

Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester

- en studie av Oslo kommune

Karianne Seim



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2006

Forord

Jeg vil først og fremst takke min veileder Tore Hansen for hurtige, kronkrete og forklarende tilbakemeldinger. Jeg har dessuten satt stor pris på at han alltid har vært tilgjengelig og har hatt tid. Jeg har satt stor pris på alle de fruktbare samtalene vi har hatt.

Jeg vil deretter rette en stor takk til pappa. Uten han hadde jeg nok ikke skrevet om konkurranseutsetting. Han har vært til god hjelp som en aktiv diskusjonspartner og korrekturleser. Jeg vil også trekke frem at han har vært en viktig støttespiller alle årene jeg har vært tilknyttet Universitetet.

Jeg vil også takke frem mamma, som en fantastisk hjelp med uttalige dataproblemer og med gjennomlesninger av stoffet.

Til slutt må jeg rette en kjempestor takk til Anette og Erik for fri disposisjon av leilighet og mac gjennom et helt år. Det har vært mange som har vært misunnelig på meg! Jeg må selvfølgelig trekke frem en lang natt, dere vet hvilken.

Oppgaven består av totalt 27.440 ord.

Oslo, oktober 2006

Karianne Seim

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1. Konkurransetsetting	5
1.1 <i>Innledning</i>	5
1.1.1 Problemstilling.....	5
1.1.2 Teori.....	6
1.1.3 Oppgavens videre gang.....	7
1.2 <i>New Public Management (NPM)</i>	7
1.3 <i>Begrepsavklaring</i>	10
1.3.1 “Konkurransetsetting”.....	10
1.3.2 Marked eller kvasimarked.....	11
1.3.3 Bestiller – Utførermodellen (BUM).....	11
1.3.4 Kontrakt.....	12
1.4 <i>Utfordringer og forventninger ved innføring av konkurransetsetting</i>	14
1.4.1 Økonomisk gevinst.....	14
1.4.2 Økt kvalitet.....	15
1.4.3 Ideologi.....	16
1.4.4 Utfordringer for de ansatte.....	16
1.4.5 Befolkningens holdninger.....	18
1.5 <i>Avsluttende betraktninger</i>	19
2. Teori	20
2.1 <i>Det instrumentelle perspektivet</i>	20
2.1.1 Adferd.....	21
2.1.2 Spesialisering.....	21
2.1.3 Hierarki.....	22
2.1.4 Forhandlingsperspektivet.....	23
2.2 <i>Kulturperspektivet</i>	25
2.2.1 Institusjonalisering.....	26
2.3 <i>Myteperspektivet</i>	28
2.3.1 To sett omgivelser.....	28
2.3.2 Hvorfor inkorporere myter – legitimitet.....	30
2.3.3 Isomorfi.....	31
2.4 <i>Metode</i>	31
2.4.1 Data.....	32
2.4.2 Validitet.....	33
2.4.3 Reliabilitet.....	34
3. Konkurransetsetting av pleie- og omsorgs-tjenester i Oslo kommune	35
3.1 <i>Innledning</i>	35
3.2 <i>Sentrale trekk ved det politisk-administrative systemet i Oslo kommune</i>	36
3.2.1 Kommunal parlamentarisme.....	36
3.2.2 Bydelsordningen i Oslo kommune.....	38

3.2.3	Den politiske situasjonen i Oslo kommune	40
3.3	<i>Konkurransetsetting på lokalt nivå</i>	40
3.3.1	Behandlingen av Pilotprosjektet i Bydel Røa	40
3.3.2	Bystyresak 163/98 ”Konkurransetsetting av tjenester innen pleie- og omsorgssektoren – Pilotprosjekt ved bydel Røa	43
3.3.3	Utredningsprosjektet	43
3.4	<i>Konkurransetsetting på sentralt nivå</i>	44
3.4.1	Bystyremelding nr 1/1998 ”Konkurransetsetting og kvalitet i Oslo kommune”	46
3.4.2	Fullmakter til å vedta konkurranseutsetting	50
3.4.3	Kvalitetskriterier	52
3.5	<i>Organisering sentralt i kommunen</i>	54
3.5.1	Konkurranseteamet	54
3.5.2	Byrådsavdeling for service og organisasjonsutvikling (SOU)	55
3.6	<i>Skillet mellom bestiller og utfører</i>	55
3.7	<i>Fagorganisasjonenes syn på konkurranseutsetting</i>	58
3.8	<i>Oppsummering</i>	60
4.	Analyse	61
4.1	<i>Det instrumentelle perspektiv</i>	61
4.1.1	Hierarki	61
4.1.2	Forhandlingsperspektivet	65
4.1.3	Splittet borgerlig blokk	65
4.1.4	Fagorganisasjonene	67
4.1.5	Konflikter	68
4.2	<i>Kulturperspektivet</i>	69
4.2.1	Fagorganisasjonene	72
4.2.2	Høyre beskyldt for å føre en ideologisk kamp	73
4.2.3	Reformen tok tid å gjennomføre	75
4.3	<i>Myteperspektivet</i>	76
5.	Konklusjon	80
5.1.1	Hovedfunn i analysen	80
	Kildeliste	84

1. Konkurransetsetting

1.1 Innledning

Jeg skal i denne oppgaven se nærmere på bruk av konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester. Konkurransetsetting av kommunal sektor har vært på den politiske agenda i Norge de siste 15-20 årene. Dette inngår i New Public Management-tenkningen. Modellene og erfaringene er hovedsakelig hentet fra flere vestlige land. Dette gjelder spesielt Storbritannia, New Zealand og USA. Sverige har også etter hvert opparbeidet seg omfattende erfaring med konkurransetsetting. Norske kommuner har derimot vært mer tilbakeholdne (Busch og Gustafsson 2001:115).

Debatten om konkurransetsetting av kommunale tjenester har reist spørsmål om hvilke oppgaver i samfunnet som skal være offentlige, og hvilke oppgaver som skal være private. Med andre ord hvilke oppgaver det offentlige bør ha (hoved)ansvar for, og hvilke som uten for store problemer kan overlates til andre arenaer, i denne sammenheng markedet (Bogen og Nyen 1998:19). Kommunene har stort sett benyttet seg av konkurransetsetting innenfor teknisk sektor, eksempelvis renovasjon, vedlikehold og rengjøring. I de siste årene finner man imidlertid en økende bruk av konkurransetsetting også innenfor kommunale velferdstjenester (Busch og Gustafsson 2001:115). Dette har imidlertid vist seg å være omstridt. Utfordringene i denne sektoren har sammenheng med tjenestenes karakter, trekk ved brukerne, at konkurranse er et relativt nytt virkemiddel i denne sektoren og at temaet knyttes til ideologiske konflikter i norsk politikk (Nesheim og Vathne 2000:1).

1.1.1 Problemstilling

Siden konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester har vært, og er, et omstridt tema, synes jeg det er spennende å studere hvorfor noen kommuner likevel bestemmer seg for å ta i bruk denne formen for produksjon av sine tjenester, og hvordan de går frem for å gjennomføre dette. For å kunne dekke alle sidene ved konkurransetsetting, har jeg i denne oppgaven valgt å konsentrere meg om en bestemt kommune. Formålet med denne oppgaven er derfor å studere hvordan Oslo kommune innførte konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester. Jeg vil se på

hvilke initiativ, utredninger og vedtak som sto sentralt ved denne prosessen. Jeg har derfor valgt følgende problemstilling:

Hvilke betingelser synes å ha karakterisert tilretteleggelsen av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune?

For å besvare problemstillingen gjennomførte jeg en casestudie av Oslo kommune. Studiet belyste prosessen forut for og etter vedtaket om konkurranseutsetting, herunder avklaringer og omstruktureringer som var viktige for at Oslo kommune kunne konkurranseutsette disse tjenestene. Dette ga meg innsikt i hvordan kommunen tidligere hadde organisert tjenesteproduksjonen, hvilket syn den hadde på dette, og hvordan den nye organiseringen ble vurdert og innført.

1.1.2 Teori

For å kunne studere innføring av konkurranseutsetting har jeg valgt å belyse den i forhold til organisasjonsteori. Jeg skal benytte meg av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiver. Under hvert perspektiv stiller jeg en forventning, som skal undersøkes og bli forsøkt besvart og forklart i analysedelen.

Det instrumentelle perspektivet ser på offentlige organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Innenfor dette perspektivet skilles det mellom en hierarkisk variant, hvor ledernes kontroll og rasjonelle kalkulasjon står sentralt, og en forhandlingsvariant, som åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med delvis motstridende mål (Christensen m.fl. 2004:9).

Forventning ut fra den hierarkiske varianten: *De politisk-administrative lederne i kommunen vil innføre konkurranseutsetting for å oppnå sine uttalte mål.*

Forventning ut fra forhandlingsvarianten: *Gjennomføring av konkurranseutsetting vil avgjøres av de involverte aktørers evne og vilje til å inngå samarbeid og kompromisser.*

De institusjonelle perspektivene åpner derimot for at organisasjonene har egne regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutnings-

adferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra ledere. Innenfor dette perspektivet skilles det mellom et kulturperspektiv som fokuserer på uformelle, interne verdier og normer i organisasjonen, og et myteperspektiv som fokuserer på betydningen av de normene og verdiene som finnes i organisasjonens omgivelser (ibid).

Forventning ut fra kulturperspektivet: *Gjennomføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune vil være preget av de involvertes aktørers normer og verdier.*

Forventning ut fra myteperspektivet: *Gjennomføring av konkurranseutsetting vil være preget av retorikk- og symbolkampen som vil utspille seg i forhold til konkurranseutsetting.*

1.1.3 Oppgavens videre gang

I kapittel 1 vil jeg gå nærmere inn på hva New Public Management (NPM) er, og si noe om hva slags betydning den har for offentlig sektor. Deretter vil jeg avklare hva begrepet ”konkurranseutsetting” innebærer, og hva som skiller det fra privatisering. Så går jeg inn på hvilke organisatoriske grep som må foretas for at en kommune skal kunne konkurranseutsette, for til slutt å se på ulike generelle forhold som kan være med på å prege en konkurranseutsettingsprosess. Kapittel 2 er et teori- og metodekapittel, der jeg tar for meg de nevnte perspektivene. I metoddelen gjør jeg rede for hva slags metode jeg har valgt. Kapittel 3 er et empirikapittel der jeg tar for meg selve saksgangen som foreløp under innføringen av konkurranseutsetting i Oslo kommune. Kapittel 4 er det avsluttende analysekapitlet, der funnene i empirikapitlet drøftes opp mot teoridelen. I kapittel 5 blir konklusjonen presentert.

1.2 New Public Management (NPM)

NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor de siste 20 årene særlig i anglo-amerikanske land, men også i Skandinavia har denne reformbevegelsen hatt betydning (Christensen). Klassiske weberianske forvaltningsformer og den nordiske velferdsstatsmodellen fremstår ikke lenger som ideal, men har langt på vei blitt fortrent av nye forvaltningspolitiske doktriner som er forankret i NPM. I følge OECD har man stått overfor et globalt paradigmeskifte når det gjelder styring

og organisering av offentlig sektor (Lægneid og Roness 1997:43). I forhold til kravet om å balansere til dels motstridende hensyn i et multifunksjonelt forvaltningsapparat, som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser, er NPM mer endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet. I tradisjonell offentlig forvaltning understrekes de særegne trekkene ved offentlig administrasjon og legges vekt på å avgrense byråkratenes skjønnsutøvelse for å sikre størst mulig forutsigbarhet og politisk lojalitet. NPM legger derimot opp til organisasjonsformer som understreker likhetene mellom offentlig og privat sektor, og ordninger som øker byråkratenes autonomi og valgmuligheter slik at de kan drive mest mulig effektivt (Christensen og Lægneid 2001:67).

NPM er ikke en enhetlig reformbevegelse, og blir ofte fremstilt som en handlekurv av ulike reformelementer. Grunnen til dette er at reformelementene peker i ulike retninger, og at det er spenninger mellom dem. Bak et overordnet fokus på økonomiske hensyn, skjuler det seg en hybrid som prøver å oppnå både mer kontroll og autonomi. Reformelementene springer ut fra ulike typer nyere institusjonell økonomisk teori, som public choice, agentteori, transaksjonsanalyse, og de som kommer fra managementteori (Christensen m.fl. 2002:99).

Studier av variasjoner mellom OECD-land, når det gjelder i hvilken grad de virkelig har adoptert NPM-doktriner i 1980-årene, indikerer at det kan skilles mellom ulike regimer for modernisering av offentlig sektor. Dette tyder på at de forskjellige reformelementer blir drevet frem med ulik vektlegging og med ulik styrke i ulike land (Lægneid 1996:8). Tempoet og tiltakene varierer fra land til land, avhengig av den økonomiske strukturen og særegne forhold ved de enkelte landene (Lysestøl og Eilertsen 2001:54). De anglo-amerikanske landene leder an i relativt vid og dyp iverksetting, mens de skandinaviske land og de kontinentale europeiske land, som Tyskland og Frankrike, har vært mer tilbakeholdne, selv om disse forskjellene har blitt svekket noe over tid (Christensen).

Norge kan i internasjonal målestokk fremstilles som en nølende reformator. Dette må ses i forhold til kulturkollisjonen mellom markeds- og managementstnkningen og en norsk forvaltningstradisjon som er forankret i regel- og fagstyre,

rettferdighets- og likhetsnormer, politisk styring og forhandlingsordninger (Lægneid og Roness 1997:35). Norge har blant annet tradisjoner for kompromisser/integrering av motsetninger fordi vi er et lite samfunn med nærhet mellom innbyggere og interessegrupper. Sterke fagforeninger og profesjoner har blitt sett på som ryggraden i den norske velferdsutviklingen, og det vil være vanskelig å se bort fra denne tradisjonen (Ramsdal og Skorstad 2004:80). Andre faktorer som spiller inn, er at Norge ikke har hatt en økonomisk krise slik man har sett i andre land. Den norske oljeøkonomien har gjort det mulig å opprettholde ordninger som hadde vært vanskelig under andre økonomiske rammebetingelser (ibid). Flere av disse betingelsene er imidlertid i ferd med å endre seg, særlig fra midten av 90-tallet, noe som kan forklare at Norge er i ferd med å ”komme etter” når det gjelder reformer av offentlig sektor (Christensen).

Konkurransetsetting er en av flere strategier for markedseksponering av offentlig sektor (From og Koldberg 2003:19) som har fått økt omfang i Norge de senere år. En av ideene bak konkurransetsetting er nettopp at det offentlige legger mindre vekt på direkte styring og kontroll gjennom den parlamentariske styringskjeden, valgkanalen, og mer vekt på styring nedenfra, gjennom markedet eller ved direkte tilbakeføring av brukervurderinger til offentlige tjenesteproduserende virksomheter. Brukerne skal gis økte valgmuligheter med hensyn til offentlige tjenester og større mulighet til direkte å holde den enkelte offentlige etat ansvarlig for kvaliteten og omfanget av servicen som ytes. Samtidig skal ressursinnsatsen vris fra administrasjon til tjenesteyting (Christensen m.fl. 2002:108). Hensikten med konkurransetsetting er gjerne å undersøke om andre, private eller offentlige aktører kan levere tjenesten til en lavere pris og/eller en bedre kvalitet enn kommunen selv. Dette er en problematikk som er særlig relevant for det kommunale nivået (ibid), da de offentlige kjernetjenestene som er aktuelle for konkurransetsetting i Norge først og fremst befinner seg på lokalt nivå (Bay m.fl. 1999:61).

1.3 Begrepsavklaring

1.3.1 “Konkurransetsetting”

”Konkurransetsetting” er ikke et nytt begrep for tjenesteproduserende sektorer, men begrepet forveksles ofte med ”privatisering”. Dette vil ofte vende oppmerksomheten over mot politiske og ideologiske skillelinjer, så en nærmere begrepsavklaring av konkurransetsetting er derfor nødvendig (Dønnum m.fl. 2003:7).

Med konkurransetsetting menes ulike måter å innføre en større eller mindre grad av markedeksponering i produksjonen av offentlige tjenester. Selv om det konkurransetsettes, er fortsatt det offentlige ansvarlig for at tjenestene tilbys innbyggerne, men det er ikke lenger slik at det offentlige har monopol på å levere tjenestene. Det skilles derfor mellom to roller ved konkurransetsetting; bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen. Ved konkurransetsetting er det utførerleddet, eller selve tjenesteproduksjonen, som eksponeres for konkurranse (ibid), mens bestillerfunksjonen forblir et offentlig ansvar. Tanken bak konkurransetsetting er at ”trusselen” om konkurranse i seg selv er effektivitetsdrivende (ibid). En monopolprodusent kan ha svakere incentiver til å drive effektivt, fordi økte kostnader kan bli veltet over på den eller de som betaler for produksjonen. En monopolprodusent kan også ha forholdsvis svake incentiver til å forbedre kvaliteten, fordi brukerne ikke har troverdige trusler om å skifte produsent, eller små muligheter til å få gjennomslag for sine klager. Derimot, om en eksisterende produsent vet at det er konkurranse om et oppdrag, vil dette kunne bidra til at produsenten ”skjerper seg ” i forhold til kostnader og kvalitet, for å unngå klager og beholde oppdraget og brukerne (Johnsen m.fl. 2004:44-45).

Full privatisering betyr derimot at det offentlige fraskriver seg ansvaret for tjenesten, og at pris, kvalitet og leveransevilkår fastsettes i markedet. Dette betyr at både bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen er overlatt til et privat marked. Pleie- og omsorgstjenester som kommunene ved lov er pålagt å utføre, kan ikke uten videre privatiseres, men det er full anledning til å sette produksjonen av tjenestene bort til andre (Dønnum m.fl. 2003:7).

Konkurranseutsetting skiller seg altså fra privatisering ved at bestillerfunksjonen forblir et offentlig ansvar. Kommunen vil dermed fortsatt være ansvarlig for at brukerne får et tilbud av tjenesten i henhold til lov. Videre er det fortsatt kommunen som finansierer og kontrollerer tjenesten. I tillegg trenger heller ikke tjenesteproduksjonen å privatiseres, den kan like gjerne fortsatt utføres av kommunen, forutsatt at kommunene deltar i og vinner konkurransen. Dette krever at det juridisk og organisatorisk legges til rette for at kommunen deltar i konkurransen. Hovedpoenget med konkurranseutsetting er derfor ikke hvem som produserer tjenesten, men at tjenesten i en eller annen form er eksponert for konkurranse mellom flere produsenter/tilbydere (ibid).

1.3.2 Marked eller kvasimarked

For at konkurranseutsetting skal fungere, er det en forutsetning at det eksisterer et velfungerende marked, det vil si at det bør finnes flere private tilbydere som er villige til å konkurrere med hverandre (Busch 2001:89). Dersom dette ikke eksisterer, faller hele grunnlaget til konkurranseutsetting bort. I mange situasjoner er det likevel ikke mulig å etablere konkurranse med private virksomheter, ved at det ikke finnes noen private aktører (ibid). Dette kan gjøre seg spesielt gjeldende i små kommuner. En løsning kan da være å etablere en fiktiv konkurranse internt i virksomheten, det vil si at det etableres et såkalt kvasimarked. Formålet er å skape en konkurransesituasjon for å redusere mengden av slakk uten å miste den direkte styringen (Busch 2001:90). En form er at det etableres et internt marked med en bestiller og en utfører. Dette kan gjøres internt i virksomheten eller det kan etableres mellom separate offentlige virksomheter. Dersom en konkurranseutsetting fører til at den offentlige tilbyderen vinner anbudet, vil det etableres et slikt kvasimarked (ibid).

1.3.3 Bestiller – Utførermodellen (BUM)

For å kunne gjennomføre konkurranseutsetting i en kommune forutsettes det en endring av de interne enhetene i kommunen. Bestiller-utførermodellen (BUM) viser til et prinsipp for organisering, hvor det skilles mellom to roller i organiseringen. 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 leverandørdelen viser til ansvar for å levere interne bud (i konkurransefasen) og selve driften eller produksjonen av tjenestene (i driftsfasen). Forholdet mellom bestiller og utfører skal være ikke-hierarkisk, være preget av distanse og uavhengighet (konkurransefasen) eller avtalebasert (driftsfasen) (Nesheim og Rokkan 2002:3). For å bidra til klarere ansvarsforhold, rettferdig konkurranse og habilitet, vil BUM være bedre egnet enn den tradisjonelle organiseringen.

Fordelene ved etablering av BUM vil være at kommunen tvinges til å gjennomgå ulike sider ved styring og drift. En forutsetning er detaljkunnskap om kostnader ved egenproduksjon for å kunne levere et godt internbud og for å kunne sammenlikne de ulike tilbudene som måtte komme på en utsatt tjeneste. Samtidig kreves tilsvarende kunnskap om bestillerfunksjonen (Moland og Bogen 2001:64).

1.3.4 Kontrakt

Konkurranseutsettingen forutsetter at utførerleddet styres gjennom kontrakter av en viss varighet (Fløtre m.fl. 2003:8). Dette er nødvendig, ikke bare fordi det kan juridisk sett være en annen aktør enn kommunen selv som står for leveransen, men også fordi kontraktspartene har et mer distansert forhold enn i en tradisjonell, offentlig styringsmodell. Kontrakten, og de rammene man setter rundt den, er i innkjøp etter konkurranse det viktigste styringsredskapet i kontraktsperioden (Bogen 2004: 298). Kommunen har i mindre grad anledning til å gripe inn i selve kontraktsperioden dersom forhold som man vil ha endret skulle dukke opp, eller som ikke var klart nok formulert i kontrakten (ibid). Løpende regulering og inngripen fra politikerne kan dermed komme i konflikt med forutsetningen for konkurranseutsetting (Fløtre m.fl. 2003: 8). Ønsker man allikevel å gripe inn, må dette vanligvis kompenseres økonomisk eller på annen måte.

