det viktig å få tilført kompetanse til dem som er ansvarlige for bestillingen. Dette er håndtert på ulike måter i kommunene. Vi har eksempelvis sett at man i Bærum har lagt vekt på å tilføre kompetanse etter behov til den sentrale bestillerenheten fra andre enheter i organisasjonen.

Når det gjelder det "organisatoriske" skille og "avstand" mellom bestiller og utfører varierer utformingen av modellene. For det første er det eksempler på større avstand der utfører er konkurranseutsatt sammenlignet med utførerenheter som ikke er konkurranseutsatt (jf. Oslo). I Bærum og Kristiansand kombineres en bestillerrolle knyttet opp mot rådmann med at utfører (ansvarlig for internt bud) rapporterer til sektorsjef som igjen rapporterer til rådmann. I disse to kommunene er den formelle avstanden mellom bestiller og utfører relativ "liten". For å sikre

seg mot mulig inhabilitet, har man benyttet virkemidler som taushetsplikt og begrensninger i kommunikasjon mellom involverte parter.

Kapittel 8 presenterte markedsorganisering av Drammen Drift. Organisering av Drammen Drift skiller seg på flere områder fra måten man organiserer for konkurranse i omsorgssektoren. For det første har enheten status som kommunal særbedrift, hvor det ikke rapporteres til rådmann, men til et styre valgt av formannskap. Drammen Drift er konkurranseutsatt, samtidig som man ikke formelt har leveringsplikt til interne enheter. I noen grad opererer man også på det eksterne markedet ved å levere tjenester til bl.a. NSB og Statens Vegvesen.

Kapittel 9 tok for seg konkurransegrunnlag og vurderingskriterier. Ved konkurranseutsetting blir det gjerne fokusert på at konkurransen mellom internt bud og ekstern bedrift må være reell. Ved anbudet på Melløsparken sykehjem i Moss ble det ikke levert egenregibud, dels på grunn av tidspress, dels pga. at det ikke var politisk ønsket. I Kristiansand leverte den interne enhet inn et tilbud, men dette var ikke et fullstendig tilbud og dermed ikke 100 % sammenlignbart med de private tilbudene. I de andre kommunene var det generelt gjort et grundigere forarbeid, slik at sammenlignbare interne bud kunne utarbeides.

Når det gjelder konkurranseform, ble åpen anbudskonkurranse benyttet i de eksemplene som kom først i tid (Trondheim, Kristiansand, Moss). Dette er en konkurranseform som ikke tillater forhandlinger med tilbyderne. Etter tilbudsåpning var imidlertid besøk hos tilbyderne en viktig del av vurderingsgrunnlaget. I de to tilfellene i Oslo (2000) ble åpen forhandlet konkurranse benyttet. Denne konkurranseformen åpner for forhandlinger mellom

partene i perioden etter tilbudsåpning og eventuell befaring på driftssteder. Generelt gir denne konkurranseformen større mulighet for utveksling av informasjon, avklaringer og presiseringer enn anbud uten forhandlinger. For tjenester innen omsorg som er sammensatt og komplekse, og i en situasjon hvor bruk av anbud er "nytt" på feltet, antas en slik konkurranseform å gi et bedre grunnlag for valg av tilbyder enn alternativene.

Et fellestrekk ved de eksemplene vi har trukket fram er at både pris, antatt kvalitet og andre dimensjoner er vektlagt i vurderingen. Dette har i en rekke tilfeller medført vanskelige avveininger mht. hvilken vekt pris (objektivt mål på kostnader) skal ha i forhold til kvalitet (subjektiv vurdering). Et grundig forarbeid, innhenting av erfaringer fra andre kommuner, og et detaljert og gjennomarbeidet konkurransegrunnlag er å anbefale her. Man vil likevel ikke unngå situasjoner hvor to eller flere tilbydere er vanskelig å skille og hvor subjektive vurderinger vil være avgjørende.

Kapittel 10 beskrev et eksempel fra Bærum kommune som er midt i en prosess med konkurranseutsetting i to faser. I andre fase (fra 2002) skal det åpnes for fritt brukervalg. Det er viktig å merke seg forarbeidet som ble lagt ned i bruken av dette virkemiddelet. Dette gjelder både avgrensingen av tjenesteområde – med vekt på reduksjon av kompleksitet og realisering av stordriftsfordeler – og arbeidet med konkretisering av innhold og kvalitetskriterier.

LITTERATURLISTE

Bogen, H. og T. Nyen (1998): *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Oslo. FAFO-rapport 254.

Kjerstad; E. og F. Kristiansen (1996): *Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon*. Bergen: SNF-rapport 87/96.

Kommunenes Sentralforbund (1997): *Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver*. Idéhåndbok.

Kommunenes Sentralforbund (2000): *Bestiller- og utførermodellen og kontraktsstyring av tjenesteproduksjonen – økt byråkrati eller økt selvstendighet?* Oslo: Kommunenes Sentralforbund.

Nesheim, T. (1998): *"Outsourcing" og bedriftens effektive grenser*. Praktisk økonomi og ledelse, nr. 1: 71-77.

NOU 2000: 19: *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?*

Nygård, L. (2000): *Det tradisjonelle driftsansvaret i kommunesektoren – om å "selge strikk som metervare"*.

Konferanseinnlegg, Stavanger 8. mai.

Pedersen, A. W. (2000): *Konkurranseutsetting og pensjon*. FAFO-rapport 338.