Kommunen står i utgangspunktet fritt til å beskrive tjenesten den ønsker ved utlysning av konkurransen. Kommunen kan således velge hvor detaljert den vil beskrive hvordan den aktuelle tjenesten skal utføres. En av hensiktene med konkurranseutsetting er imidlertid at man gir leverandørene en viss frihet til selv å organisere virksomheten på en slik måte at målsettingen om billigere og/eller bedre

tjenester oppnås. Blir bestillingen for detaljert, blir det lite igjen å konkurrere om (Bogen 2004:298).

Samtidig kan konkurranseutsettingen, forutsatt at kontrakter følges opp, øke politikernes styringsevne ved at kontrakten må inneholde en konkretisering av hvilke tjenester som må leveres. Konkurranseutsetting kan således gi nye muligheter til å definere innholdet i tjenesten som tilbys befolkningen (Fløtre m.fl. 2003:8) ved at det gis større rom for politiske prioriteringer ved fastsettelse av kvalitetsstandarder og innholdet i tjenesten. Hvis dette skjer, kan det allment sies å gi politikere større anledning til å formulere og vedta strategiske valg for den kommunale politikken i overensstemmelse med deres prioriteringer og politiske verdier. Det kan igjen tenkes å tydeliggjøre politiske skiller mellom partiene, noe som igjen kan øke den politiske debatten og virke vitaliserende på lokalpolitikken (Fløtre m.fl. 2003:9).

Det kan tenkes at konkurranseutsetting og drift av eksterne utførere kan påvirke rammebetingelsene for samspillet mellom de politiske organene og administrasjonen. Det kan bli tydeligere ansvarsdeling mellom politikk og administrasjon, der politikere tar ansvar for å fastsette overordnede strategiske valg og rammer i kontrakts form, mens administrasjonen får ansvar for oppfølging av disse rammene. I prinsippet er det ikke vesentlige forskjeller i rollefordelingen mellom politikk og administrasjon i en situasjon med konkurranseutsetting og en situasjon med ordinær drift. Ved konkurranseutsetting styres det gjennom kontrakter med lenger varighet enn ved styring i form av bevilgninger for de enkelte budsjettår, som er tilfellet ved ordinær drift (ibid).

Det kan også tenkes at konkurranseutsetting kan bidra til å svekke politikere, og bidra til at de føler avmakt i forhold til forsøk på politisk styring av tjenesteproduksjonen. Den legale bindingen av tjenesteproduksjonen gjennom kontraktsstyring, kan føre til at politikere opplever at det politiske handlingsrommet blir mindre fordi kontrakten ikke uten videre kan endres i perioden. Kontraktsstyring kan oppleves som en måte å fjerne styringen av tjenesteproduksjonen fra politikere og overføre den til administrasjonen, ettersom kontrakten regulerer driften for flere år av gangen. Det kan bli mindre rom for å ta initiativ, og politikere kan oppleve at de

urettmessig blir sittende med ansvaret hvis en privat tilbyder ikke klarer å leve opp til forpliktelsene i kontrakten (Fløtre m.fl. 2003:10).

1.4 utfordringer og forventninger ved innføring av konkurranseutsetting

Selv om konkurranseutsetting er et virkemiddel som i økende grad tas i bruk, og som i økende grad tilrettelegges for å ta i bruk (From og Kolberg 2003:24), har det til nå ikke hatt et så omfattende gjennomslag i offentlig sektor i Norge. Det har imidlertid blitt utført flere undersøkelser som belyser en rekke forhold ved konkurranseutsetting innen pleie- og omsorgstjenester i kommunene. Forskning på holdninger og konsekvenser av konkurranseutsetting gir viktig kunnskap og innsikt som belyser kommuners ulike målsetninger og fremgangsmåter for innføring av konkurranseutsetting (From og Kolberg 2003).

I dette avsnittet ser jeg derfor nærmere på bakgrunnen til hvorfor noen kommuner faktisk tar i bruk konkurranseutsetting, og hvilke utfordringer som kan reise seg for de kommunene som innfører denne formen for markedsstrategi. Slike generelle forhold vil danne et bakgrunnstepp, som vil være med på å klargjøre og forstå bruk av konkurranseutsetting i min studie av Oslo kommune. Jeg vil derfor å se nærmere på hvilke holdninger som finnes til konkurranseutsetting blant sentrale beslutningstakere og i befolkningen (From og Kolberg 2003:24).

1.4.1 Økonomisk gevinst

Den vanligste grunnen til at kommuner går til det skritt å sette tjenester ut på anbud, er en forventning om billigere tjenester eller flere tjenester igjen for de ressursene kommunene anvender på tjenestene (Bogen og Nyen 1998:31). Mange kommuner er i en vanskelig økonomisk situasjon, dels som følge av demografiske forhold, dels som følge av statlige pålagte oppgaver det ikke kompenseres fullt ut for, og dels som følge av kostnadsdrivende kommunale beslutninger, som fører til at de prøver å finne nye måter å løse disse økonomiske problemene på (ibid).

Tanken bak konkurranseutsetting er at markedet skal få råde i større utstrekning, og konkurransen skal bidra til at effektiviteten bedres (Nyhlen 1996:2).

Antagelsen er at konkurranse kan bidra til ideutvikling og nye måter å organisere virksomheten på, som igjen kan bidra til kostnadsbesparelser eller kvalitetsutvikling, eller gjerne begge deler (Bogen 2004:296).

En rekke internasjonale erfaringer argumenterer for at det er betydelige gevinster å hente ved konkurranseutsetting av offentlig tjensteproduksjon vis-à-vis en tradisjonell offentlig produksjon. Hovedbilde som tegnes, er kostnadsbesparelser med lik eller økende kvalitet. Flere evalueringer har vist til kostnadsbesparelser i størrelsesorden 20 prosent eller mer, og det er grundig dokumentert at besparelse skyldes konkurranseelementet og ikke privat overdragelse som sådan (From og Kolberg 2003:30).

Selv om tidligere erfaringer tyder på at det kan være kostnadsbesparende å sette en del tjenester ut på anbud, gjenstår det å se om slike besparelser varer over tid. Mye kan tyde på at kostnadsforskjellene mellom offentlige og private leverandører avtar over tid, dels fordi offentlige etater lærer nye arbeidsmåter av det private, dels fordi det private har satt for lav pris i utgangspunktet for å vinne kontrakten, slik at kontraktsprisen ved neste anbudsutlysning øker eller fordi kommunen ikke har greid å spesifisere alle oppgaver som skal gjøres. Det innebærer at kommunen sett over tid, oppnår en kostnadsreduksjon, men kanskje ikke en så stor reduksjon som første anbudsperiode skulle tilsi (Bogen og Nyen 1998:39).

1.4.2 Økt kvalitet

Etter hvert har det til tider ensidige fokus på kostnadsbesparelser flyttet seg over til ønske om økt kvalitet og kvalitetssikring som motiver for konkurranseutsetting. Den teoretiske antagelsen er at formaliseringen av tjensteproduksjonen gjennom fastsettelsen av kvalitetskriterier for tjenesten, kan bidra til økt kvalitet (Dønnum m.fl. 2003: 18). Dersom det er slik at det ikke er mer å spare på ytterligere anbudsrunder innenfor enkelte sektorer, fremstår kvalitet som et mer og mer sentralt aspekt (From og Kolberg 2003:33). Kvaliteten ved anbudskontrakten vil være avhengig av evnen til å spesifisere innholdet i den enkelte tjenesten og dermed fastlegge hvilken tjenestekvalitet som skal ytes. Innenfor myke tjenester som helse og omsorg kan det være vanskelig å sette klare kvalitetskrav, fordi tjenesteinnholdet er mer diffust og

dermed vanskeligere å måle enn tjenester innenfor teknisk sektor (Bogen og Nyen 1998:38).

1.4.3 Ideologi

Ønsket om billigere tjenester kan nok gjøre seg gjeldende i mange kommuner, uavhengig av politisk farge (Bogen 2004:31). I en del kommuner er imidlertid holdningen til konkurranseutsetting en mer direkte politisk begrunnelse. Det politiske flertallet i kommunestyret er da gjerne av den oppfatning at oppgaver som kan settes ut på anbud til private aktører, bør settes ut, og at bare en del av kjerneoppgavene bør forbeholdes offentlig drift (Bogen og Nyen 1998:32).

Konkurranseutsetting er kjernen til et sentralt og ideologisk stridstema som har skilt venstre og høyre siden i lang tid. Dette gjelder spørsmålene om hvilke oppgaver offentlig sektor skal utføre, hvor stor offentlig sektor skal være, hvilken grad av individuell valgfrihet det skal være i offentlig sektor, og hvor mye politikerne skal styre direkte (Johnsen m.fl. 2004:23). Sosialistisk og tradisjonell sosialdemokratisk tenkning vektlegger verdien av offentlig styring og eierskap, og er skeptisk til konkurranse og markedsstyring. Liberalistiske og høyreorienterte ideologier vektlegger markedets gunstige egenskaper og stiller seg kritisk til offentlig styring og eierskap (Sørensen m.fl. 1999:150-151).

Det har imidlertid vært observert en mer pragmatisk holdning hos sosialdemokratiske partier den senere tid. Blant noen sosialdemokratiske partier er holdningen at offentlig sektor må reformeres og effektiviseres, blant annet for å sikre offentlig virksomhets legitimitet i befolkningen. De vil derfor vurdere konkurranseutsetting dersom det viser seg å være det beste virkemiddelet. I Sverige og New Zealand har sosialdemokratiske regjeringer spilt en hovedrolle i markedsorienterte reformer (Sørensen m.fl. 1999:151).

1.4.4 utfordringer for de ansatte

En viktig faktor ved innføring av konkurranseutsetting er spørsmålet om hva som vil skje med de ansatte i kommunen. Spørsmålet er om de ansatte skal bli igjen i kommunen eller om de skal følge med over til en privat utfører. Videre må det

vurderes om hva som skal skje med de ansatte som faktisk blir igjen i kommunen dersom en privat utfører vinner anbudet, og hvilke rettigheter de som følger med i en virksomhetsoverdragelse, får. Dette er spørsmål som har opptatt særlig fagforeningene i diskusjonen om innføring av konkurranseutsetting (Bogen og Nyen 1998:40).

Ved konkurranseutsetting vil kommunalt ansatte ofte tilbys arbeid i de private firmaene som vinner anbudet. Mange frykter at arbeidsforholdene for de ansatte blir dårligere enn forholdene er i tilsvarende etater. Man frykter blant annet at lønn skal reduseres og at arbeidsmengde og arbeidstempo skal økes (Bogen og Nyen 1998:45).

Fra og med 1994, med Norges inntreden i EØS, skal Virksomhetsoverdragelsesdirektivet regulere den situasjonen som oppstår når en kommune setter driften av en tidligere kommunal tjeneste ut til et privat firma gjennom en anbudsprosess (ibid). Direktivet er ment å ivareta arbeidstakernes rettigheter ved overdragelse av foretak eller virksomhet. De ansatte har rett til å skaffes arbeid i det firmaet som vinner anbudet, eventuelt til foretrekkelse for ansatte i det private firmaet, som også har rett til beholde sin jobb. Fordi arbeidsgiveransvaret overdras til den nye virksomheten, har de kommunalt ansatte imidlertid ingen umiddelbar rett til å bli værende igjen i kommunen, heller ikke når kommunen har etablert en egen omstillingsavtale (ibid). Ansatte som blir med det vinnende firmaet har i følge Arbeidsmiljøloven beskyttelse mot oppsigelse som skyldes virksomhetsoverdragelsen (Bogen og Nyen 1998:45-46).

Ansatte som ikke selv er direkte berørt av en virksomhetsoverdragelse, kan føle stor usikkerhet for sin fremtid når konkurranseutsetting settes på den kommunale dagsorden (Bogen og Nyen 1998:50). Selv om de kommunalt ansatte ikke umiddelbart står ovenfor en konkurranseutsetting, vil likevel den usikre situasjonen kunne komme til å skape et dårlig arbeidsklima i kommunen (ibid).

En forutsetning ved konkurranseutsetting er imidlertid at kommunen skal kunne utarbeide gode anbudskontrakter og kontrollere om anbudsfirmaene gjør en god jobb. Dette innebærer at den må ha tilstrekkelig kompetanse på det aktuelle tjenesteområdet. Kommunen bør derfor beholde en stor grad av fagkompetanse i egen regi, både for å kunne ha et reelt grunnlag for å sammenlikne pris og kvalitet i

tilbyderfirmaene, og for å kunne overta tjenesten dersom kontrakten av ulike grunner må sies opp (Bogen og Nyen 1998:40).

1.4.5 Befolkningens holdninger

Etter som konkurranseutsetting handler om hvilken rolle kommuner skal spille i forhold til sine innbyggere, er det relevant å trekke inn hvilke oppfatninger og hvilke forventninger opinionen har av kommuneinstitusjonen (Bay m.fl. 1999:61). Det er i utgangspunktet vanskelig å tenke seg at konkurranseutsetting vil kunne tas i bruk dersom det er betydelig opposisjon mot dette i befolkningen (From og Kolberg 2003:25).

Tidligere undersøkelser har vist at befolkningen i hovedsak har sluttet opp om velferdsstatens grunnverdier i betydningen lik adgang til grunnleggende velferdstjenester som helse, omsorg og utdanning, uavhengig økonomi og bosted. Befolkningen er i stor grad fornøyd med de tjenestene det offentlige leverer. Den misnøyen man eventuelt har avdekket, tolkes gjerne som om det er den manglende tilgjengeligheten folk flest er misfornøyd med. De som mottar offentlige helse-tjenester, er stort sett fornøyd med de tjenestene de mottar. Det er de som på grunn av manglende kapasitet som ikke mottar slike tilbud, som er de mest misfornøyde. Med andre ord synes det nødvendigvis ikke å være tjenestekvaliteten folk har reagert på, men at tjenestevolumet er for begrenset til å dekke folks behov (Moland og Bogen 2001:29).

I senere undersøkelser som har blitt foretatt på folks holdninger til offentlige tjenester, kan tyde på at befolkningen har blitt mer kritiske til det offentlige tjenestetilbudet enn tidligere. Årsaken til dette kan være at mange mener at kvaliteten har blitt for dårlig, dels at tilgjengeligheten har blitt for liten, og dette egentlig kan være uavhengig av hva den faktiske situasjonen er (Moland og Bogen 2001:34). Dette kan ha sammenheng med at i løpet av de siste årene har befolkningens oppfatning av den offentliges rolle endret seg. Utviklingen omtales gjerne som en endring fra ”borgere” til ”brukere” (From og Kolberg 2003:25). I to landsomfattende undersøkelser fra henholdsvis 1993 og 1996 ble det påvist en klar tendens til at forhold knyttet til kommunens tjenesteproduksjon rangerte høyest i forhold til hva folk oppfattet som

viktigst for dem personlig (Pettersen og Rose 1997). Pettersen og Rose konkluderte med at nøkkelen til kommuneinstitusjonens legitimitet avhenget av at kommunens tjenesteproduksjon tilfredstilte innbyggerne (Bay m.fl.1999:61). Dersom det først og fremst er kvaliteten på tjenestene innbyggerne er opptatt av, er det ikke urimelig å anta at de har et avslappet forhold til hvem som produserer tjenestene. Folk flest er ikke opptatt av offentlige løsninger som sådan, men at kvaliteten er høy og på et tilfredsstillende nivå (Bay m.fl. 1999:62). I tråd med dette kan man observere en viss forskyvning i opinionen mot en mer positiv holdning til konkurranseutsetting (Bay m.fl. 1999:122).

1.5 Avsluttende betraktninger

Konkurranseutsetting som en ny måte å organisere offentlig sektor på, fremstår som en komplisert, omfattende og vanskelig forandring å gjennomføre. ”Riktig” politisk farge må være til stede, gjerne en uttalt begrunnelse og at befolkningen er positiv. Vanskeligheter kan oppstå i utviklingen av et reelt marked og reorganisering av kommunens virkemåte. I tillegg til disse faktorene er det flere forhold som kan gjøre det enklere eller vanskeligere å innføre en slik modernisering. Jeg tenker da for eksempel på de ansatte i kommunen og fagforeningenes innspill og standpunkt. Fagforeningene har generelt uttrykt en sterk motstand, da de mener at konkurranseutsetting truer hele det offentliges eksistensgrunnlag som må vike for markedsorienterte hensyn. For å undersøke alle sider og forhold nærmere ved innføring av konkurranseutsetting i en kommune, har jeg valgt å ta for meg Oslo kommune.

2. Teori

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for den teorien jeg har valg; organisasjonsteori. Jeg har videre valgt å benytte meg av tre perspektiver; det instrumentelle perspektivet (en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant), kulturperspektivet og myteperspektivet. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg beskrive metoden som jeg har valgt å benytte. I den sammenheng vil jeg også gi en oversikt over de kildene jeg har benyttet meg av.

2.1 Det instrumentelle perspektivet

Innenfor det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner sett på som redskaper eller instrumenter som er rettet mot for å oppnå et bestemt mål (Christensen m.fl. 2004:30). Dette kan komme til uttrykk dels ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføring av oppgavene og at resultatet av handlingene blir som ønsket. Dette innebærer at man vurderer de tilgjengelige alternativene eller virkemidlene ut fra konsekvensene man har i forhold til de målene som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de effekter som ønskes gjennom disse valgene (ibid). Instrumentalitet kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at den i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføring av oppgavene. Det formålsrasjonelle kan altså berøre både virkningene av organisasjonsstrukturen og prosessen som denne bestemmes og utformes gjennom (ibid).

Omorganisering kan inntreffe dersom det kommer nye ledere med nye mål, eller dersom den sittende ledelsen skifter mål. Dessuten vil det skje omorganisering dersom det kommer nytt innhold i kunnskapsgrunnlaget for hvilke virkninger aktuelle organisasjonsformer vil ha og hvordan disse formene kan settes i verk (Roness 1997:64).

I denne sammenhengen er begrepet ”formell normativ struktur” sentralt. Med formell normativ struktur menes det stabile system av forventninger som knytter seg til rolleinnhaverne i en organisasjon. Det er normer for hvem som har rett og/eller plikt til å være rolleinnhavere, normer for hva slags problemer organisasjonen bør

eller må ta stilling til, hvilke typer løsninger som er akseptable, og endelig normer for hvordan organisasjonen bør eller må løse problemer. Det at den normative strukturen er formell, vil si at forventningene som knytter seg til rollenehaverne, er upersonlige. Det vil si at de eksisterer uavhengig av de personer som til enhver tid innehar stillinger eller verv i organisasjonen (Egeberg 1984:20-21). Den formelle organisasjonsstrukturen kommer i praksis til uttrykk i for eksempel organisasjonskart og stillingsinstrukser (Egeberg 1989:75).

2.1.1 Adferd

Den formelle strukturen skaper rasjonalitet gjennom å kanalisere adferd og ressurser mot mål som er satt opp på forhånd (Roness 1997:63). Det gjør den gjennom å spesifisere hva deltagerne skal gjøre og hvordan de skal handle. Den sier med andre ord hva som skal oppfattes som viktige problemer for organisasjonen og gode løsninger. Den formelle strukturen utgjør dermed et filter for problemopptatthet og løsningsmuligheter (Egeberg 1984:27).”Rasjonaliteten” ligger, på denne bakgrunn, først og fremst i organisasjonen som sådan, ikke hos den enkelte rollenehaver. Den enkelte rollenehavers rom for kalkulasjon er beskåret av de forventninger som knytter seg til adferd til rollen. Den formelle strukturen antas imidlertid til å virke slik at summen av alle rollenehavernes atferd fremmer organisasjonens mål (”organisasjonsrasjonalitet”) (ibid).

2.1.2 Spesialisering

Organiseringen gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader av - og former for spesialisering og samordning. Hvordan en organisasjon er spesialisert og samordnet kan dels gjelde forholdet mellom posisjoner og underenheter som organisasjonen er sammensatt av, dels forholdet til større enheter som organisasjonen inngår i, og dels forholdet til andre organisasjoner som den har forbindelse med (Christensen m.fl. 2004:34).

Den formelle normative strukturen forteller som regel noe om hvordan organisasjonen tenkes spesialisert og koordinert, to sentrale dimensjoner i all tenkning omkring organisasjonsstruktur. Spesialiseringen kan for eksempel ta utgangspunkt i et funksjonelt og geografisk prinsipp (Egerberg 1984:21). Ved hjelp

av spesialisering utvikler organisasjoner kunnskap, som i sin tur kan benyttes til kontrollert og regulert organisasjonsendring (Egeberg 1984:47). Koordineringen kan være lagt opp på bakgrunn av et kommandoprinsipp, med en overordnet rolle eller sett av roller, eller den kan tenkes å være basert på samtale, sondering, konsultasjon eller tautrekking (Egeberg 1984:21).

2.1.3 Hierarki

I en variant av det instrumentelle perspektivet blir organisasjoner sett på som et instrument for å oppnå valgte mål og forventninger for spesielle aktører, som oftest politiske og administrative ledere i organisasjonen (Roness 1997:63).

Hierarki som formell normativ struktur er en struktur hvor koordineringen er tenkt ivaretatt gjennom kommandoprinsippet, og hvor spesialiseringen kan være kjennetegnet ved mer eller mindre kompleksitet (Egeberg 1984:21-22). Over- og underordningsforholdet i hierarkiske organisasjoner gir spesielle muligheter for direkte kontroll og regulering av den enkeltes adferd. Hvordan ledelsen gjennom organisasjonsutformingen kan få underordnede til å handle i samsvar med deres ønskede mål, står sentralt innenfor byråkratiteori (Roness 1997:66). Max Webers byråkratiteori er preget av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hierarki innebærer over- og underordning mellom ulike vertikale nivå i organisasjonen (Christensen m.fl. 2004:34). Teorien reflekterer hvordan bestemte trekk ved en organisasjons formelle struktur reflekteres i forvaltningsadferden (Egeberg 1984:30). En som er i en overordnet posisjon har, rett til å kommandere og instruere dem som er underordnede. Dette gjøres gjennom ordninger for nedoverrettet kommunikasjon. I tillegg går det informasjon oppover gjennom ulike former for saksinnlegg og rapporteringsordninger. Hierarki i en byråkratisk organisasjon er gjerne knyttet til et karrieresystem der medlemmene ønsker å stige i gradene på bakgrunn av kvalifikasjoner og prestasjoner (Christensen m.fl. 2004:34). Dette innebærer at de politiske og administrative lederne må ha kontroll med aktiviseringen av aktørene i prosessene for å kunne ta initiativ til, beslutte og implementere reorganiseringer (Christensen 1991). Lederne må også kontrollere defineringsaspektet, det vil si at de må ha en viss kunnskapsmessig kapasitet. Deres tenkning om problemer og løsninger med hensyn til reorganiseringen må ha en mål-middel karakter, det vil si hvorfor man gjør

endringer og mulige effekter av ulike løsninger må være relativt klart (Christensen 1994:22). Lederne har potensielt tilgang til en rekke midler som kan gi politisk og administrativ kontroll over beslutningsprosessene, som reorganisering. Lederne kan generelt sett organisere systematisk oppmerksomhet rundt aktivisering og definering. Dette kan de gjøre ved at de selv tar et særlig ansvar for reorganiseringen og deltar selv i og med at de kan inneha en særlig relevant kompetanse som styrker deres potensial for innsikt og kontroll. Lederne kan også gi ansvar til faste enheter og stillinger som har ekspertise, eller opprette spesielle prosjektorganisasjoner for å øke endringspotensial og lette kapasitetspresset på dem selv (Christensen 1994:23). Den eksisterende organisasjonsstrukturen og organiseringen av endringsprosessene vil ha innvirkning i den grad ledelsen oppfatter at disse faktorene påvirker forholdet mellom ønskelig og virkelig tilstand, og i hvilken grad det er mulig å redusere denne avstanden. Dersom strukturen og utformingen av endringsprosessene blir sett på som uegnet for å oppnå deres mål, vil ledelsen kunne endre dette på egenhånd. Nåværende organisasjonsform og behandlingsmåte vil her bli stilt på linje med andre som kan være aktuelle (Roness 1997:64).

Forventning ut fra den hierarkiske varianten: *De politisk-administrative lederne i kommunen vil innføre konkurranseutsetting for å oppnå sine uttalte mål.*

2.1.4 Forhandlingsperspektivet

En annen variant av det instrumentelle perspektivet har fokuset rettet mot kollegium, fremfor hierarki (Roness 1997:70). Ulike individer og grupper innenfor en organisasjon kan være opptatt av å ivareta forskjellige mål og interesser, og organisasjonen eller enkelte deler av den må forholde seg til andre organisasjoner som kan ha andre mål eller interesser (Christensen m.fl. 2004:40).

Omorganisering kan under denne varianten bli sett på som et produkt av kjøpslåing mellom flere aktører som handler ut fra egne interesser, der utfallet avhenger av ressursene som aktørene kan sette bak interessene. Organisasjoner er koalisjoner mellom ulike individer og grupper med ulike interesser. Den eksisterende organisasjonsstrukturen er et resultat av tidligere kjøpslåinger, og vil således avspeile gjeldende maktfordeling. Gjennom spesialisering og over-underordning vil strukturen

fastlegge ansvarsfordeling og styrkeforhold mellom de ulike gruppene. Siden organisasjonsendringer vil utfordre maktgrunnlaget for disse gruppene, vil strukturen dessuten påvirke sjansene for at det skal skje endringer (Roness 1997:70).

I en organisasjon, eller en del av en organisasjon som handler formålsrasjonelt, vil andre aktører kunne påvirke deres muligheter for å foreta viljestyrte valg ut fra egeninteresser på flere måter. For det første kan andre aktører legge begrensninger på hvilke handlingsalternativ som er aktuelle. Dette gjelder dels kunnskap om alternativ, og dels alternativ som velges i fellesskap. For det andre kan handlingsalternativene til andre aktører ha betydning for hvilke konsekvenser ens egne handlingsvalg har. Konsekvensene i forhold til aktørenes mål eller interesser vil således avhenge av hva andre gjør (Christensen m.fl. 2004:40).

Interessekonflikter innenfor og mellom organisasjoner kan håndteres på fire ulike måter knyttet til formuleringen og utvikling av mål (Christensen m.fl. 2004:41). Spørsmålet om organisering og endring vil i første rekke være påvirket av interesser og ressurser hos de gruppene som inngår i den dominerende koalisjonen. Det vil skje omorganisering dersom de går inn for det eller dersom interesse- og maktfordelingen som er knyttet til organisasjonen blir endret (Roness 1997:71). For det andre kan aktørene forhandle seg frem til et kompromiss mellom ulike interesser, som i neste omgang gir grunnlag for et formålsrasjonelt valg ut fra kunnskap om alternativ og konsekvenser. For det tredje kan de motstridende målene bli tatt opp etter tur, slik at de ikke blir konfrontert med hverandre, For det fjerde trenger ikke alltid mål i ulike deler av en organisasjon, eller i ulike organisasjoner, bli stilt opp mot hverandre. En stor grad av spesialisering og desentralisering kan nemlig innebære at hver av enhetene har mer avgrensede mål og problemer, som kan tas opp uavhengig av det andre enheter gjør (Christensen m.fl. 2004:41).

I og med at reorganiseringsforsøk ofte kan bli oppfattet som en endring av ansvars- og innflytelsesfordelingen, kan det føre til heftige konflikter mellom potensielle tapere og vinnere om organiseringen av, innholdet i og derved resultatet av prosessene (Christensen 1991:22). Manglende gjennomføring av reformer kan ut fra forhandlingsvarianten derfor grunne i at ledelsen møter motstand for sine endrings-

planer fra andre aktører innenfor eller utenfor organisasjonen (Christensen m.fl. 2004:130-131).

Forventning ut fra forhandlingsvarianten: *Gjennomføring av konkurranseutsetting vil avgjøres av de involverte aktørers evne og vilje til å inngå samarbeid og kompromisser.*

2.2 Kulturperspektivet

Mens man i det instrumentelle perspektivet fokuserer på at organisasjoner blir sett på som et instrument for å oppnå bestemte mål, ser man innenfor det kulturelle perspektivet på organisasjoner som noe ”mer”. Uttrykket ”organisasjon” utviser en viss nøkternhet, et enkelt og sakelig system av bevisst samordnende virksomheter. Det refererer til et utskiftbart redskap, et hensiktsmessig redskap som er utformet for å gjøre en jobb (Selznick 1997:19). Selznick på sin side ser på de fleste organisasjoner som en ”institusjon” som er snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk, en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme (ibid).

Det formelle eller offisielle mønsteret stemmer aldri helt og holdent overens med det medlemmene foretar seg. Det blir alltid supplert med det vi kaller den ”uformelle strukturen”, som oppstår når hver enkelt bringer inn sin egen personlighet, sine spesielle problemer og interesser (Selznick 1997:20). Det vil derfor ikke være deltagernes formelle organisasjonstilknytning og stilling som er utslagsgivende, men snarere dens tilknytning til uformelle grupper så vel innenfor som utenfor organisasjonen (Egeberg 1984:37-38).

Det vil derfor være de uformelle strukturene, interaksjon og gradvis tilpasning som er viktigst for å forstå utviklingen av - og adferd i offentlige organisasjoner. Disse har et potensial for å avvike fra og begrense de formelle strukturene. For å forstå de formelle strukturenes oppkomst og virkemåte, må man vurdere dem innen en ”moralsk” ramme av normer, verdier og holdninger utviklet over tid (Christensen 1994:28). Man benekter altså ikke eksistensen av den formelle organisasjonsstrukturen, men betviler strukturens betydning for faktisk organisasjonsadferd (Egeberg 1984:36). Man kan tenke seg manglende samsvar mellom formell struktur og faktisk adferd. Den faktiske adferden preges av regularitet, men dette skyldes ikke

først og fremst den formelle organisasjonsstrukturen. Snarere skyldes dette at adferden styres av uformelle normer og gruppetilknytninger i eller utenfor organisasjonen. Observert samsvar mellom formell struktur og faktisk adferd kan være forenlig med dette perspektivet, men i slike sammenhenger vil det være et resultat av at den formelle strukturen er tilpasset den faktiske adferden og ikke omvendt (Egeberg 1984:64).

2.2.1 Institusjonalisering

Selznick oppfatter organisasjoner som langsomt tilpassende i forhold til både indre og ytre press. Denne tilpasningsprosessen, institusjonaliseringsprosessen, gir organisasjoner et distinkt preg med hensyn til sentrale verdier og normer, ut over trekk ved deres formelle struktur (Christensen 1991:16).

Institusjonaliseringsprosessen er noe som skjer med en organisasjon over tid, og den avspeiler organisasjonens egen spesielle historie, mennesker som har inngått i den, de gruppene den legemliggjør, de økonomiske verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset sine omgivelser på (Selznick 1997:25).

Graden av institusjonalisering avhenger av hvor stort slingringsmonn det er for samspill mellom personer og grupper. Jo mer presise målsetninger man finner i en organisasjon og jo mer spesialisert og teknisk dens virksomhet er, desto mindre mulighet har sosiale krefter og tilpasning til egen historie (Selznick 1997:26). Den viktigste betydningen av å ”institusjonalisere” er kanskje å innføre verdier som ligger utenfor de tekniske kravene de aktuelle oppgavene stiller (ibid). Disse institusjonaliseringsprosessene, som ses som uintenderte og uplanlagte, skaper en distinkt identitet, ”sjel” eller ”kultur” (Christensen m.fl. 2004:54).

Når man snakker om indre press som opphav til institusjonelle trekk, representerer det for det første uformelle normer og verdier som organisasjonsmedlemmene bringer med seg inn i organisasjonen og gjøres relevante der. Dette kan være ulike trekk fra deres sosiale bakgrunn, men også uformelle normer og verdier fra en bestemt utdanning eller profesjon. Sosiale prosesser tilknyttet den virksomheten som den offentlige organisasjonen bedriver, kan også ha betydning. Ulike grupper med ulike oppgaver og bakgrunn kan gjennom samhandling bidra til at det utvikles dominerende og brede institusjonelle normer. Eller de bidrar med at det eksisterer

ulike subkulturer (ibid). Ytre press koples gjerne med press fra det nære handlingsmiljøet. Dette betyr at aktørene i omgivelsene som man er særlig mye i interaksjon med eller er særlig avhengige av, enten for tilførsel av ressurser eller for den output man har - får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles (ibid). Siden kombinasjonen av de krav organisasjonene utsettes for er forskjellige, vil enhver institusjon være unik med hensyn til verdier og normer. Dette bidrar dermed til å forklare sentrale ulikheter mellom organisasjoner da de utvikler ulik beslutningsadferd, ulik offentlig politikk, ulike borgere og samfunn (Christensen 1994:28).

Den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur, er logikken for hva som er ”passende” adferd. Når man skal handle i offentlige organisasjoner, vil man ut fra denne logikken ikke primært handle ut fra en grundig avveining av for- og motargumenter, ut fra egeninteresse eller ut fra mulige konsekvenser av handlinger (Christensen m.fl. 2004:50), Man vil heller handle ut fra de vurderinger om hva som er passende å gjøre for de personer som innehar den posisjonen de har. Disse reglene vil dels fastlegge innholdet av de alternativene som er regnet som aktuelle, og dels fastlegge prosedyrene for å greie ut, velge og gjennomføre alternativene som er aktuelle (Roness 1997:76).

De rådende normene for passende løsninger og prosedyrer utvikler seg langsomt, og kan ikke uten videre endres (ibid). Passende måter å handle på, bygger på et normativt og institusjonelt grunnlag som kan være vidt forskjellig, alt etter hvilket handlingsforløp en organisasjonskultur har hatt og hva som er etablert som dominerende uformelle verdier og normer (Christensen m.fl. 2004:50-51). Nåværende organisasjonsform og behandlingsmåte vil således ha en særskilt stilling (Roness 1997:76). Normene for hva organisasjonsmedlemmene bør gjøre i ulike situasjoner, utvikles innenfor organisasjonen. Over tid vil medlemmene ta de rådende oppfatningene innenfor organisasjonen opp i seg og gjøre dem til sine egne (Roness 1997:78). Medlemmene vil således vurdere situasjonene ut fra innarbeidede rutiner, og tolke utfordringer og problemer ut fra etablerte handlemåter. De vil ta for gitt at noen løsningsalternativer og prosedyrer er aktuelle, mens andre ikke blir oppfattet som relevante (ibid).

Offentlige organisasjoners institusjonelle særpreg er med på å skape stabilitet, om enn ikke stillstand, og er en motvekt til raske endringer. Eksterne forsøk på å endre en organisasjons grunnleggende verdier og normer kan derfor vekke indre motstand (Christensen 1991:16).

En sentral del av faglitteraturen om organisasjonskultur er det som omhandler sti-avhengighet. De kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger (Christensen m.fl.2004:56), og er ikke lett å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg (ibid). Fordelene med sti-avhengighet er at det gir stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene i en offentlig organisasjon. Dette gjør det lettere for organisasjonsmedlemmene å forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til, det vil si det er enklere å avgjøre hva som er passende adferd. På den andre siden gjør disse historiske skjevhetene at de institusjonelle trekkene gir organisasjonen og dens aktører manglende fleksibilitet. Dette kan være særlig vanskelig dersom omgivelsene endrer seg raskt, og det blir store sprik mellom eksisterende problemer og den indre kulturen, som igjen kan virke som bremseklosser mot endringer (Christensen m.fl. 2004:57).

Forventning ut fra kulturperspektivet: *Gjennomføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune vil være preget av de involverte aktørers normer og verdier.*

2.3 Myteperspektivet

2.3.1 To sett omgivelser

Ifølge Meyer og Rowan er organisasjoners omgivelser av to slag, de tekniske og de institusjonelle omgivelsene (Christensen 1991:17). De tekniske omgivelser er rettet inn mot en instrumentell beslutningsaktivitet og er koblet til organisasjonens teknisk instrumentelle side. Legitimitet tilknyttet denne type omgivelser omhandler bytterelasjoner, produkter/tjenester og effektivitet. Man får altså oppslutning for hva man gjør og hvor effektivt dette skjer (Christensen 1994:31).

Det grunnleggende resonnementet i ny institusjonell teori er at organisasjoner opptrer i institusjonelle omgivelser (Christensen m.fl. 2004:66). De institusjonelle omgivelsene preges av at det til enhver tid er noen fremherskende verdier og normer

for hva som er riktige og akseptable tenkemåter (type kunnskap og profesjoner) og organisasjonsprinsipp eller – former (Christensen 1991:17).

Disse verdiene og normene kalles institusjonaliserte, rasjonaliserte myter fordi de får en allmenn utbredelse og regellignende karakter, samtidig som deres faktiske effekter sjelden berøres (ibid). At myten er rasjonalisert, innebærer at den ved hjelp av vitenskapslignende argumentasjon har skapt en overbevisning om at den er et effektivt virkemiddel for å oppnå bestemte organisatoriske mål. Organisasjoner opplever imidlertid ofte at de instrumentelle virkningene av å adoptere dem ikke blir som forventet (Christensen m.fl. 2004:67). At en oppskrift er ”institusjonalisert” betyr at den innenfor en periode av mange blir oppfattet og gjerne omtalt som den riktige, den hensiktsmessige, den effektive, den moderne – og sogar den naturlige måten å organisere på (Røvik 1998:13), relativt uavhengig om mytene har de forventede virkningene eller ikke (Christensen m.fl. 2004:67).

Forholdet mellom de ulike mytene, hva som er god organisering, kan variere. Noen myter kan knyttes sammen og danne en familie alt etter hvilken del av organisasjonen de rettes inn mot og gir oppskrift på. Enda tettere sammenknyttet er oppskrifter som springer ut fra en felles overordnet ideologi eller filosofi (Christensen m.fl. 2004: 70). New Public Management er et eksempel på en slik familie av oppskrifter. Andre myter kan derimot ha et motsetningsfylt innhold. En grunn til at organisasjoner innfører slike myter kan være at de er store og bestående av mange ulike enheter (Christensen m.fl. 2004).

Myter spres ofte raskt gjennom imitasjon, og de kan tas inn i offentlige organisasjoner uten at de gir instrumentelle effekter, det vil si at de fungerer som et ”utstillingsvindu” (Christensen m.fl.2004:66) ovenfor omgivelsene. Den faktiske adferden innad i organisasjonen er derimot styrt av andre forhold enn mytene, som den ”gamle” formelle strukturen (Christensen 1994:30-31). Offentlige ledere kan for eksempel snakke om å sette en reform ut i livet, uten faktisk å gjøre det (Christensen m.fl. 2004:66). Dette blir av Brunsson sett på som hykleri, da det er løs kobling mellom prat, beslutninger og handlinger (Christensen 1994:33).

2.3.2 Hvorfor inkorporere myter – legitimitet

I dag synes strukturelle endringer i organisasjoner å bli mindre og mindre drevet frem av konkurranse eller etter trangen til effektivitet (DiMaggio og Powell 1997:64). Det er veksten av rasjonaliserte institusjonaliserte strukturer i samfunnet som fører til at formelle organisasjoner blir mer like hverandre (Meyer og Rowan 1997:45).

Organisasjoner blir drevet til å inkorporere den praksis og de prosedyrer som er sett på som rådende konsepter for hvordan organisasjonene skal fremstå og hvordan de skal arbeide. Organisasjoner som gjør dette, øker sin legitimitet og deres muligheter til å overleve, uavhengig av den umiddelbare effektivitet som blir oppnådd ved å innføre nye måter å utføre diverse oppgaver og prosedyrer (Meyer og Rowan 1997:41). Organisasjoner som ikke inkorporerer disse legitimerede oppskriftene, kan bli mer sårbare for påstander om at de opptrer irrasjonelt, at de neglisjerer sine ansatte og blir sett på som unødvendige. Slike påstander, enten de er fremsatt av interne eller eksterne aktører, kan føre til at organisasjonen kan pådra seg diverse kostnader (Meyer og Rowan 1997:50). Resultatet av denne prosessen er således det motsatte av Selznicks resonnement om institusjonell utvikling av unikhhet (Christensen 1994:31).

Denne homogeniseringen av organisasjoner skjer som følge av at institusjonelle myter som oppstår i en kontekst, kan bli overført til å gjelde i andre kontekster. Disse mytene kan dermed spre seg raskt mellom organisasjoner og nedfelles i deler av deres formelle struktur, som kan resultere i strukturell likhet (Christensen 1991:18). Slik inkorporering av populære oppskrifter kan ha konsekvenser for organisasjoners selvoppfatning. Det etableres oppfatninger om hvilke andre organisasjoner man likner på og vil identifiserer seg med, og hvilke organisasjoner man er forskjellig fra. Slik sett kan adoptering av populære oppskrifter også påvirke organisasjoners identitet, i betydningen de grunnleggende oppfatninger av hvem man selv er som organisasjon sett i forhold til andre organisasjoner (Røvik 1998:37). På den måten kan institusjonelle omgivelser representere en potensiell trussel mot organisasjoners grunnleggende identitet, verdier og normer, og kan ha effekt at disse endres (Christensen 1991:17).

2.3.3 Isomorfi

Oppskrifters ”reise” inn i en organisasjon kan man med en fellesbetegnelse kalles for adoptering. Det er en reise som ofte verken har en tydelig start eller en tydelig avslutning (Christensen m.fl. 2004:81). DiMaggio og Powell skiller mellom tre ulike grunner organisasjoner kan ha for å adoptere rasjonaliserte myter i form av populære organisasjonsoppskrifter (ibid). Tvingende isomorfi innebærer at organisasjoner gjennom lov eller forskrifter, pålegges å innføre bestemte oppskrifter (Christensen m.fl. 2004:81-82). I noen tilfeller er endringer i organisasjonen et direkte svar på mandat fra myndighetene (DiMaggio og Powell 1997:67). Ikke all institusjonell isomorfisme skjer som et resultat av tvang (DiMaggio og Powell 1997:69). Usikkerhet for organisasjoner er også en kraft som kan føre til imitasjon (ibid). Mimetisk isomorfisme er ofte et svar på hvordan organisasjoner handskes med denne usikkerheten (ibid). For å kunne håndtere denne usikkerheten søker organisasjoner å sammenlikne seg med andre organisasjoner som synes å være mer effektive, suksessfulle og legitime. Dette gjør de ved å etterlikne deres måter å organisere seg på og hvordan de utfører ulike oppgaver (DiMaggio og Powell 1997). Dette blir en form for slapp imitasjon, uten særlig grundige forutgående analyser. Konsulentfirmaer bidrar ofte ovenfor offentlige organisasjoner med en slik adoptering (Christensen m.fl. 2004:82). En tredje måte er normativt basert isomorfi. Det referer til den spredningen og adopteringen som skjer som følge av ulike faggrupper og profesjoners felles normer, verdier og kunnskaper (Christensen m.fl. 2004:81).

Forventning ut fra myteperspektivet: *Gjennomføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune vil være preget av retorikk-symbolkampen som vil utspille seg i forhold til konkurranseutsetting.*

2.4 Metode

En forskningsdesign er betegnelsen for den kombinasjon av fremgangsmåter man benytter seg av, når man samler inn sine data (Andersen 1990:113). Når det gjelder valget mellom bruk av kvantitativt og kvalitativt forskningsopplegg, kan ingen av de to datatypene sies å være prinsipielt bedre enn det andre, og ingen av dem er prinsipielt mer vitenskapelig enn den andre typen. Hvilken av dem som er mest

fruktbar i forbindelse med et konkret forskningsopplegg, avhenger i første rekke av den spesielle problemstillingen som skal belyses (Grønmo 1996:75).

I denne oppgaven ønsker jeg å forklare hvilke betingelser som førte til at Oslo kommune vedtok å innføre konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. I og med at denne oppgaven fokuserer på en så omfattende prosess, syntes jeg at det ville være mest formålstjenlig å benytte en kvalitativ studie. Jeg valgte derfor å bruke casestudie som undersøkelsesmetode av Oslo kommune.

I følge Yin er det aktuelt å benytte seg av casestudier når man har som formål å stille ”hvordan-” og ”hvorfor-” spørsmål om nåtidige hendelser som forskeren har lite eller ingen kontroll over (Yin 2003:9). Prosessen ved innføring av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune tok til fra midten av 1990-tallet og varte i flere år, og må således kunne gå for å være en nåtidig hendelse. I min undersøkelse tar jeg også sikte på å nettopp besvare slike spørsmål, for å kunne komme frem til et svar på problemstillingen.

Det inngår kun en enhet i min oppgave (Oslo kommune), og det betegnes derfor som et singel casestudie. Dersom jeg hadde hatt mer tid til rådighet ville det ha vært interessant å undersøke flere kommuner, for eksempel ved å se nærmere på ulikheter og likheter i innføring av konkurranseutsetting.

Yin mener at det er mulig å generalisere både ut i fra single casestudier og multiplecasestudier. Det dreier seg først og fremst om å beskrive sitt casestudium så godt som mulig å induktivt slutte seg frem til en generell viten. Her dreier det seg om å finne frem til de forhold ved de resultatene som blir funnet, det som er spesifikt for nettopp det studerte case, og hva som er generelt. Men spørsmålet er som oftest ikke, om man er i stand til å produsere generell viten, men mer et spørsmål om hvor holdbar (valid) denne viten er (Andersen 1990:125-126).

2.4.1 Data

Jeg har benyttet meg av det som Yin kaller triangulering i forhold til å fremskaffe kilder. Yin påpeker at en styrke ved casestudie er muligheten for å benytte seg av flere ulike kilder (Yin 2003:97). Prinsipp med å kombinere forskjellige metoder til å belyse det samme fenomenet er særlig aktuelt i forbindelse med datainnsamlings-

teknikkene. Det dreier seg her om å velge forskjellige innsamlingsteknikker som supplerer hverandre (Andersen 1990:153).

Denne studien baserer seg på to typer kilder. For det første skriftelig materiale som omhandler konkurranseutsetting i Oslo kommune og i bydel Røa. Kildene består av en rekke offentlige dokumenter: s som byrådets innstillinger til bystyret, bystyrets behandlinger av disse innstillingene, referater fra bystyreforhandlinger og ulike referat og vedtak fra bydelsutvalget i bydel Røa. I tillegg til dette har jeg benyttet meg av litteratur som omhandler konkurranseutsetting, en rekke forskningsrapporter, utredningsrapporter, prosjektplaner og interne notater. Innsamlingen av de skriftlige kildene har vært relativt uproblematisk, da alle dokumentene er offentlige dokumenter. For det andre har jeg intervjuet en rekke nøkkelpersoner som var delaktig i konkurranseutsettingsprosessen. Informantene er valgt ut fordi de var noen av de mest sentrale aktørene. Dette er informanter som kan gi dypest innsikt i prosessen, men samtidig også gi muligheter for å fange opp perspektiver på hvordan prosessen foreløp (Christensen 1991:14). Jeg benyttet en åpen intervjuguide, med en rekke åpne spørsmål. Varighetene for intervjuene var ca en time. Tre av intervjuene ble foretatt på telefon og en ble intervjuet på arbeidsplassen til informanten. Under det sistnevnte intervjuet ble det benyttet båndopptager, mens de andre intervjuene ble skrevet ned underveis og renskrevet da intervjuet var ferdig.

2.4.2 Validitet

Validitet avhenger av hva det er som er målt, om dette er de egenskapene problemstillingen gjelder (Hellevik 2000:183). Når man operasjonaliserer, er man interessert i å oppnå så god overensstemmelse mellom teoretiske begreper og de empiriske variabler som overhodet mulig (Andersen 1990:82). Validitetsproblemer oppstår fordi forskeren beveger seg mellom to plan, teoriplanet og emperiplanet. Graden av denne overensstemmelsen kalles definisjonsvaliditet. Gyldigheten sier noe om den generelle overensstemmelse mellom det teoretiske og empiriske begrepsplan. Relevansen sier noe om hvor relevant det empiriske variabelutvalget er for vår problemstilling (Andersen 1990:92). Validitetsproblemer oppstår i den grad en operasjonalisering måler noe annet enn det forskeren ønsker å måle (Hovi 1997:26).

Jeg mener at de dokumentene jeg har valgt for å belyse problemstillingen, vil til en stor grad være valide. Dokumentene jeg har valgt ut vil ha stor relevans for den problemstillingen jeg ønsker å belyse, men jeg kan nok ikke forvente at jeg får belyst absolutt alle aspekter ved oppgaven. Et problem med å benytte seg av dokumenter som kildemateriale er at man ikke alltid kan være klar over systematiske skjevheter. Det kan påvirke analysen at man tillegger visse dokumenter mer vekt enn andre. På en annen side kan noen av dokumentene fremstilles som mer objektive enn det de i realiteten er. Dette kreves at man leser med et kritisk blikk. De nevnte informantintervjuene kan bøte på dette problemet, slik at flere deltagere for komme med sine synspunkter og innspill.

2.4.3 Reliabilitet

Reliabiliteten angir i hvor høy grad resultatene fra et måleinstrument eller en målemetode påvirkes av tilfeldigheter, eller annerledes uttrykt - hvor sikkert man måler det man faktisk måler (uansett hva man tilsikter å måle). Man må altså sørge for at våre målinger er fri for unøyaktigheter (Andersen 1990:83). Reliabiliteten bestemmes altså da av hvordan målingene som førte frem til svarene ble utført, betegnelsen sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen (Hellevik 2000:183).

Reliabilitet vil bli aktuelt i forbindelse med intervjusituasjonen. Perioden jeg undersøker begynte for 11 år siden. Dette innebærer at det har gått et langt tidsrom fra hendelsene fant sted, til jeg intervjuet om dem. Ved å stille flere personer de samme spørsmålene, vil reliabiliteten øke. For å hjelpe informantene, sendte jeg spørsmålene til hver av informantene i forkant av intervjuet. Intervjuene har blitt etterfulgt av søk i skriftelige dokumenter, der jeg har søkt dekning for intervjuene.

Noe som kan påvirke reliabiliteten er effekter fra intervjusituasjonen. Dette kan for eksempel være; respondenten misforstår spørsmålet, respondenten inntar en forsvarsposisjon og vegrer for å svare på spørsmål, respondenten gir det svar han tror intervjueren ønsker, respondenten svarer på en måte som er sosialt ønsket eller forventet (Andersen og Enderud 1990:268-269). For å bøte på dette har jeg prøvd å skape en så avslappet intervjusituasjon som mulig. Bruk av båndopptager kan forøvrig føre til at informanter blir tilbakeholdne, men det følte jeg ikke var noe problem i det intervjuet jeg hadde.

3. Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune

3.1 Innledning

For å få innsyn i hvordan en konkurransetsettingsprosess foreløper, er det viktig å se hvordan tiltakene blir satt på dagsorden, hvilke formål som ligger til grunn, hvem som er aktive i prosessen og hvor omfattende utrednings- og planarbeid som ligger bak et politisk vedtak om å bruke dette virkemiddelet er (Nesheim og Vathne 2000:41).

I dette kapittelet vil jeg derfor beskrive det hendelsesforløpet som fant sted ved innføringen av konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune i perioden fra 1995 til 2002. Innføringen av konkurransetsetting i Oslo kommune var et resultat av en langvarig diskusjon og en kompleks prosess. Det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune, kombinert med en bydelsordning med lokal politisk og administrativ styring medfører en politisk konstruksjon hvor diskusjonen om eventuell konkurransetsetting vil finne sted både i bydelene og i kommunen sentralt (From og Heløe 2000:10).

Det er derfor særlig to saker, som har utpekt seg som retningsgivende for Oslo kommunes konkurransetsettingspolitikk innen pleie og omsorg: Utredningsprosjektet "Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester i Bydel Røa" (Røa-prosjektet) og Bystyremelding nr. 1/98: "Konkurransetsetting og kvalitet i Oslo kommune". Behandlingen av bystyremeldingen i oktober 1998 munnet ut i ulike prinsipper som skulle legges til grunn for gjennomføring av konkurransetsetting, mens prosjektet utredet ulike sider ved konkurransetsettingen. Røa-prosjektet avga sin avsluttende rapport til byrådet i september 1998, og på grunnlag av denne utredningen fremmet byrådet sak om at tre bydeler skulle konkurransetsette hvert sitt sykehjem (Dønnum m.fl. 2003:11): Hovseterhjemmet i bydel Røa, St. Hanshaugen PRO-base i bydel St. Hanshaugen-Ullevål og Vinderen bo- og servicehjem i bydel Vinderen.

I tillegg til disse to sakene var det en rekke andre avklaringer som krevdes ved konkurransetsettingsprosessen. Jeg har valgt å fokusere nærmere på følgende: diskusjonen om fullmakten ved innføring av konkurransetsetting, fastsettelse av

kvalitetskriteriene, betydningen av opprettelsen av et konkurranseteam og et nytt byråd og hvordan kommunen gikk frem for å skille bestiller- utførerene. Jeg har også valgt å se på fagorganisasjonenes respons og handlinger i forhold til konkurranseutsetting. Jeg har valgt å redegjøre for overnevnte forhold i dette kapitlet, da jeg mener at de fremstår som de sentrale punktene i diskusjonen rundt prosessen for innføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune.

Før man setter i gang med å undersøke hvordan innføringen av en reform foregår, må man huske på at reformer innføres i en politisk kontekst. Dette innebærer at en reform som konkurranseutsetting vil bli preget av det politisk-administrative systemet som det blir innført i (From og Kolberg 2003:45). Særegne forhold ved kommunens styringssystem kan by på ulike rammebetingelser for å gjennomføre reformer (From og Torsøe 2000:18) som kan føre til variasjoner mellom ulike kommuner som innfører nettopp konkurranseutsetting. Jeg vil derfor starte kapitlet med å se nærmere på det politisk-administrative systemet som var til stedet under innføringen av konkurranseutsetting i pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune, før jeg redegjør for saksgangen av innføringen av konkurranseutsettingen.

3.2 Sentrale trekk ved det politisk-administrative systemet i Oslo kommune

3.2.1 Kommunal parlamentarisme

I 1986 gikk Oslo kommune over til parlamentarisk styreform. Den direkte foranledningen til overgangen til parlamentarisme skyldtes at det på dette tidspunktet var kritiske tilstander i Oslo kommunes økonomi (Klausen 2004:38). Innføring av kommunal parlamentarisme ble ansett som en løsning på disse problemene, først og fremst fordi man anså at den ville gi en større grad av beslutningsdyktighet, og ved at en ”byregjering” ville ha et mer helhetlig og konkret ansvar for politikken som ble ført av kommunen (ibid).

I likhet med alle andre norske kommuner, er *bystyret* i Oslo det overordnede politiske organet. Bystyret kan delegere avgjørelsesmyndighet til byrådet, som det tidligere kunne delegere til folkevalgte utvalg og rådmenn.

I motsetning til kommuner organisert etter formannskapsprinsippet der det utøvende organet er sammensatt proporsjonalt etter partienes styrke i bystyret, utgår det imidlertid en ”byregjering”, byrådet fra en flertallskonstellasjon i bystyret (Klaussen 2004). Ansvarsforholdene blir klarere i en parlamentarisk styringsmodell, og det ligger en forventning om at den politiske adferden også vil avspeile skillene mellom partiene som sitter med det politiske ansvaret i kommunen, og partiene som er i opposisjon (Hagen m.fl. 1999:96). Dette kan medføre større grad av konflikt mellom partiene som sitter i opposisjon og de partiene som er i posisjon.

Når formannskapet derimot avspeiler de politiske konstellasjonene i bystyret, skapes det derfor ikke grunnlag for konflikt mellom disse to politiske organene, og det er vanlig å anta at formannskapsmodellen innebærer et behov for - og gir et institusjonelt grunnlag for - brede koalisjoner og konsensusbygging. Dessuten antas videre at når partiene inngår i stadig skiftende allianser, unngås dype splittelser mellom partiene i kommunestyret, noe som innebærer at det blir vanskeligere å identifisere klare politiske blokker (ibid).

Byrådet er den øverste ledelse for kommunens samlede administrasjon. Hver fagbyråd er leder av sin byrådsavdeling, som har funksjoner tilsvarende departementer på riksplan (Klausen 2004:38). Byrådet skal utrede og fremlegge saker for bystyret, og påse at vedtak i bystyret blir iverksatt (ibid:39).

Det viser seg imidlertid at den politiske situasjonen i bystyret ser ut til å bety vel så mye som styringsmodellen (From m.fl 2003:54). Byrådets handlingsrom og forholdet mellom byrådet og bystyret, vil trolig påvirkes av hvilken maktbasis byrådet har i bystyret. Man kan forvente forskjeller i politisk adferd mellom en situasjon med et mindretallsbyråd og en situasjon der byrådspartiet eller partiene har flertall i bystyret. For det første vil en mindretallssituasjon innebære at byrådet er avhengig av å forhandle med andre partier for å få gjennom sine saker. Dette vil sannsynligvis innebære mindre klare blokkdannelser, og det blir vanskeligere å identifisere opposisjonen under mindretallsbyråd enn under flertallsbyråd. En mer diffus oppdeling av bystyret i posisjon og opposisjon, vil trolig gi mindre betoning av konflikt mellom partiene i en situasjon med mindretallsbyråd (Hagen m.fl. 1999:97).

En parlamentarisk modell med et mindretallsbyråd kan dermed utvise mange likhetstrekk med en formannskapsmodell (From m.fl. 2003:54).

En evaluering av den parlamentariske styringsmodellen i Oslo kommune viste at bystyret i Oslo under mindretallsparlamentarismen har hatt større innflytelse ved at byrådet måtte ta hensyn til holdningene i bystyret når saker skulle initieres og forberedes, og at dette har gitt bystyret i Oslo et maktgrunnlag bystyrer i andre byer ikke har (From og Torsøe 2000:20). En annen partisammensetning i Oslo kommune, med et stabilt flertall bak byrådet ville trolig redusert bystyrets innflytelse (Hagen m.fl. 1999:66).

3.2.2 Bydelsordningen i Oslo kommune

I Oslo kommune er styringssystemet både sentralt og desentralisert organisert. Ikke bare på den måten at noen oppgaver er lagt til sentralt nivå og andre til lokalt nivå, men også fordi systemet bærer preg av et visst overlappende ansvarsforhold (From og Kolberg 2003:53). Oslo kommune har siden 1973 vært delt inn i bydeler. Frem til bydelsreformen av 1988 hadde kommunen 34, og mot slutten av perioden 35, bydeler. Inndelingen innebar store variasjoner i bydelsstørrelse mellom bydelene – den største hadde mer enn 10 ganger så stort folketall som den minste. I 1988 ble det innført en bydelsreform. Bydelsreformen ble begrunnet i et utvidet lokalt selvstyre gjennom desentralisering av oppgaver og en styrking av den politisk og administrative ledelsen av bydelene (Fløtre m.fl. 2003:16). Bydelene fikk ansvar for store deler av kommunens primære funksjoner som omsorg, helse og velferd. Bedre økonomistyring, mer effektiv og brukertilpasset tjenesteproduksjon og økt lokal medbestemmelse var sentrale målsetninger med bydelsordningen (Byråssak 236/02). Bydelsutvalgene kunne også velge å sette i gang egne tiltak utover disse, innenfor rammene av sine tildelte budsjetter (Klausen 1997:11). Dette krevde imidlertid større bydeler, og Oslo fikk dermed en inndeling i 25 politisk styrte bydeler. I 1988-inndelingen hadde den største bydelen 4 ganger så stort folketall som den minste (Fløtre m.fl. 2003:16). I 2004 ble det innført nok en bydelsreform der antall bydeler ble redusert til 15. Jeg har imidlertid valgt å ikke gå nærmere inn på den, i og med at innføringen av konkurranseutsettingen foregikk under ”1988-modellen”.

Bydelsutvalget er det øverste politiske organ på bydelsnivå. Medlemmene i bydelsutvalget oppnevnes av bystyret. Sammensetningen av bydelsutvalgene skal reflektere sammensetningen av bystyret så nært som mulig (Klausen 1997:10). Sammensetningen av bydelsutvalgene reflekterer dermed opinionen i kommunen som helhet, ikke opinionen i den enkelte bydel (ibid). Oslo kommune gjennomførte ved kommunevalget i 1995 et forsøk med direkte valg til bydelsutvalgene i bydelene Røa, Sagene-Torshov, Bøler og Stovner (ibid). Forsøket innebar at bydelsutvalgene i de fire prøveutvalgene fikk en politisk sammensetning som reflekterte de politiske partienes relative styrke blant velgerne i disse bydelene (Hagen m.fl.1998:15).

Hver bydel har sin egen administrasjon som ledet av en administrasjonssjef (bydelsdirektør etter reform 2004). Det er byrådet som tilsetter administrasjonssjefen, og arbeidsgiveransvaret ligger hos byrådsavdeling for eldre og bydelene (ELB) (nå byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester). Bydelsadministrasjonen er sekretariat for bydelsutvalget (ibid:18).

I det parlamentariske systemet i Oslo kommune er byrådet den øverste ledelse for den samlede kommunale administrasjon. Nærmere 40 prosent av den kommunale administrasjonen er desentralisert til bydelsforvaltningene, og byrådet har dermed interesser knyttet til oppfølging av virksomheten. Byrådet har også ansvar for å følge opp disposisjonene på bydelsnivå i forhold til retningslinjer og mål fastsatt av bystyret (Klausen 1997:13). Det er viktig å legge merke til at det er bystyret som er overordnet politisk myndighet for bydelsutvalgene, ikke byrådet. Siden bydelsutvalgene har fått sin myndighet delegert fra bystyret, kan ikke byrådet omgjøre vedtak i et bydelsutvalg, eller endre bydelsutvalgenes oppgaver eller myndighetsområdet (Klausen 2004:53).

Bydelene er gjenstand for doble instruksjons- og delegasjonslinjer. Den ene linjen går fra bystyret via byråd til bydelsadministrasjonen, og er i samsvar med kommunelovens delegasjonsbestemmelser. Den andre, fra bystyret via bydelsutvalg til bydelsadministrasjon, er i tråd med Oslos praksis fra 1988. Byrådet har i kraft av dette instruksjonsrett ovenfor bydelsadministrasjonene på områder hvor bydelsutvalget ikke har ansvar eller myndighet. Byrådet har imidlertid ikke noe overordningsforhold til bydelsutvalget. I denne modellen kan det oppstå konflikter og

spenninger mellom bydelsutvalget og byrådet når det gjelder å instruere bydelsadministrasjonen. I praksis har det imidlertid vist seg å være et nokså lite konfliktfylt system, der de ulike aktørene er bevisst sine roller (Hagen m.fl 1999:36-37).

3.2.3 Den politiske situasjonen i Oslo kommune

Den politiske situasjonen vil naturlig ha mye å si for hva som blir gjennomført av styringsmessige reformer. Det er store forskjeller i synet på reformer som konkurranseutsetting mellom sosialistiske og borgerlige partier. Perioden jeg ser på i denne oppgaven er som tidligere nevnt fra 1995 til 2002. I denne perioden har bydel Røa hatt et bydelsutvalg (BU) bestående av et rent flertall fra Høyre (H), mens kommunen har hatt tre byråd. Arbeiderpartibyråd fra 1995 til 1997, Høyrebyråd fra 1997 til 1999 og et byråd bestående av (H), Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V) fra 1999.

3.3 Konkurransetsetting på lokalt nivå

3.3.1 Behandlingen av Pilotprosjektet i Bydel Røa

Arbeidet med konkurranseutsetting i bydel Røa kan føres tilbake til et politisk vedtak i BU i 1995. Dette var et klart politisk og ideologisk vedtak (Nesheim og Vathne 2000 :49), da Høyre hadde rent flertall i bydelsutvalget. De fikk også støtte til å ta i bruk konkurranseutsetting fra Fremskrittspartiet (Frp), KrF og V. Målsetningen med å ta i bruk konkurranseutsetting var å få best mulig tjenester for de midlene man hadde. Dette vedtaket ble imidlertid ikke fulgt opp av bydelens administrasjon.

I forbindelse med budsjettbehandlingen for 1996 fremsatte BU i bydel Røa en rekke forslag om å vurdere privatisering/konkurranseutsetting av tjenester innenfor pleie og omsorg. Etersom konkurranseutsetting ville resultere i en betydelig omstrukturering av tjenesten - ovenfor brukere, pårørende, de ansatte og samfunnet generelt - ønsket bydel Røa å utrede alle sider ved konkurranseutsetting/privatisering. Bydel Røa mente at denne problemstillingen ville være relevant for andre bydeler – så vel som andre norske kommuner – og ønsket i denne sammenheng at den planlagte utredningen skulle bli ansett som et pilotprosjekt. I påvente av den omfattende utredningen om konkurranseutsetting, ønsket bydelen å utrede enkeltfunksjoner (BU-sak 16/97). Den daværende administrasjonssjefen la frem følgende forslag til vedtak:

”1. Røa bydel søker Byrådsavdeling for eldre og bydelene om prosjektmidler for å utrede konkurranseutsetting av tjenester innen pleie- og omsorgstjenesten. Søknaden utformes i henhold til fremlagt skisse fra administrasjonssjefen.

2. Innvilges prosjektmidler forutsettes løpende dialog og nært samarbeid med byrådsavdelingen for utforming og gjennomføring av prosjektet.

3. Konkurranseutsetting av delområdene kjøkken- og vaskerifunksjon utredes i løpet av 1997, og legges frem for BU i forbindelse med budsjettbehandlingen for budsjett 1998.

4. Konkurranseutsetting av de andre delområdene utredes i løpet av 1998 med bakgrunn i foreløpige konklusjoner fra pilotprosjekt og delområdet kjøkkenfunksjon” (BU-sak 16/97).

Under behandlingen av saken i BU 27.02.97 satte Arbeiderpartiet (Ap) følgende motforslag til administrasjonssjefens forslag nr. 1, 3 og 4:

”BU vil be administrasjonssjefen fremlegge forslag til søknad om midler til utredning av alternative virkemidler for hvordan eldreomsorgen kan drives mer effektivt og med bedre kvalitet innenfor gitte rammebetingelser. Det vises til behov for å styre med helhet og samarbeid i tjenestetilbudet. Konkurranseutsetting kan være et av de mulige effektiviseringstiltakene som utredes.

Nytt punkt 5: BU vil be om at foreliggende forslag blir bearbeidet ut i fra dagens spørsmål og vedtak, og forelagt Medbestemmelsesutvalget (MBU) før ny behandling i BU i samsvar med gjeldende medbestemmelsesavtale punkt 3.4. Dette som en viktig bakgrunn for BUs vurdering av saken.

Nytt punkt 6; Det forutsettes at juridiske spørsmål avklares før gjennomføringsfasen igangsettes.

Nytt punkt 7: Det forutsettes at prosjektets rammebetingelser tilrettelegges slik at kommunens virksomheter også kan stå som tilbydere.”

Administrasjonssjefens punkt 1, 3 og 4 ble vedtatt med 10 stemmer (7H, 2Frp, 1V) mot 3 stemmer (2Ap, 1 Sosialistisk venstreparti (SV)), mens punkt 2 ble

enstemmig vedtatt. Ap sitt forslag til nytt punkt 5 og 6 falt med 3 (2Ap, 1SV) stemmer mot 10 (7H, 2Frp, 1V) stemmer.

På bakgrunn av administrasjonssjefens skisse, ble det i mars 1997 vedtatt å sende en skriftlig søknad til ELB om midler til et utredningsprosjekt om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydelen (Nesheim og Vathne 2000:50). ELB støttet i brev av 16.06.97 forslaget om et pilotprosjekt, og ba administrasjonssjefen i bydel Røa ta nødvendige initiativ for at arbeidet kunne starte opp så tidlig som mulig (KPMG 1998:del1:2). Det ble presisert i brevet fra byrådsavdelingen at prosjektet skulle være et utredningsprosjekt. Stand- punkt til hvorvidt det skulle bli gjennomført en faktisk konkurranseutsetting skulle først tas når resultat av utredningsarbeidet var klart (ibid). ELB påpekte at det ville være mest ryddig og oversiktlig for prosjektet at all virksomhet ved Hovseter-hjemmet ble samlet utredet for konkurranseutsetting, da en oppsplitting i mange delprosjekter ble ansett uhensiktsmessig (BU-sak 131/97). Administrasjonssjefen fremmet dermed følgende forslag:

- ”1. Prosjektet opprettes og gjennomføres etter framlagt forslag til prosjektbeskrivelse.
2. Det kjøpes eksternt konsulentbistand innen en kostnadsramme på kr. 700.000 for gjennomføring av prosjektet.
3. Administrasjonssjefen gis fullmakt til å innhente tilbud fra kompetente konsulentfirmaer, samt forhandle fram og inngå avtale om kjøp av prosjekttjenester.
4. BUs tidligere vedtak av 27.02.97 og 20.03.97 om særskilt utredning av tekniske støttefunksjoner oppheves. Støttefunksjonene forutsettes utredet og vurdert innen hovedprosjektet.”

Ap, SV, KrF og V satte på sin side frem følgende forslag til vedtak i BU:

- ”1. Utredningsprosjektet utreder konsekvensene av om eventuell konkurranseutsetting skjer i form av en virksomhetsoverdragelse eller ikke.
2. Eventuelle omstillings- eller såkalte transportkostnader for kommune/stat ved eventuell privatisering utredes.
3. Bydelsutvalget vil minne byrådet om at det er søkt om kr. 1.200.000 til investering i vaskeri i Hovseterhjemmet. Investeringen er stipulert til en årlig besparelse på kr. 446.800.”

En representant fra H hadde forlatt møtet slik at det var kun 12 stemmeberettigede under behandlingen av denne saken. Ved avstemning fikk administrasjonssjefens forslag 8 (6 H og 2 Frp) mot 4 (2 Ap, 1 SV, 1 KrF/V) stemmer (BU-sak 156/97).

3.3.2 Bystyresak 163/98 "Konkurransetsetting av tjenester innen pleie- og omsorgssektoren – Pilotprosjekt ved bydel Røa

Byrådet støttet BUs forslag og selve organiseringen av prosjektet. Byrådet mente at pilotprosjektet ville legge et godt grunnlag for konkurransetsetting, og la til grunn at prosjektet ville være retningsgivende for konkurransetsetting i de øvrige bydelene. Andre bydeler som ville starte prosjekter for konkurransetsetting innen pleie- og omsorgssektoren ville måtte trekke på erfaringene fra Røa-prosjektet. Byrådet mente at det var viktig at konkurransetsetting av et område skulle foregå etter klare prinsipper, og at det ville være ressursparende at dette ville bli utredet ved en bydel som andre bydeler senere kunne dra nytte av (Bystyresak 163/98).

Byrådet innstilte derfor til bystyret i sak 163/98 at pilotprosjektet skulle gjennomføres og at byrådet skulle gis fullmakt til å utarbeide retningslinjer for gjennomføring av konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester i kommunen med bakgrunn i et gjennomført pilotprosjekt (ibid).

I behandlingen av saken i Helse- og sosialkomiteen 26.11.97 fremmet KrF forslag om at bystyret måtte godkjenne retningslinjer for gjennomføring av konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester, som et alternativ til byrådets forslag om at byrådet skulle gis fullmakt til å utarbeide disse retningslinjene (Komitesak 129/97). KrFs forslag ble vedtatt i bystyret mot 16 stemmer (H), som stemte for byrådets innstilling (Bystyresak 163/98).

3.3.3 Utredningsprosjektet

Utredningsarbeidet startet opp 01.12.97 og ble avsluttet i september 1998. Til å lede arbeidet med prosjektet ble det opprettet en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Mandatet til styringsgruppen og prosjektgruppen var å utrede alle sider ved konkurransetsettingen, og legge frem en plan for hvordan man skulle gå frem. I begge gruppene var de ansattes organisasjoner deltagere. I styringsgruppen deltok

fagorganisasjonene fra sentralt nivå, mens de lokale fagorganisasjonene fra bydelen deltok i prosjektgruppen. Konsulentfirmaet KPMG Management Consulting AS ble engasjert som ekstern prosjektleder for gjennomføring av prosjektet (KPMG 1998:3).

Utredningsprosjektet var lokalt styrt fra bydel Røa, men man valgte å ha sentral representasjon i styringsgruppen. Grunnen til det var at man i bydelen var klar over at det lå mye kompetanse på dette området sentralt i kommunen. Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester var et helt nytt felt, så det var mange spørsmål rundt gjennomføringen som reiste seg. Det ble lagt vekt på at de spørsmålene som ble tatt opp, ville i siste instans måtte vedtas av kommunens politiske organer. Siktemålet med utredningsprosjektet var dermed i stor grad å drøfte alternativer, klargjøre konsekvenser av ulike alternativer og skissere valgmuligheter. Ikke minst var det viktig å klargjøre hvilke konsekvenser ulike valg ville få for de fasene som ville komme senere i prosessen (KPMG 1998 del 8:5).

Det ble vedtatt følgende mål for prosjektet:

- Utrede prinsipielle styringsmessige, organisatoriske, økonomiske, personalmessige og juridiske sider ved å konkurransetsette pleie- og omsorgstjenester i bydel Røa og i Oslo kommune.
- Utarbeide prinsipielle retningslinjer for frembringelse av konkurransegrunnlag.
- Utvikle egenkompetanse og erfaring innenfor området i bydel Røa, samt overføre kompetansen videre i Oslo kommune og i øvrige bydeler. Dette gjaldt både kompetanse for å kunne utarbeide egenregibud og bestillerkompetanse.
- Legge til rette for at kommunens egne ansatte skal kunne delta i en eventuell konkurranse med et eget tilbud (ibid).

Utredningsprosjektet laget en veileder som var ment som en rettleiding for bydelene når det foreligger et vedtak fra et politisk organ om at konkurransetsetting skal utredes. De prinsipielle problemstillingene som lå forut for et slikt vedtak, ble imidlertid ikke diskutert.

3.4 Konkurransetsetting på sentralt nivå

De politiske grupperingene i bystyret har hatt ulikt syn på konkurransetsetting, noe budsjettforhandlingene høsten 1996 viste (From og Torsøe 2000:10). I finans-

komiteen uttrykte medlemmene fra H og FrP at flere oppgaver måtte konkurranseutsettes, eller overlates til private. På den måten ville kommunen få færre oppgaver å konsentrere seg om, men samtidig få større mulighet til å løse de viktigste velferdsoppgavene på en god måte. Målet var å frigjøre ressurser som kunne brukes der det var mest nødvendig (Komitesak 120/96). Arbeiderpartibyrådet ble samtidig kritisert for å ikke legge frem noen av påleggene fra det borgerlige flertallet under siste budsjetttrunde knyttet til privatisering, konkurranseeksponering, fritt sykehusvalg og penger-følger-pasienten prinsippet, da de la frem sitt budsjettforslag. Representanter for H uttalte den gang at de trodde sakene var ”for ubehagelige i forhold til fagorganisasjonene og intern motstand i Ap (From og Torsøe 2000:10).

Da H i januar 1997 overtok byrådsfunksjonen, gjorde de det klart at konkurranseutsetting skulle være en av deres merkesaker, og gikk tydelig ut i tiltredelseserklæringen av 29.01.97 (ibid): ”Oppgaven med å bygge ut, eie og drive pleie- og omsorgstilbudene kan ligge på private eller offentlige hender. Kommunen er ansvarlig for å finansiere selve tjenestetilbudet, og har som sin viktigste oppgave å stille krav til kvalitet og standard på tjenestene som produseres uavhengig av hvem som utfører dem. Kommunen har ansvar for å finansiere de nødvendige omsorgstiltak, men byrådet mener at andre kan drive på oppdrag fra kommunen. Det bør utarbeides driftsavtaler som synliggjør de reelle kostnadene ved driften som legges til grunn for utgiftsdekningen uavhengig av eierform. 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. Byrådet vil bygge på gode erfaringer fra andre land i dette arbeidet” (Bystyresak 163/98).

Byrådet mente at konkurranseutsetting av nye og eksisterende pleie- og omsorgstjenester ville være et viktig virkemiddel for å oppnå de mål byrådet hadde stilt opp i byrådserklæringen. Byrådet skulle dermed sette i gang et program for systematisk gjennomgang av kommunens virksomhet med sikte på konkurranseutsetting. Dette ville forutsette at det skulle bli gjennomført kostnadsmåling og kvalitetsdefinering av kommunens egen tjenesteproduksjon. Formålet med konkurranseutsetting var for byrådet effektiv drift og god kvalitet, og påpekte at

hensikten ikke var å redusere kommunens ansvar. Kommunen skulle opprettholde full kontroll med hvilke brukere som skulle få tilgang på tjenestene etter behov (ibid).

3.4.1 Bystyremelding nr 1/1998 "Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune"

Byrådet la frem Bystyremelding nr. 1/1998 med det formål å oppnå de politiske mål for tjenestetilbudet til beste for brukerne og på en mest mulig kostnadseffektiv måte (Bystyremelding nr. 1/98:3). Byrådet påpekte at Oslo sto ovenfor velferdsoppgaver som måtte løses innenfor begrenset ressurstilgang, samtidig som det ble stilt økende krav til tilgjengelighet, valgfrihet, servicenivå og andre sider ved tjenestenes kvalitet (ibid). Byrådet tok derfor utgangspunkt i Oslo kommunes økonomiplan for perioden 1998-2001. I økonomiplanen kom det frem at antatt befolkningsvekst, gitt samme dekningsgrader og kostnader som i 1998, ga en beregnet gjennomsnittlig årlig økning av utgiftene fram til 2005 på 0,5 prosent. Beregninger viste at det kunne oppstå et betydelig gap mellom framtidig utvikling i kommunens frie inntekter og driftsutgifter, samtidig som det ble forventet økt krav til tjenestenes kvalitet og omfang, herunder krav til tilgjengelighet, valgfrihet, mangfold og servicenivå. I tillegg stod kommunen foran betydelige utfordringer som måtte løses innenfor begrensede ressurser de neste årene (ibid). I den daværende situasjonen produserte Oslo kommune en god del av de tjenestene kommunen leverte til sine innbyggere. Til dels egenproduserte kommunen også vareleveranser, som for eksempel mat og kjøkken-tjenester. Oslo kommune var således både oppdragsgiver, produsent, leverandør, kvalitetskontrollør og betaler (Bystyremelding nr. 1/98:27).

Byrådets utgangspunkt var at all tjenesteproduksjon som kommunen hadde ansvaret for skulle vurderes med henblikk på konkurranse. Bruk av konkurranse skulle etter byrådets mening være hovedregelen, og skjerming fra konkurranse burde være unntaket. Ved ny, utvidet eller vesentlig endret tjenesteproduksjon skulle denne hovedregelen prøves i konkurranse. Byrådet påpekte at det skulle klargjøres hvilke oppgaver som ikke kunne eller skulle bli eksponert for konkurranse, eksempelvis fordi de innebar utøvelse av offentlig myndighet eller rene forvaltningsoppgaver. Det var derfor ikke aktuelt å konkurranseutsette noen som helst form for kommunal myndighetsutøvelse (Bystyremelding nr. 1/98:7).

Bystyremelding 1/98 uttrykte eksplisitt at det ikke var et mål i seg selv at private aktører skulle overta offentlige virksomhet. Kommunens ansvar for tjenestenes omfang og kvalitet skulle ikke endres. Bystyremeldingen understreket derfor at kommunen fortsatt skulle ha ansvar for finansieringen av tjenestene og for å gjennomføre tilstrekkelig kontroll med virksomhetene (Konkurransetsetting - anskaffelser del5:2) Det var effektivitetsgevinsten gjennom bedre ressursutnyttelse som var målet for å sette ut offentlige oppgaver i konkurranse, samt å få et korrektiv til kommunens egenproduksjon (ibid).

Byrådet ønsket å tilrettelegge for en grundig og gjennomtenkt prosess når kommunen skulle fatte vedtak om bruk av konkurranse (Bystyremelding nr. 1/98:2). Erfaringer fra andre land hadde vist at bruk av konkurranse i seg selv ikke var nøkkelen til bedre ressursutnyttelse, men at det var hvordan prosessen hadde blitt gjennomført som var det utslagsgivende. Byrådet henviste til konkrete eksempler som viste hvordan dårlig forarbeid og oppfølging i ettertid hadde ført til at det ikke ble oppnådd noen gevinster. Imidlertid var det dokumentert at ved en god gjennomtenkt prosess kunne det oppnås tildels betydelige kostnads- og kvalitetsgevinster (ibid). For å sikre en grundig og kvalitativ god gjennomføring av konkurranseprosesser ble det lagt opp til at der det skulle besluttes å arbeide videre med konkurranse, skulle det bli benyttet en felles fremgangsmåte for arbeidet. Dette arbeidet ble delt inn i fem hovedfaser: initieringsfasen, situasjonsbeskrivelsen, modellvalg og videre prosess, gjennomføringsfasen og driftsfasen (Bystyremelding nr. 1/98:3).

Finanskomiteens behandling av Bystyremelding nr. 1/98

I Finanskomiteens behandling av bystyremeldingen, som besto av medlemmer fra: H, Frp, Ap, KrF og Pensjonistpartiet (PP), uttrykte komiteens flertall, medlemmene fra H, FrP, KrF og PP at de ønsket å bruke konkurranse som ett av flere virkemidler for å bedre kvaliteten og for å utvide og utvikle tjenestetilbudet (Bystyremelding nr. 1/1998:24). De støttet byrådet i at økt konkurranse kunne skape gevinster direkte dersom andre leverandører kunne være i stand til å levere tjenestene mer kostnads-effektivt enn det kommunen kunne, men også indirekte gjennom forandringspress og økt oppmerksomhet rundt ressursutnyttelsen i egne virksomheter. Økt fokus på

kvalitet ville i tillegg være en bi-effekt som de mente at konkurranseutsetting ofte ville skape (Bystyremelding nr. 1/98:27). For komiteens medlemmer fra H, KrF og PP var konkurranseutsetting ikke et ideologisk spørsmål, men et hensiktsmessighets-spørsmål. Disse medlemmene ville derfor ta stilling til om konkurranse skulle benyttes ut fra forholdene i den enkelte sak. Disse medlemmene viste i tillegg til at meldingen selv anførte grunner for å unnta tjenester fra konkurranse (Bystyremelding nr. 1/98:25).

Komiteens medlemmer fra H, FrP og PP viste til at all tjenesteproduksjon i prinsippet kunne konkurranseeksponeres, men de tok til etterretning at byrådet tok sikte på å skjerme skolene og sykehusenes kjernefunksjoner fra konkurranseprogrammet (Bystyremelding nr. 1/98:30). De tok høyde for at visse hensyn måtte tas som kunne virke i retning av å begrense konkurranseprogrammet. Dette kunne for eksempel være problemer med å utvikle et velfungerende marked på enkelte områder, ønske om å beholde en viss egenproduksjon eller at ingen eksterne aktører melder sin interesse (ibid). Disse medlemmene påpekte også at i noen sammenhenger kunne omstillingskostnadene tenke seg å overstige effektiviseringsgevinsten. Dette ville være en reell hindring for gjennomføring av konkurranseutsetting på enkeltområder, men de mente videre at store omstillingskostnader ikke kunne i seg selv tas som en unnskyldning for ikke å ta i bruk konkurranse. De påpekte at omstillingskostnader av denne typen måtte bli sett som investeringer i fremtiden (ibid). Komiteens medlemmer fra Frp uttalte at de ville ta i bruk alle tenkbare virkemidler for å kunne øke konkurransen innenfor den kommunale tjenesteproduksjonen. Disse medlemmene mente at det burde være en målsetning at minst 20 prosent av den kommunale tjenesteproduksjonen skulle bli konkurranseutsatt ved bruk av anbudskonkurranser eller eksternaliseringer i løpet av de neste fire årene (ibid).

Medlemmene fra H, Frp og PP så det som positivt at en debatt om konkurranseutsetting hadde satt fokus på kvaliteten i de tjenestene som ble tilbudt innbyggerne. De mente at konkurranse om god kvalitet ville trolig initiere større kreativitet for tjenestetilbydere for å tilpasse sine tilbud til brukernes behov (Bystyremelding nr. 1/98:25).

Komiteens medlemmer fra Ap og KrF uttalte at Oslo kommune ikke kunne ha konkurranseutsetting som mål i seg selv, og at det ikke var noen automatikk i at konkurranse ville gi bedre og billigere tjenester. Medlemmene fra Ap mente at effektivisering og kvalitetsforbedringer i kommunens egen regi var de viktigste virkemidler for å oppnå den best mulige utnyttelsen av kommunens ressurser. Medlemmene fra Ap og KrF tok likevel til etterretning at det eksisterte et flertall i bystyret som ønsket konkurranseutsetting. På bakgrunn av dette ville de heller legge vekt på å forbedre byrådets forslag til modell for konkurranseutsetting. De ville derfor trekke frem faktorer som trygghet og kvalitet for brukerne, folkevalgt kontroll over kommunal organisering og konkurranseutsetting, og samspill med og forutsigbarhet for kommunens ansatte som de viktigste premisser i et slikt arbeid. Medlemmene fra Ap påpekte at likeverdig tilgang til velferdstilbud utgjorde fundamentet i det norske velferdssamfunnet, som kun kunne sikres gjennom kvalitativt gode fellskapsordninger (ibid).

Komiteens flertall, medlemmene fra Ap, KrF og PP, mente at kommunen som helhet burde beholde en viss andel av et virksomhetsområde, både for å opprettholde egen kompetanse, og for å kunne foreta realistisk pris- og kvalitetsvurdering av de konkurrerende private utførerne. Videre mente de at tjenesteområder bare kunne bli satt ut til konkurranse dersom det eksisterte et reelt marked (Bystyremelding nr. 1/98:28). Komiteens medlemmer fra Frp uttalt på sin side at det ikke kunne bli forstått som monopoler i de tilfeller der det på grunn av spisskompetanse, geografisk beliggenhet, begrenset marked eller unike patenter, kun fantes en leverandør, og der det var fritt for andre å levere parallelle produkter eller tjenester (Bystyremelding nr. 1/98:26).

Komiteen mente at opplæring av ansatte og ledere måtte prioriteres for å sikre kvalitet og trygghet i virksomheter som konkurranseutsettes. Kommunen måtte dermed bistå med å sette ansatte i stand til å delta med interne bud. Komiteens medlemmer fra Ap forutsatte at kvalitetsmål skulle utvikles på alle aktuelle områder. Målene skulle evalueres og vurderes jevnlig. Private aktører og ”egen regi” skulle vurderes mot disse kvalitetsnormene. Kontraktene måtte være så klare med hensyn til måloppnåelse at dersom utøvelsen av tjenesten ikke tilfredstilte kravene til

kontrakten, skulle oppdraget trekkes tilbake (Bystyremelding nr. 1/98:28). Komiteens medlemmer fra Ap mente videre at dersom brukerne ikke opplevde forbedringer eller kommunen oppnådde innsparing, burde konkurranseutsettingen vurderes på ny (Bystyremelding nr. 1/98:29).

Komiteen ba byrådet legge frem i egen sak en mer utførlig redegjørelse for fullmaktsspørsmålet og forslag om beslutningsmyndighet på ulike nivåer (bystyre/byråd/bydel, etat, bedrift) basert på relevante kriterier for omfanget av virksomheten (beløp, antall, ansatte). Byrådet ble herunder bedt om å vurdere spørsmål om folkevalgt deltagelse og innsynsrett på bydelsnivå (Bystyremelding nr. 1/98:25-26).

I Finanskomiteen ble bystyremeldingen enstemmig tiltrådt. Under behandlingen av saken i bystyret fremsatte SV og Rød Valgallianse (RV) egne alternative forslag. SV fremsatte følgende forslag: ”Inntil videre skal all organisering vedrørende konkurranseutsetting av kommunale tjenester fremlegges bystyret til behandling.” RV fremmet et alternativt forslag: ”Bystyret avviser bystyrmelding nr. 1/98 om Konkurranse og kvalitet” og et tilleggsforslag: ”Byrådet pålegges å fremme sak om hvordan de kvalitetskrav som er omtalt i Bystyremelding nr. 1/98 kan realiseres i den kommunale tjenesteproduksjonen i samarbeid med de tjenesteyterne kommunen i dag har samarbeid med.” I voteringen i bystyret ble finanskomiteens innstilling vedtatt mot 5 stemmer. (SV og RV). SVs forslag ble forkastet mot 26 stemmer (Ap, SV og RV) og RVs tilleggsforslag ble forkastet mot 1 stemme (RV).

Selv om bystyremeldingen ble vedtatt, betydde ikke dette vedtaket annet enn at byrådets fremlagte fremgangsmåte skulle tas til etterretning for eventuelle konkurranseutsettinger i ettertid. Konkurransemeldingen ble en slags kokebok og et startsignal for i det hele tatt å jobbe videre med saken (From og Torsøe 2000:12).

3.4.2 Fullmakter til å vedta konkurranseutsetting

Som et første skritt i konkretiseringen av hvordan konkurranseutsetting skulle gjennomføres i praksis, ble det nødvendig å klargjøre hvem som skulle ha fullmakt til å vedta konkurranseutsetting (From m.fl. 2003:55). Under behandlingen av bystyremelding nr. 1/98 i finanskomiteen og i bystyret ble det i merknadene bedt om at byrådet skulle komme tilbake med egen sak om fullmakter til å vedta konkurranse-

utsetting (Byrådsak 40/99). Et sentralt utgangspunkt i den forbindelse var klargjøringen av bystyrets generelle adgang til å delegerer kompetanse til å beslutte konkurranseutsetting (ibid). Det ble presisert at adgangen til å delegerer myndighet til å beslutte konkurranseutsetting var begrenset av hva som berørte selve organiseringen i kommunen. Det ble lagt til grunn at sak om konkurranseutsetting av en hel virksomhet i Oslo kommune skulle forelegges bystyret til avgjørelse, mens konkurranseutsetting av et tjenestested innenfor en virksomhet i utgangspunktet kunne foretas av byrådet og bydelsutvalgene i medhold av delegererte fullmakter (ibid). Selv om det etter byrådets vurdering skulle foreligge kompetanse for byrådet og bydelsutvalgene til å beslutte konkurranseutsetting, ønsket byrådet i denne saken både å foreta en klargjøring av fullmaktsforholdene og foreslå begrensninger for utøvelsen av slik delegerert myndighet (ibid). På tjenesteområder hvor konkurranseutsetting representerte en vesentlig endring i oppgaveløsningen og hvor tjenester tidligere ikke hadde vært konkurranseutsatt, ville byrådet legge frem sak for bystyret for å få en prinsipiell avklaring hvorvidt konkurranseutsetting skulle benyttes (ibid). Sak om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Bydel Røa er blant annet et eksempel på dette.

Byrådet anså det som fornuftig å legge opp til en ytterligere begrensning i utøvelsen av myndighet til å beslutte konkurranseutsetting gjennom blant annet å foreslå at saker om konkurranseutsetting av tjenester som skulle utføres av kommunalt ansatte eller i privat regi uten konkurranse, ble lagt frem for bystyret dersom brutto lønnsbudsjett ville overstige 50 millioner kroner (ibid).

Under finanskomiteens behandling av denne innstillingen ønsket ikke medlemmene fra opposisjonspartiene å gi bydelene denne fullmakten (From m.fl. 2003:55). Medlemmene fra Ap uttrykte prinsipielt at effektivisering og kvalitetsforbedringer i kommunens egen regi var de viktigste virkemidler for å oppnå den best mulige utnyttelsen av kommunens ressurser og et best mulig tilbud til brukerne av tjenestene (Komitesak 75/99). Videre påpekte medlemmene at den foreslåtte beløpsgrensen på 50 millioner kroner i brutto lønnsbudsjett var alt for høy og at dette i realiteten var en blankofullmakt til byrådet og bydelene til å konkurranseutsette størstedelen av kommunens virksomheter. De anså det som viktig å opprettholde

folkevalgt kontroll også over organiseringen av kommunens virksomhet, og ville av den grunn motsette seg en slik fullmakt (From m.fl. 2003). Frp stilte seg også kritisk til dette forslaget og den manglende fleksibiliteten som byrådet hadde vist i konkurranseutsettingssaken. De ville derfor ikke gi byrådet den fullmakten de ba om. Frp var spesielt opptatt av forholdet til de private leverandørene av omsorgstjenestene som H hadde uttalt at de ville behandle på akkurat samme måte som kommunale enheter. Frp hadde forståelsen at byrådet ønsket å likebehandle offentlige og private. Partiet påpekte at på overflaten kunne det virke rett og rimelig, men at det i praksis ville være helt umulig å sammenfalle to enheter som av natur er forskjellige. Frp ville derfor ikke gi byrådet den foreslåtte fullmakten, og foreslo dermed å sette ned beløpsgrensen fra 50 millioner til 5 millioner (Komitesak 75/99).

Komiteens medlem fra KrF var også skeptisk til å delegere disse fullmaktene til byrådet (From m.fl. 2003:55), og uttrykte at det var behov for å se nærmere på kompetansespørsmålet når nye områder skulle konkurranseutsettes. Medlemmet påpekte at det derfor ville være hensiktsmessig at bystyret i første omgang skulle være det organ som beslutter konkurranseutsetting innenfor pleie- og omsorgssektoren. Medlemmet uttrykte videre at det ville være viktig at bystyret på dette feltet fulgte utviklingen og vurdere konkurranseutsetting i lys av de erfaringer man etter hvert ville høste. På bakgrunn av dette ble det foreslått å endre Oslo kommunes økonomireglement (Komitesak 75/99). V gikk også i mot byrådets forslag, da de mente at spørsmål om kompetanse til å beslutte konkurranseutsetting burde vedtas av bystyret. V mente at bydelene verken hadde den nødvendige kompetansen eller de nødvendige erfaringene til å overta det hele og fulle ansvaret for konkurranseutsetting (ibid).

Ap foreslo å avvise hele innstillingen, men da Frp foreslo å senke beløpsgrensen til 5 millioner kroner, ble dette enstemmig vedtatt i mai 1999 (From m.fl. 2003:56).

3.4.3 Kvalitetskriterier

En annen sak som ble viktig i arbeidet med konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester var spørsmålet om kvalitetskriterier (From og Torsøe 2000:36) som skulle legges til grunn for pris og kvalitet på sykehjemsplassene. Allerede under budsjettforhandlingene for 1997 ble det i Helse- og sosialkomiteen vedtatt en felles-

anmerkning, der byrådet ble bedt om å avsette midler for å kunne gjennomgå kvalitetskrav til både pleiemessig og sosial kvalitet. Kvalitetskravene måtte utformes slik at de kunne brukes som verktøy ved kontroll av driften. Byrådet kom dermed med egen sak som omfattet kvalitetskriteriene i Byrådsak 297/97.

I behandlingen av saken i Helse- og sosialkomiteen henviste medlemmene fra Ap og SV til Sosial- og helsedepartementets rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgssektoren som hadde kommet ut tidligere det året (Komitesak 107/97). Retningslinjene som her ble presentert skulle bidra til å sikre kvaliteten på tjenestene for alle som mottar pleie- og omsorgstjenester. Kommunen hadde plikt til å følge disse forskriftene etter lov om helsetjenestene i kommunen. Denne statlige forskriften la følgelig premisser for utarbeidelsen av kvalitetskriteriene (From og Torsøe 2000: 37). Medlemmene fra Ap og SV kunne ikke ut av saken se at byrådets forslag til kvalitetskriterier på noe vesentlig punkt var en utdyping av de statlige forskriftene/retningslinjene om kvalitet for pleie- og omsorgstjenestene. De så derfor ikke hensikten med at bystyret skulle vedta kvalitetskriterier som allerede var gjeldene under de nevnte forskriftene/retningslinjene (Komitesak 107/97).

Komiteens flertall, medlemmene fra H, Frp og KrF fremholdt på sin side at kvalitetskriterier var nødvendige for å sikre brukerne et forsvarlig og kvalitativt godt tilbud av pleie- og omsorgstjenester, og at det kunne etableres uavhengig av konkurranseutsetting. Disse medlemmene understreket at de generelle kvalitetskravene skulle danne grunnlag for mer konkrete kriterier tilpasset den enkelte virksomhet. De påpekte videre at disse kriteriene måtte utarbeides slik at de kunne være etterprøvbare og gjøre det mulig å kvalitetssikre tjenestene (ibid).

I bystyrets behandling av saken fremsatte H, Frp, KrF og V følgende forslag:

1. Bystyret tar saken til orientering.
2. Ved en eventuell konkurranseutsetting skal bystyret forelegges operative kvalitetskrav, herunder klare retningslinjer for hvordan kvalitet skal etterspørres, kontraktfestes og måles, tilpasset virksomhetens egenart.
3. Videre bør kommunens muligheter til å håndheve sin tilsynsmulighet ovenfor både private og offentlige tjenesteprodusenter presiseres når det gjelder

kvalitetsnormer, og hvorledes kommunen skal reagere ved brudd på kvalitetsnormene.

Ap fremmet følgende tilleggsforslag: ”Byrådet bes fremme en sak som vurderer kvalitetsnivået i omsorgstjenestene i eldreomsorgen i Oslo kommune. Saken bør omfatte både kommunale og private tjenestetilbud og ta utgangspunkt i de kvalitetskrav som fremkommer av ”Rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgstjeneste” fra Sosial- og helsedepartementet (Bystyresak 782/97).

H, Frp, KrF og Vs forslag punkt 1 og 2 ble vedtatt mot henholdsvis 26 stemmer (Ap, SV og RV) og 5 stemmer (SV og RV). Høyre, Frp, KrF og Vs forslag punkt 3 ble enstemmig vedtatt. Aps tilleggsforslag ble enstemmig vedtatt (ibid).

I Byrådssak 326/98: ”Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene” fremmet byrådet ny sak om kvalitet og kvalitetsmåling der de operasjonalserte kvalitetskrav bygget på ”Rundskriv om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene” og omhandlet hvordan de operative kvalitetskrav skulle etterspørres og måles (Byråssak 326/98). Behandlingen av kvalitetskravene tok lang tid, og det var først 21.04.1999 at bystyret endelig kunne vedta gjeldende kvalitetskrav for pleie- og omsorgssektoren i Oslo kommune.

3.5 Organisering sentralt i kommunen

3.5.1 Konkurranseteamet

Innføring av konkurranseutsetting vil medføre et omfattende behov for ny kunnskap og kompetanse. Sentralt i kommunen ble det derfor opprettet et konkurranseteam i Byrådsavdeling for finans (FIN) 1998. Konkurranseteamets hovedoppgave var å utvikle konkurranseutsettingskonseptet i tråd med bystyremeldingen. Konkret innebar dette å legge til rette for at konkurranseutsetting som virkemiddel ble brukt etter de prinsipper og krav til felles fremgangsmåte som bystyret vedtok. Konkurranseteamets formål var at konkurranseutsettingsprosessene skulle være grundige, forutsigbare og kommunens virksomheter skulle fremstå som profesjonelle aktører (Fløtre m.fl. 2003:12). Alle virksomheter i Oslo kommune, samt bydelsutvalgene deltok i opplæringstiltak i regi av konkurranseteamet. Dets hovedoppgaver for å oppnå dette var utstrakt kompetansebygging, konkrete bidrag i forhold til enkeltvirksomheter,

utvikling av veiledningsmateriell og ulike konsepter for gjennomføring (ibid). Opprettelsen av konkurranseteamet førte til storveis opplæring og utbytting av kompetanse mellom de ulike nivåene og enhetene i kommunen. Konkurranseteamets eksistens kan ses i sammenheng med kravet om grundig gjennomføring, kunnskap og kompetanse ved innføring av konkurranseutsetting.

3.5.2 Byrådsavdeling for service og organisasjonsutvikling (SOU)

Byrådet, bestående av H, KrF og V, som tiltrådte etter valget i 1999 viste til byrådets tiltredelseserklæring av 17.11.1999 der det blant annet het følgende: *”For å bidra til økt service og organisasjonsutvikling, vil byrådet opprette en egen byrådsavdeling som blant annet skal ha et overordnet ansvar for å arbeide med serviceutvikling (...). Den nye avdelingen vil også få ansvar for det sektorovergripende arbeidet med informasjonsteknologi, arbeidsgiver spørsmål og konkurranseutsetting”* (Bystyresak 89/02). Utvidelsen av byrådet skulle styrke den strategiske utviklingen av Oslo kommunes service ovenfor publikum. Opprettelsen av avdelingen ble gjennomført ved å overføre funksjonsområder og ressurser fra Byrådslederens avdeling (BLA) og FIN til SOU (Byrådssak 1042/00). Konkurranseteamet ble således flyttet til den nye byrådsavdelingen. Byrådet uttalte at det var mulig å oppnå flere synergieffekter ved å organisere service- og organisasjonsutviklingsarbeidet gjennom en egen byrådsavdeling.

I debatten som fulgte i bystyret uttrykte ikke SV overraskende at de ikke var særlig begeistret for en ny byråd som skulle ha denne type oppgaver, noe som ville medføre ytterligere arbeid med konkurranseutsetting. RV gikk kanskje lengst i sin beskrivelse da det sammenliknet den nye byråden med en privatiseringsbyråd, og stemte derfor i mot forslaget. Frp stemte blankt, på grunnlag av at de ikke kunne stemme for et byråd de ikke var med i. Blankt stemte også Ap og SV (Bystyresak 89/02). Oslo bystyre vedtok i møte 02.02.2002 utvidelsen av byrådet med en byråd.

3.6 Skillet mellom bestiller og utfører

Skillet mellom bestiller- og utfører er et viktig forhold ved enhver konkurranseutsetting. Dette skillet kan sies å være med på å verdsliggjøre en del av NPM-tenkningen. Intensjonen med å behandle potensielle interne og eksterne leverandører

likt, unngå rolleblanding og klargjøring av ulike oppgaver som skal utføres av hvem er med på å gjøre dette. Innføringen av denne modellen var også et viktig punkt i forhold til konkurranseutsettingen i Oslo kommune. Hvordan dette skillet skulle bli dannet ble aktuelt da det skulle klargjøres hvordan internbud skulle organiseres.

Bystyremeldingen hadde presisert at det alltid skulle vurderes om interne enheter skulle delta i konkurransen om leveranse i kommunen. Dette var for å bidra til at markedskonkurransen skulle bli sikret og fremmet, samt at kommunen skulle utnytte og opprettholde egenkompetanse (Bystyremelding nr.1/98:17).

Bystyremeldingen påpekte at det skulle være et troverdig skille mellom kommunens konkurrerende enhet, og den enhet som skulle ha ansvar for utarbeidelse av konkurransegrunnlaget, evaluering, kontroll og oppfølging. Byrådet mente at kravene til habilitet og likebehandling ville kun bli oppfylt dersom enhetene var organisatorisk skilt fra hverandre og hadde hver sine rapporteringslinjer (Bystyremelding nr. 1/98:18). Bystyremeldingen gikk imidlertid ikke nærmere inn på hvordan et internbud skulle organiseres (From og Torsøe 2000:40).

Røa-rapporten vurderte to måter å organisatorisk plassere utførerfunksjonen; lokal eller sentral plassering av internbud. Alternativet med lokal forankring kunne gjøre det vanskelig å skille rollene som henholdsvis bestiller og utfører. Særlig ville administrasjonssjefen og bydelsutvalget kunne komme i dobbeltroller – ved at de ville bli både ansvarlig for bestillerfunksjonen og den interne driftsorganisasjonen. Selv om det var andre som utførte bestilleroppgavene i det daglige, ville fortsatt administrasjonssjefen være ansvarlig, og dermed komme i en slik dobbeltrolle (KPMG 1998 del 4:13). Ved en sentral organisering av internbud ville det medføre mindre problemer med rolleklarhet og inhabilitet – ved at man tydeligere ville skille ansvaret for bestilling (bydel) og ansvaret for drift (bedriften på vegne av eier) (KPMG 1998 del 4:14). Røa-prosjektet mente at begge løsninger kunne fungere i praksis, men var likevel av den oppfatning at den sistnevnte modellen var å foretrekke. I tillegg var man av den tro at en slik modell ville utvikle seg over tid - uansett hvordan arbeidet i utgangspunktet ble organisert (KPMG 1998 del 4:14-15).

Forslaget om en kommunal bedriftsorganisering førte imidlertid til sterke protester fra bydelsnivå om at dette ville bryte bydelsmodellen. Bystyret gikk derfor inn for en lokal organisering av internbudet

I vedtaket fra mai 1999 om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i de tre bydelene, ble det lagt opp til at bestillerenheten skulle legges til bydelene, direkte underlagt pleie- og omsorgssjefen. Det ble lagt vekt på at bydelene ved bestillerenheten skulle få tilgang på kompetanse innen innkjøpsfaglig, kontraktmessig og forhandlingmessige spørsmål. Bestillerenhetens hovedfunksjoner var

- Deltagelse i arbeidet med utarbeidelse av konkurransegrunnlaget.
- Utmåling av tjenester, vedtak og ekspedering av vedtak til den enkelte bruker.
- Oppfølging av all kontakt med utførere.
- Videreutvikle systemer for kvalitetsmålinger, kontrollordninger, kontrakts- og konkurransestrategier.

Skillet mellom bestiller og utfører ble i bydelen foretatt i god tid før gjennomføringen av konkurranse, og ble sett på som en forutsetning for gjennomføringen av konkurranseutsettingen (Dønnum m.fl. 2003:12).

Etter at det endelige vedtaket om konkurranseutsetting i de tre bydelene var fattet i bystyret i mai 1999, var oppfatningen imidlertid at en slik organisering ikke var tilstrekkelig for å sikre habiliteten for internbudet, da både bestiller- og utføreransvar lå under administrasjonssjefene i bydelene (From og Torsøe 2000:40).

For å unngå at administrasjonssjefen skulle komme opp i en slik inhabilitetsproblematikk ble det i denne forbindelse bestemt at driften av de virksomheter som skulle konkurranseutsettes skulle skilles ut fra bydelsadministrasjonen. Driften av virksomhetene ble samlet i en ny enhet, Sekretariat for internbud (SIB) som en midlertidig løsning (Dønnum m.fl. 2003:12). SIB hadde som hovedformål å bidra til å gjøre tjenestestedet konkurransedyktig og legge inn kommunens internbud for drift av tjenestestedet. Dersom internbudet vant konkurransen skulle SIB være ansvarlig for oppfyllelse av inngått tjenesteavtale (Byråssak 443/00).

Som en formalisering av SIB ble Kommunal Konkurranse Oslo Kommunale Foretak (KKKF) opprettet i vedtak av 20.12.2000.

3.7 Fagorganisasjonenes syn på konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting stiller fagorganisasjonene ovenfor flere utfordringer. Spørsmål omkring vern av medlemmenes interesser og rettigheter som ansatte, og spørsmål omkring vern av det som blir ansett som grunnleggende verdier og normer for offentlig tjenesteyting (From og Heløe 2000:iii) står i sentrum. Fagorganisasjonene har på generelt grunnlag uttalt seg grunnleggende uenig i konkurranseutsetting, og har dermed tatt et standpunkt der de har gått i mot denne formen for markeds-eksponering av offentlig sektor (From og Heløe 2000:25).

Før selve vedtaket, om å innføre konkurranseutsetting i Oslo kommune ble fattet, kjempet fagorganisasjonene mot dette fra et ideologisk syn. Da vedtaket om å innføre konkurranseutsetting imidlertid ble fattet, valgte fagorganisasjonene å involvere seg i konkurranseutsettingsprosessen som aktive bidragsytere. Selv om man hadde som overordnet mål å stoppe konkurranseutsetting, var man samtidig klar over at det var liten eller ingen politisk gevinst å hente på dette tidspunkt gjennom å gå sterkt i mot konkurranseutsetting (ibid).

Fagorganisasjonene anså det som viktigere å være med på å delta og stille opp i forhandlinger, og dermed ha muligheten til å kunne påvirke innholdet av hvordan konkurranseutsettingsprosessen skulle føres. En forklaring synes å være at konkurranseutsettingsprosessen etter hvert hadde kommet så langt i Oslo at det var konkrete saker som skulle drøftes angående utformingen av det rammeverket som skulle etableres for arbeidstakere og den offentlige tjenesteytingen, og at de helst ikke ville bli utestengt fra denne prosessen. Dessuten ville mange av organisasjonens medlemmer kunne bli direkte berørt av konkurranseutsettingsprosessen (From og Heløe 2000:7). I stedet for å protestere mot konkurranseutsetting i seg selv, valgte man altså å bygge sin motstand på synliggjøring og argumentasjon når det gjaldt effekten av konkurranseutsetting på de ansattes forhold og rettigheter (From og Heløe 2000:26). Denne deltagelsen førte til at fagorganisasjonene fikk delta der viktige avgjørelser om prinsipielle sider ved konkurranseutsetting ble tatt, og derav fikk mulighet til å påvirking.

For fagorganisasjonene var det spesielt viktig at kommunen skulle få komme med et internt bud fra kommunens egne ansatte (KPMG 1998 del 3:2). De støttet

derfor bydel Røa som hadde satt som en forutsetning at bydelene skulle ved enhver anbudsrunde delta med et eget internbud. Ved internbud kunne man i hvert fall sikre at kommunen formelt ville beholde hele ansvaret for eldreomsorgen (KPMG 1998 del3.2:7-8) og videre kommunal drift, dersom internbudet vant anbudet. Arbeidet med utviklingen av internbud ble derfor kanskje den viktigste oppgaven for fagorganisasjonene.

Fagorganisasjonene fremhevet viktigheten av at de kommunale og private tilbudene alltid skulle bli vurdert på like vilkår. Man fryktet at kommunen ville kunne komme til, i redsel for å få kritikk fra private aktører, å påføre egne ansatte ulemper som ville virke konkurransedrivende mot det interne tilbud (KPMG 1998 del 3:5). Fagorganisasjonene henviste til en anbudskonkurranse om søppeltømming, der det hadde blitt hevdet at internbudet (ved Miljøtransport) hadde blitt pålagt utgifter (blant annet til pensjon) av sin eier (Oslo kommune), som i betydelig grad hadde svekket deres konkurransemuligheter (KPMG 1998 del3:3). Fagorganisasjonene påpekte derfor at det var nødvendig med de ansattes representanter fikk delta og øve innflytelse ved utarbeidelsen av anbudsgrunnlaget, samtidig med muligheter å innsyn og medbestemmelse når kommunen skulle velge hvem som skulle få oppdraget (ibid).

Et annet viktig punkt for fagorganisasjonene var hvordan internbudet skulle organiseres. Fagorganisasjonene argumenterte for at det skulle bli organisert som en egen avdeling i kommunen. Dette ville sikre kommunen best kontroll med virksomheten, og det ville gi de ansatte og brukerne de tryggeste rammene. Fagorganisasjonene fryktet at bydelene skulle nedprioritere sitt ansvar ovenfor de konkurranseutsatte institusjonene og i større grad konsentrere seg om sin oppgave som bestillerorganisasjon (From og Heløe 2000:34), dersom bestillerenheten skulle være plassert hos bydelene. Prinsipielt var organisasjonene i mot at pleie- og omsorgssektoren skulle splittes opp ut i fra faglige hensyn, men så at dette var den mest hensiktsmessige løsningen da det var klart at konkurranseutsettingen skulle gjennomføres.

På bakgrunn av den vedtatte konkurranseutsettingen fremmet Fagforbundet i mai 1999 forslag om at det skulle opprettes et prosjekt for kommunal omstilling uten konkurranseutsetting for å skape et sammenligningsgrunnlag for konkurranseutsetting

med hensyn til økonomi og kvalitet. Etter møte med ELB og Fagforbundet, søkte bydelene Stovner og Ekeberg-Bekkelaget om støtte til prosjektet ”Kommunalt omstillingsarbeid i bydeler” (From og Heløe 2000:21). Målet var for Fagforbundet å vise at det er mulig å oppnå resultat også ved kommunal omstilling uten konkurranse (From og Heløe 2000:22). Det kan sies at Fagforbundet gjennom sitt initiativ til et alternativt prosjekt fikk de fremhevet at konkurranseutsetting ikke lenger kunne bli sett på som den eneste måten å nå frem til målet om økt effektivitet (From og Heløe 2000:38).

3.8 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for hvordan innføringen av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester ble gjennomført i Oslo kommune. Innføringen av konkurranseutsettingen fant sted over et langt tidsrom, da det allerede i 1995 ble vedtatt på lokalt plan i bydel Røa at man ville starte med dette, til det ble vedtatt i bystyret at tre sykehjem skulle konkurranseutsettes i 1999. Grunnen til dette tidsrommet synes å være at man tok seg god tid til å gjennomføre en grundig utredning av alle sider ved konkurranseutsettingen. Erfaringer fra andre land hadde påpekt at en grundig prosess ville øke sannsynligheten for en vellykket prosess. Dessuten var det et faktum at byrådet var i en mindretallssituasjon. Dette medførte at de ikke kunne opptre som de ville, men at de var avhengig av å få flertall og støtte til sine forslag. I forbindelse med fullmaktssaken kom dette særlig frem da bystyret fikk uventet motstand av de andre borgerlige partiene som satt i opposisjon. Redegjørelsen for kvalitetskriteriene viste også at konkurranseutsettingsprosessen tok lang tid, da det var spenninger mellom byrådet og de andre partiene for hva man skulle kunne kreve ved en fastleggelse av disse kriteriene. Videre i dette kapitlet har jeg vist at byrådet opprettet et konkurranseteam og innførte en ny byrådsavdeling med det mål for å samle kompetanse rundt moderniseringsspørsmål og utvikle nye metoder. Til slutt viste jeg hvordan kommunen gikk frem for å etablere sin egen bestiller-utførermodell og hvordan fagorganisasjonene opptrådte i konkurranseutsettingsprosessen.

4. Analyse

Utgangspunktet for denne oppgaven var å undersøke hvordan konkurranseutsetting ble iverksatt og gjennomført i Oslo kommune. Analysen ser på hvilke forhold som fremmet og hvilke forhold som hemmet innføringen av konkurranseutsetting. For å gjennomføre analysen har jeg valgt å se på dette i forhold til tre teoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Jeg starter hvert perspektiv med den forventningen som presenterte i kapittel 1.

4.1 Det instrumentelle perspektiv

4.1.1 Hierarki

Jeg forventet ut fra den hierarkiske varianten at de politisk-administrative lederne i kommunen vil innføre konkurranseutsetting for å oppnå sine uttalte mål.

Under hierarkivarianten av det instrumentelle perspektiv blir organisasjoner sett på som instrumenter for å oppnå valgte mål og forventninger for de politiske og administrative ledere i organisasjonen (Roness 1997: 63).

Initiativet til å innføre konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester kom fra den politiske ledelsen i kommunen (byrådet) og i bydelen (bydelsutvalget). Vurdering av å endre måte å organisere kommunens tjenesteproduksjon på, kom på banen da Høyre (H) tok over byrådsfunksjonen. Det ble gjort klart i byråds-erklæringen at konkurranseutsetting var en viktig sak.

I bystyremelding nr.1/98 fremgikk det at begrunnelsen for å ta i bruk konkurranseutsetting som virkemiddel var for å oppnå målsetningen om flere, bedre og billigere tjenester som skulle være det beste for brukeren. Bakgrunnen for at kommunen ønsket å innføre konkurranseutsetting var forventede økte kostnader og reduserte inntekter. Det ble dermed presisert at konkurranseutsetting kunne være et hensiktsmessig instrument for å oppnå målsetningen om bedre tjenester til reduserte kostnader. Byrådet understreket at hensikten med konkurranse verken var å redusere kommunens ansvar eller å overføre oppgaver til private virksomheter i seg selv, men at elementet konkurranse ville føre til bedre oppgaveløsning, da alle sider ved selve tjenestetilbudet ville bli gjennomgått.

Byrådet uttalte at styringssystemet i Oslo var i alt for stor grad blitt belastet med detaljorientert administrasjon av utførelsen av kommunens tjenesteproduksjon. Det ble påpekt at styringsoppgavene hadde blitt atskillig mer komplekse etter hvert som kommunens aktivitet hadde økt. Byrådet ønsket derfor å synliggjøre at kommunen faktisk bestiller en tjeneste, også når kommunen selv er produsent. Byrådet påpekte at når kommunen ved en anbudsinnbydelse ville bli nødt til å beskrive ønsket kvalitetskrav for tjenesten og samtidig etablere tilfredsstillende kontrollrutiner, ville man ved bruk av konkurranse kunne forsterke interessen for tjenestens kvalitet. Byrådet mente at dette ville føre til at kommunen ville få et mer bevisst forhold til hva som skulle bestilles og hva som skulle leveres. Konkurranse ville føre til at spesifikke kvalitetskrav ville måtte avløse en praksis der kvalitetsnivået hadde blitt bestemt av ressurstilgang, tradisjon og tilfeldigheter (Bystyremelding nr.1/98).

I bydel Røa var begrunnelsen for å innføre konkurranseutsetting å oppnå tjenester med god kvalitet til riktig pris, og ikke nødvendigvis den laveste prisen. Man ønsket å rette fokus på brukerne og tilbudene til brukerne. En informant i bydelen uttalte: ”Det må være det samme for brukerne hvem som leverer tjenesten så lenge den er god og riktig.” Tanken bak var at konkurransen i seg selv om å drive disse tjenestene ville medføre bedre kvalitet. Begrunnelsen for dette var at de som skulle drive tjenesten måtte kvalifisere seg i konkurranse. Man mente også at de tiltakene som kommunen drev selv også ville bli bedre på grunn av konkurranseutsetting.

Bakgrunnen for at konkurranseutsetting kom på banen, var at bydelens eneste sykehjem, Hovseterhjemmet hadde vært preget av mange klager og en rekke negative oppslag i media. Dette hadde resultert i at det hadde fått status som et dårlig sykehjem. Bydelsutvalget (BU) anså derfor at man gjennom konkurranseutsetting kunne stille krav til driften og finne ut hva som var den riktige prisen for å oppfylle dette. Etter at vedtaket var fattet var det den administrative ledelsen som sto for utviklingen av konkurranseutsettingsprosjektet. Administrasjonen var de som drev prosessen fremover. På den måten kan man si at det var de som la premissene for hva en konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenestene skulle inneholde og at de

kunne kontrollere hvordan konkurranseutsettingen skulle bli gjennomført. Dette medførte at de var en sentral aktør i prosessen.

Et hierarkisk lederskap forventes å handle formålsrasjonelt ved å vurdere ulike alternativer og foreta viljestyrte valg mellom disse (Christensen m.fl. 2004). Byrådet hevdet selv at de kun så på konkurranseutsetting som et virkemiddel, og ikke som en hensikt i seg selv. Byrådet vurderte imidlertid ikke noen alternative måter å effektivisere tjenesteproduksjonen i kommunen på. Dette førte til en ideologisk debatt som jeg vil fokusere nærmere på i kulturperspektivet. I bydelen ble det derimot gjort et enstemmig vedtak om at opposisjonen skulle få legge frem et alternativ til konkurranseutsetting, for å oppnå de samme uttalte målene som ved konkurranseutsetting. En informant sa imidlertid at det alternativet som ble presentert var så dårlig at det ikke var på tale å benytte seg av det i stedet for konkurranseutsetting. Det må derimot påpekes at H hadde et rent flertall i BU, så det kan stilles spørsmål ved hvor aktuelt det andre alternativet i realiteten var.

Instrumentaliteten kan også komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på mål-middel-vurderinger, som i neste omgang virker bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføring av oppgavene (Christensen m.fl. 2004:30).

For byrådet var det derfor viktig å se på andre lands erfaringer med konkurranseutsetting. Slike erfaringer hadde vist at bruk av konkurranse i seg selv ikke var nøkkelen til bedre ressursutnyttelse, men at det er hvordan selve prosessen ble gjennomført som var det utslagsgivende. Konkrete eksempler hadde vist hvordan dårlig forarbeid og oppfølging i ettertid ikke hadde ført til ønskede resultater. Byrådet ønsket derfor å tilrettelegge for en grundig og gjennomtenkt prosess hver gang det skulle vedtas om bruk av konkurranse. Det ble derfor utarbeidet klare prinsipper som skulle følges, med den målsetningen at kommunens arbeid med bruk av konkurranse skulle være forutsigbart og konsekvent. Det ble lagt opp til at der det skulle tas beslutning om å arbeide med konkurranse, skulle det bli benyttet en felles fremgangsmåte. På den måten kunne man sikre en grundig og kvalitativ god gjennomføring av konkurranseprosesser.

Under arbeidet med utredningsprosjektet i bydelen var hovedfokuset på hvordan man skulle gjennomføre konkurranseutsetting av sykehjem på en best mulig

måte. Ingen hadde imidlertid sett på en så kompleks tjeneste tidligere. Dette innebar at man måtte vurdere alt fra hvordan krav til kvalitet skulle formuleres, hvordan bestille ulike tjenester, hvordan utvikle og etablere marked, hvordan inngå kontrakt på tjeneste til hvordan sikre at brukerne fikk den kvaliteten på tjenestene som brukerne hadde krav på. Problemet for bydelsadministrasjonen var at det ikke fantes noen tidligere utredninger som kunne gi en klar beskrivelse på hvordan man skulle gå frem ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Norge. I Moss ble et sykehjem imidlertid konkurranseutsatt kort tid før Oslo kommune satte i gang sin prosess. I Moss hadde man ikke utredet konkurranseutsettingsprosessen, men heller gått rett fra et politisk vedtak til å sette sykehjemmet ut på anbud. Administrasjonen i bydel Røa var imidlertid av den oppfatning at dette ikke var en tilfredsstillende måte å gjennomføre en konkurranseutsetting for Oslo kommune. De valgte derfor å utrede alle sidene ved konkurranseutsetting selv.

Organiseringen av internbudet kan også sies å ha en mål-middel-karakter. I arbeidet med dette skillet var det avgjørende å avklare mulige problemer, og finne frem til og anbefale løsninger som det var mulig å gjennomføre (Hummelvoll 1999:85). Det ble vurdert flere alternativer for hvor internbudet skulle plasseres, både lokalt og sentralt. For Oslo kommune var det en viktig forutsetning at private og offentlige entreprenører skulle være trygge på en rettferdig og forutsigbar konkurranse, med likebehandling, og ikke-rollesammenblanding. På grunnlag av dette valgte man en bestiller-utførermodell (BUM) med sentral forankring av internbudet.

Selv om etableringen av Sekretariat for internbud (SIB) og senere Kommunal Konkurrans Oslo Kommunale Foretak (KFFF) medførte en forsterking av den sentrale styringen, syntes dette imidlertid i mindre grad å ha relevans for politisk styring og kontroll. Snarere syntes den sentrale plassering av internbudet å være forankret i behovet for administrativ styring og kontroll av prosessen, ryddighet og behovet for å fremstå med stor grad av habilitet (From og Kolberg 2003:67).

Konkurranseutsetting kan sies å ha vært et viktig område for den politiske ledelsen i bydelen og i kommunen. Det ble allokert ressurser for at det skulle bli gjennomført. Opprettelsen av et konkurranseteam og en ny byrådsavdeling, kan sies å

ha ført til å sikre politisk styring og kontroll med gjennomføringen av modernisering og innføring av konkurranse på (ibid).

Oppsummert kan man si at prosessen var preget av å være styrt av den politisk-administrative ledelsen og i stor grad av rasjonalitetstenkning. Det var et klart initiativ fra den politiske ledelsen i både kommunen og bydelen for å innføre konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren. Det ble uttalt en klar målsetning om å oppnå flere tjenester til redusert eller lik pris. Mål-middel-tenkning hos ledelsen var karakteristisk for hele prosessen. Valget med å rette stor fokus på det grundige forarbeidet ved utredninger og trekke på andre lands erfaringer sto sentralt under hele prosessen. Det ble derfor utarbeidet klare prinsipper som skulle følges, med den målsetningen om at kommunens arbeid med bruk av konkurranse alltid skulle være forutsigbart og konsekvent. Organiseringen av internbudet hadde også en mål-middel-karakter, da det ble lagt vekt på å avklare hvilke av de foreslåtte ordningene som kunne fungere best i kommunen.

4.1.2 Forhandlingsperspektivet

Jeg forventet ut i fra forhandlingsvarianten at: Gjennomføring av konkurranseutsetting vil avgjøres av de involverte aktørers evne og vilje til å inngå samarbeid og kompromisser.

Den andre varianten av det instrumentelle perspektivet har fokuset rettet mot kollegium, fremfor hierarki (Roness 1997:70). Ulike individer og grupper innenfor en organisasjon kan være opptatt av å ivareta forskjellige mål og interesser, og organisasjonen eller enkelte deler av den må forholde seg til andre organisasjoner som kan ha andre mål og interesser (Christensen m.fl. 2004:40). Forhandlingsvarianten åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører med til dels svært motstridende interesser (Christensen m.fl. 2004:14).

4.1.3 Splittet borgerlig blokk

Konkurranseutsettingen ble innført under et byråd i en mindretallsituasjon. Et parlamentarisk mindretallsstyre kan synes å ligne på et formannskapsstyre, der partiet i byrådsposisjon må forhandle for å oppnå flertall for å kunne gjennomføre en reform.

For at byrådet skulle få gjennomført konkurranseutsettingen var det derfor en nødvendighet at den fikk støtte fra partiene i opposisjonen. I og med at venstresiden ved Arbeiderpartiet (Ap), Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rød Valgallianse (RV) hadde uttalt at de var i mot konkurranseutsetting i tidligere debatter, var byrådet avhengig av støtte fra den borgerlige blokken. For å oppnå flertall innebar det at byrådet var avhengig av støtte fra både Fremskrittspartiet (Frp) og enten Venstre (V) eller Kristelig Folkeparti (KrF) i tillegg.

Under fullmaktssaken sto imidlertid ikke den borgerlige blokken samlet. De konkurransevennlige partiene, eller potensielt konkurransevennlige, hadde alle sine hjertesaker som bidro til at samarbeidet ble vanskelig og gjennomføringstakten lav. Dette kom særlig frem i fullmaktssaken. V og KrF var begge kun delvis positivt innstilt til konkurranseutsetting. KrF var opptatt av situasjonen til de institusjonene som på det daværende tidspunktet allerede ble drevet av private (From og Torsøe 2000:48). Dette var i hovedsak religiøse og ideelle stiftelser. KrF fryktet at disse organisasjonene skulle miste muligheten til å drive sykehjem, og at de ikke ville være konkurransedyktige i forhold til andre private aktører. V var på sin side svært opptatt av kvalitetskriterier.

Frp hadde både situasjonen til de institusjonene som allerede ble drevet av private, og eiendomsretten til bygninger der driften konkurranseutsettes som sine spesielle merkesaker (ibid). Selv om Frp var tilhenger av konkurranseutsetting, stemte de i mot byrådets forslag om hvem som skulle ha fullmakt til å innføre dette. Det kan dermed synes som at hensynet til de private bedriftene veide tyngre, enn at bydelene skulle få mulighet til å vedta konkurranseutsetting. Utfallet av saken ble at det var bydelene selv som skulle initiere en eventuell konkurranseutsetting, men at bystyret i nær sagt alle tilfeller skulle avgjøre om de fikk tillatelse til dette (ibid).

Det er ingen tvil om at dette var et stort tap for byrådet da målet om at fremtidig konkurranseutsetting kunne skje i bydelene uten store diskusjoner i bystyret ble felt. Slik fullmaktstrukturen ble, ville det alltid være en lang og tidskrevende prosess for en bydel å sette i gang med konkurranseutsetting (From m.fl. 2003:58).

4.1.4 Fagorganisasjonene

I Norge vil man vente at høy organisasjonsgrad og sterke fagorganisasjoner i staten vil medføre at det er viktig å involvere organisasjonene i reformprosessene, for å oppnå støtte for de tiltak som ønskes iverksatt (Lægneid 1996:8). I Oslo kommune er strukturen lagt opp slik at kommunen plikter å informere de berørte organisasjoner. Hovedavtalen, som er inngått mellom fagorganisasjonene og Oslo kommune, vil derfor legge føringer på reorganiseringsprosesser i kommunen. Der administrasjonen pålegges å utarbeide forhold vedrørende bruk av konkurranse, skal det for eksempel i henhold til Avtale om medinnflytelse/medbestemmelse i Oslo kommune (MBU-avtalen) finne sted en orientering og drøfting med de ansattes organisasjoner (KPMG 1998 del 8:3).

Fagorganisasjonene viste seg å være en aktiv aktør i arbeidet med konkurranseutsetting. Fagorganisasjonene kjempet iherdig mot konkurranseutsetting frem til at selve vedtaket ble fattet. Da vedtaket forelå, valgte fagorganisasjonene imidlertid å ikke melde seg ut av prosessen. Fagorganisasjonene valgte heller å delta som viktige bidragsytere og diskusjonspartnere.

Bydelsadministrasjonen hadde utstrakt kontakt med fagorganisasjonene. Det var særlig to fagorganisasjoner som var aktive innenfor prosessen med konkurranseutsetting: Fagforbundet og Norsk Sykepleierforbund. Disse fagorganisasjonene var nært berørt av spørsmålet om konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester som følge av at medlemmene ville bli direkte involvert (From m.fl. 2003:94). Fagorganisasjonene kom dermed med en rekke forslag som var til det beste for brukerne og sine medlemmer. Administrasjonen syntes imidlertid at de til tider var for opptatt av detaljer, brukte for lang tid, og la opp til flere diskusjoner en nødvendig. ”Vi var overivrige med å komme i gang” uttalte en i administrasjonen. Etter at prosessen var ferdig var man imidlertid av den oppfatning at de diskusjonene som fagorganisasjonene hadde lagt opp til hadde ført til at utfallet av prosessen ble bedre enn det den kunne ha blitt uten deres deltagelse. Gjennom aktiv deltagelse og posisjonering og anskaffelse av kunnskap om konkurranseutsetting greide de å bli hørt og være der beslutningen ble tatt. De ble sett på som legitime og konstruktive deltagere i prosessen (From og Helsøe 2000:7).

Det var spesielt i forbindelse utarbeidelse av internbud og organiseringen av BUM at fagorganisasjonene øvde stor innflytelse under konkurranseutsettingsprosessen. Som nevnt under det forrige kapittelet var det avgjørende for fagorganisasjonene at kommunen ved enhver anbudsutlysning skulle komme med et eget tilbud. På den måten ville man sikre at kommunen opprettholdte kompetansen i kommunen og fortsatt kommunal drift dersom kommunens anbud vant.

Selv om fagorganisasjonene i utgangspunktet var i mot av en slik oppsplitting av tjenesteytingen, så man at dette kunne være vanskelig å unngå når det var bestemt at det skulle innføres konkurranseutsetting. Fagorganisasjonene argumenterte dermed for at internbudet skulle bli organisert sentralt i kommunen. Dette ville føre til at kommunen hadde best kontroll med virksomheten, og at de ansatte og brukerne ville få de beste rammene (KMPG 1998: del 3:8).

Fagorganisasjonene fikk øvd stor innflytelse på utformingen av kommunens internbud. Under SIB ble det opprettet en prosjektgruppe der representantene fra fagorganisasjonene fikk delta. Den tidligere direktøren har uttalt at begge parter hadde en gjensidig interesse av et slikt samarbeid. SIB trengte arbeidstakerne for å utarbeide et best mulig tilbud, og til tross for at de var i mot konkurranseutsettingen, hadde fagorganisasjonene en sterk interesse av at kommunens internbud skulle vinne (Dønnum m.fl. 2003:13).

4.1.5 Konflikter

På bydelsnivå ble det uttrykt mye frustrasjon fordi man følte at konkurranseutsettingsprosessen ble trenert fra sentralt nivå. Det ble oppfattet av bydelsadministrasjonen at det var spesielt Ap som var skyld i dette. Ap kom stadig med nye spørsmål som krevdes avklaring, og krav om utredninger av forskjellig slag. Dette medførte at tillyste informasjonsmøter i bydelen ofte ble avlyst. Dette gikk særlig ut over de ansatte som ble frustrerte over manglende informasjon og fremgang.

Redegjørelsen for kvalitetskriteriene viste også at konkurranseutsettingsprosessen tok lang tid da det var store spenninger mellom byrådet og partiene i opposisjon for hva man kunne kreve ved fastlegging av disse kriteriene.

Oppsummert kan man si at prosessen var i stor grad preget av forhandlinger og kompromisser. Konkurransetsettingen ble innført under et byråd i en mindretalls-situasjon. Dette innebar at kommunen var avhengig av støtte fra opposisjonen. De andre borgerlige partiene ble derfor en nødvendig samarbeidspartner for byrådet. Som jeg har vist i analysen, sto imidlertid ikke den borgerlige blokken samlet under fullmaktssaken. Dette viser at det har vært problematisk for byrådet å oppnå målet om en utstrakt bruk av konkurranseutsetting.

Fagorganisasjonene har også vært svært delaktige og har hatt innflytelse over prosessen. Dette har ført til at de har fått stor innflytelse over utformingen av internbudet, og hvor i kommunens organisasjon dette skal plasseres. Forhandlingene har imidlertid ikke vært preget av stor grad med konflikt, men heller vært preget av inngående samtaler for å finne frem til de beste løsningene sammen.

4.2 Kulturperspektivet

Jeg forventet ut i fra kulturperspektivet at gjennomføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune vil være preget av de involvertes aktørers normer og verdier.

Da de første tegn til ”modernisering av offentlig forvaltning” ble lansert i 1980-årene, ble det pekt på at dette dreide seg om et prinsipielt nytt syn på offentlig virksomhet. Det skulle skilles mellom stat og marked, mellom politisk-demokratiske institusjoner og private produksjonsbedrifter. Det ble sagt at de nyliberale tendensene som gjorde seg gjeldende internasjonalt, særlig i Storbritannia og USA, var fremmedartede og lite samsvarende med idealene for de skandinaviske velferdsstatene (Ramsdal og Skorstad 2004:49).

Vår forvaltningskultur og administrative ledes rolleutforming er preget av en uklar blanding med ulike hensyn og verdier, noe som kan ses på som positivt og gir økt kompetanse, fleksibilitet og evne til å håndtere kompleksitet og mange hensyn samtidig. I motsetning til dette synet kan man stille opp noe av den underliggende logikken i NPM, hvor det kreves en klar prioritering mellom ulike offentlige hensyn, et klart skille mellom ulike handlingspremisser og klart innhold i disse (Christensen m.fl. 2004:53).

Betydningen av organisasjonskultur kan ofte sees i reformprosesser i offentlige organisasjoner, særlig hvis det eksisterer trusler mot de dominerende, uformelle normene og verdiene (Christensen m.fl. 2004:55). Ved vurdering om å innføre NPM-orienterte reformer, som konkurranseutsetting, fryktes det derfor at kommunen skal miste sitt eksistensgrunnlag (ikke lenger være en institusjon), og bli redusert til en miniorganisasjon der det primært er oppgaver i forhold til tjenesteyting som fremstår som viktige. Kommunen vil da ikke lenger ivareta en bred og kompleks samfunnsmessig rolle som samfunnsutvikler – med et bredt engasjement mot lokalbefolkning og lokalt næringsliv. I sin nye rolle vil det kun være i egenskap av tilrettelegger og garantist for at tjenester tilbys lokalbefolkningen, den vil være i fokus (Ramsdal og Skorstad 2004:80).

Innføring av konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren kan imidlertid tenkes å bli enklere da man hadde tilnærmet seg denne måten å organisere offentlig sektor på tidligere. Dette er i tråd med institusjonell teori, der endringer vil skje trinnvis og langsomt. I Oslo kommune hadde man i tiden før innføring av konkurranseutsetting i pleie- og omsorgstjenester konkurranseutsatt en rekke tekniske tjenester. Det kan dermed tenkes at innføring av konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren ville bli sett på som en naturlig forlenging av den prosessen som allerede er satt i gang. Dette var imidlertid ikke tilfelle. Forslag om å konkurranseutsette pleie- og omsorgstjenester mobiliserte motstand fra dag en. Dette kan ha sammenheng med tjenestens karakter. Pleie- og omsorgstjenester er tjenester som det er svært vanskelig å måle, og handlingen i seg selv blir ofte sett på som viktigere enn det målbare resultatet av den.

Organisasjonskulturen i det kommunale politisk-administrative systemet knytter seg til uformelle normer og verdier mellom lojalitet og nøytralitet i forhold til den politisk ledelse og det administrative apparatet. Dette innebærer at ansatte i den offentlige forvaltningen skal være lojale overfor den til enhver tid sittende politiske ledelsen, men samtidig også være nøytrale overfor partipolitiske vurderinger (Christensen m.fl. 2004:60). I flere av informantintervjuene ble det påpekt at bydelsadministrasjonen hadde lojalt fulgt opp med utredninger og selve innføringen. Dersom de ikke hadde gjort det hadde det imidlertid vært svært overraskende.

Den politiske ledelsen hadde et godt forhold til administrasjonen på bydelsnivå. Administrasjonen ble betegnet som flinke, proffe og ekstremt lojale. Informantene trakk særlig frem forhold som hvordan administrasjonen hadde ledet arbeidet med konkurranseutsetting på, at de hadde hentet inn riktige folk med mye kompetanse, hvordan de hadde gått frem for å vurdere ulike tilbud, og at de hadde økonomisk sans uansett bakgrunn. En informant trakk frem at administrasjonen alltid har fulgt opp under enhver konkurranseutsetting som har kommet i ettertid. Informanten uttalte blant annet: ”Hadde de vært brukt overalt, hadde det vært skikkelig overalt”.

Dersom ansatte konfronteres med endringsforlag som oppfattes som urimelige, utålelige eller til og med provoserende, er det rimelig å forvente at det oppstår protest mot slike forslag (Ramsdal og Skorstad 2004:169). De ansatte i kommunen kan føle trusler mot sitt ansettelsesforhold, og dermed bli motstandere av reformen. Under en konkurranseutsetting er det kommunen som avgjør at de ansatte ved et sykehjem ikke lengre skal ha sitt ansettelsesforhold i kommunen, og at det skal flyttes over til den private bedriften som vinner tilbudet. Mange ansatte kan dermed føle avmakt i forhold til dette. Opplevelsen av stor usikkerhet og utrygghet kan bli fremtredende når deres ansettelsesforhold skal endres. Under konkurranseutsettingsprosessen i Oslo kommune uttalte flere ansatte at kommunen ble opplevd som en trygg og god arbeidsgiver, og at de fryktet hva som ville skje med dem under en annen arbeidsgiver.

Jeg behandlet som nevnt BUM under det instrumentelle perspektivet. Her ble modellen med sentral organisering av internbud valgt. Dette valget var imidlertid ikke et helt klart valg mellom to alternativer. Selv om Røa-rapporten hadde anbefalt varianten med sentralt forankret internbud, valgte man likevel å gå inn for modellen med lokal organisering, på grunn av bydelens sterke reaksjoner. Dette kan vitne om en kultur, der man sentralt i kommunen er svært lydhøre for reaksjoner fra det lokale nivået. Dette kan for øvrig også bli sett under forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet.

Utførerene ble likevel samlet i en enhet sentralt i kommunen for å unngå habilitetsproblemer. Det som karakteriserer organiseringen av BUM er en prosess

preget av prøving og feiling. BUM kan bli sett på som et så radikalt brudd på den tradisjonelle tjenesteytingen. Et slik gradvis valg av en modell kan føre til at den blir mer tilpasset kommunen, enn om den hadde blitt plassert med en gang der den er i dag.

4.2.1 Fagorganisasjonene

Fagorganisasjonene ser på at tiltak som er rettet inn mot innstramninger i velferdsordningene berører selve "sjelen" i den sosialdemokratiske velferdsmodellen (Lysestøl og Eilertsen 2001:55). Fagorganisasjonenes argumenter mot konkurranseutsetting er i stor grad ideologisk fundert og bygger på en generell motstand mot å overføre offentlig tjenesteyting og ansvar til private aktører (From og Heløe 2000: 22).

Forklaringer på at spørsmålet om konkurranseutsetting ryster fagorganisasjonene mer enn andre spørsmål er antagelig flere: Konkurranseutsetting kan indikere at en omfordelingspolitikk er på vei og at de gode arbeidsvilkårene for offentlige ansatte skal veksles med økte goder for brukerne og skattebetalerne (From og Heløe 2000:9).

I forbindelse med Røa-prosjektet uttalte fagorganisasjonene at de var klar over at konkurranseutsetting kunne føre til reduserte kostnader og bedret kvalitet. Fagorganisasjonene fremhevet imidlertid at den kunnskap og kompetanse kommunen besitter blant de ansatte ville være et godt nok virkemiddel til å optimalisere tjenestene med hensyn til økonomi og kvalitet. De ansattes organisasjoner mente at kommunen ikke i nødvendig utstrekning benyttet seg av de mulighetene som forelå til ytterligere utvikling av kommunen og kommunens tjenestetilbud. Fagorganisasjonene fremhevet sterkere satsing på kompetanseutvikling hos leder og ansatte, nye arbeidsordninger, etter/videreutdanning og mer moderne organisering av tjenestene som mulige satsningsområder. Fagorganisasjonene fryktet at konkurranseutsetting ensidig skulle overta avtaleverkets rolle som verktøy for å utvikle kommunens tjenestetilbud (KPMG 1998 del3:1). Fagforbundets avdeling i Røa stilte seg derfor klart negative til bruk av konkurranseutsetting. Det som er interessant er at på lokalt plan var Sykepleieforbundet imidlertid positive til at det var rom for å endre utføring av oppgaveløsningen, og var dermed for bruk av konkurranseutsetting. Husmor-

avdelingen på Hovseterhjemmet uttalte: ”Endelig kan vi få vise hva vi faktisk gjør her” ved bruk av konkurranseutsetting. Dette var imidlertid ikke i tråd med den offisielle holdningen til Sykepleieforbundet. Da dette ble kjent på sentralt nivå, ble det klart uttalt at man tok ideologisk avstand fra bruk av dette virkemiddelet.

På bydelsplan ble organisasjonene involvert med en gang prosessen startet. Det var aldri noen diskusjon om fagorganisasjonene skulle delta eller ikke i konkurranseutsettingsprosessen. For det første skal de delta per lov. Avtaleverket sikrer at fagorganisasjonene skal holdes informert og at løsninger skal bli drøftet med dem. Bydelen mente imidlertid at konkurranseutsettingsprosessen kunne bare bli vellykket og bra nok dersom fagorganisasjonene deltok. Man inviterte dem derfor ikke til samarbeid kun på grunn av plikt, men også fordi man ønsket det. I bydelen har det vært vanlig at alle fagorganisasjonene og aktuelle utvalg deltar på ulike informasjonsmøter. En informant trakk frem at det ble ansett som viktig at alle partene skulle få anledning til å sitte med den samme informasjonen. Fagorganisasjonene fikk dermed innsyn i alle dokumenter som forelå om prosessen med å innføre konkurranseutsetting i Oslo kommune, selv de dokumentene som var unndratt offentligheten. På den måten ville man sikre at man i fellesskap ville komme frem til de beste løsningene for bydelen og kommunen. Det er som nevnt ikke lovpålagt å holde fagorganisasjonene så tett inntil prosessen som de ble gjort under konkurranseutsettingen i bydel Røa. Denne fremgangsmåten ble valgt fordi man mente at man hadde noe å hente på det, og fordi kommunen ønsket ha et så tett og nært samarbeid med de ansattes organisasjoner. Bydelen så at det forelå en betydelig kompetanse hos fagorganisasjonene som man ville kunne dra nytte av. En informant i bydelen påpekte at det alltid har vært god kontakt mellom fagorganisasjonene og den politiske ledelsen. Dette kan bli sett på som kultur i bydelen. Bydelen var relativt liten, så det bli utviklet en tett kontakt med stor utstrekning av uformelle samtaler, og det blir rom for personlige relasjoner.

4.2.2 Høyre beskyldt for å føre en ideologisk kamp

Det var stor debatt om bruk av konkurranseutsetting, internt i bydelen, i kommunen, og i media. Konkurranseutsetting berørte en rekke ømme punkt om hvordan man oppfattet at det offentlige skulle organisere sine tjenester. Både høyresiden og

venstresiden oppfattes å ha en klar ideologisk holdning til bruk av konkurranseutsetting i offentlig sektor,

En forklaring til at NPM-reformer som konkurranseutsetting har vokst frem er at borgerlige partier har sittet med makten. Dette er imidlertid en forklaring med visse modifikasjoner. Flere sosialdemokratiske styrte kommuner har for eksempel innført konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester.

I Oslo kommune var imidlertid de ideologiske og politiske skillelinjene fremtredende. Det ble raskt et skille i synet på konkurranseutsetting mellom de borgerlige på den ene siden og sosialistene og sosialdemokratene på den andre siden. Under behandlingen av konkurranseutsettingen ble byrådet beskyldt fra venstresiden for å føre en ideologisk kamp. Dette var begrunnet i at byrådet ikke kom opp med alternative måter å oppnå de målene som var satt i bystyremeldingen om konkurranseutsetting. Venstresiden hevdet på sin side at det var flere andre alternativer som kunne føre til at målene til byrådet ville bli oppnådd. For venstresiden var det viktig å påpeke at kommunen ikke kunne ha konkurranseutsetting som et mål i seg selv, og at det ikke lå noen automatikk i at konkurranse vil føre til bedre og billigere tjenester. Venstresiden argumenterte med at effektivisering og kvalitetsforbedringer i kommunens egen regi ville være de viktigste virkemidler for å oppnå den best mulige utnyttelsen av kommunens ressurser.

Omstillingsprosjektet som ble opprettet med det målet for å skape et sammenlikningsgrunnlag til konkurranseutsettingsprosjektene med hensyn til effektivitet, og vise at de samme målene kunne nås uten konkurranseutsetting (From m.fl. 2003:103). På denne måten fikk man tatt brodden av byrådets eget argument om at det ville være det samme hvordan tjenesteproduksjonen var organisert så lenge det førte til flere og billigere tjenester.

Venstresiden motstand mot konkurranseutsetting kommer ytterligere frem, for dersom det ved neste valg blir et sosialistisk- eller sosialdemokratisk flertall, vil de kontraktene som har blitt inngått løpe automatisk ut ved kontraktsslutt, uten at det blir utlyst en ny anbudsrunde. Driften av sykehjemmene vil dermed automatisk bli overført til kommunen igjen.

4.2.3 Reformen tok tid å gjennomføre

Det som karakteriserer konkurranseutsettingsprosessen i Oslo kommune er at det tok flere år før de første forslagene om å ta i bruk konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren forelå, til en faktisk konkurranseutsetting var i gang. Bystyremelding nr. 1/98 handlet kun om forsiktighetsreglene ved bruk av konkurranse, kjørerreglene og ansvarliggjøringen. Et viktig moment var å ta lærdom av erfaringer. Dette kan henge sammen med at man tilpasser denne prosessen til kommunens kultur. Bystyremeldingen ble kun sett på som en kokebok for hvordan konkurranseutsettingen skulle bli gjennomført, det var ikke et manifest på at det skulle settes i gang med umiddelbar virkning.

Den rolige gjennomføringen av konkurranseutsetting kan også ses i sammenheng med at byrådet satt i en mindretallsposisjon. Dette innebærer at byrådet måtte ta mange hensyn og inkludere de ulike aktørene, for å ikke bli avvist i bystyret. Dette kan imidlertid ses som et kulturelt fortrinn (Christensen m.fl. 2004:97) da kommunen får tid til å tilpasse seg de endringene som finner sted.

Et annet moment som fører til moderasjon er at det er bydelene selv som vedtar om de ønsker å ta i bruk konkurranseutsetting. Byrådets ambisjoner om en totalt bruk av dette instrumentet, vil derfor bli stoppet dersom bydelene selv ikke tar initiativ til å ta i bruk dette virkemiddelet. En begrunnelse for dette er at man ikke vil overstyre lokal frihet. Bydelsutvalgene i Oslo har vist seg å være skeptiske i forhold til bruk av konkurranseutsetting. Det er til nå få bydelsutvalg som har vedtatt bruk av konkurranseutsetting. Ikke nok med at man må ha riktig politisk farge i bydelsutvalget, ser man at det er få bydelsdirektører som er med på dette politisk og ideologisk. Flere bydeler frykter at jo flere av bydelens oppgaver som blir lagt ut til private, vil kunne føre til at bydelenes volum minskes, for eksempel ved redusert antall ansatte. Det er derfor usikkerhet blant de administrative lederne i bydelen knyttet til bruk konkurranseutsetting, da man frykter at man på sikt vil avvikle bydelenes funksjon. Mye av usikkerheten bunner også i spørsmål om man klarer å følge opp de krav til forberedelser og utredninger som kreves for å kunne ta i bruk dette. Tanken på at det er enklere å styre driften av sykehjemmene selv, enn å gå i

gang med en omfattende utredningsprosess kan føre til at bydelen velger å ikke ta i bruk konkurranseutsetting.

Oppsummert kan man si at den kommunale sektoren kan ha egne verdier og hensyn som kan skape motstand mot innføring av konkurranseutsetting. Motstanden kan utspille seg i frykt for at kommunen skal miste sitt eksistensgrunnlag ved at verdier som kommunen tradisjonelt har stått for skal bli fortrenget av hensynet til kostnads-effektivitet. I analysen viste jeg at det var særlig venstresiden og fagorganisasjonen som uttrykte dette. Byrådet valgte derfor å utøve stor grad av moderasjon ved å konsentrere seg om å fremheve forsiktighetsreglene ved bruk av konkurranse, kjørerreglene og ansvarliggjøringen.

4.3 Myteperspektivet

Jeg forventet ut i fra dette perspektivet at gjennomføring av konkurranseutsetting vil være preget av retorikk- og symbolkampen som vil utspille seg i forhold til konkurranseutsetting.

Ut fra myteperspektivet vil det fokuseres mer på hvordan oppskrifter blir adoptert inn i spesifikke organisasjoner enn på hvordan de blir utviklet og formidlet. For en organisasjon vil det likevel ha stor betydning i hvilken grad oppskriftene også er adoptert i andre organisasjoner, da den kan skaffe legitimitet i omgivelsene ved å ta i bruk løsninger som er utbredt blant organisasjoner man ønsker å sammenlikne seg med (Christensen m.fl. 2004:143).

Et viktig trekk ved moderniseringsstrategiene er at de bygger på et sett av stereotyper av hvordan offentlig virksomhet og private produksjonsbedrifter fungerer. Disse stereotypene gjør det mulig å skape et entydig og standardisert bilde, som til sammen gir begrunnelsene for å ”modernisere offentlig virksomhet”. På mange måter kan en si at det er nettopp ved å få aksept for disse stereotypene at en legitimerer endringene (Ramsdal og Skorstad 2004:34). Steriotypene av offentlig virksomhet sier at den er rigid, tungrodd og lite opptatt av kostnadseffektiv produksjon, mens private produksjonsbedrifter på sin side er dynamiske, fleksible og kostnadseffektive (Ramsdal og Skorstad 2004:34).

Mytene blir ofte utviklet og spredt som oppskrifter til offentlig sektor av internasjonale organisasjoner som blant annet omfatter OECD, EU, FN, Det internasjonale Pengefondet (IMF) og Verdensbanken. Disse organisasjonene kan være bevisste skapere av myter, ofte i nesten symbiotisk samarbeid med medlemsland, hvor påstått suksess kan lede til videre gjennomslag for reformideer og tiltak (Christenen m.fl. 2004:73).

Motstandere av konkurranseutsetting vil derfor ofte fremstille konkurranseutsetting som en privatiseringsreform (From m.fl. 2003). "Privatisering" oppfattes gjerne som noe negativt i forhold til "konkurranseutsetting". Privatisering blir ofte forbundet med noe som bryter med fellskapsløsninger og solidaritet. Dette er to begreper som passer godt med den forvaltningstradisjonen vi har i Norge. "Konkurranseutsetting" kan derimot bli forbundet med oppfatninger om forbedringer og effektivitet, dersom det er slik at "den beste" vinner (Johnsen m.fl. 2004:21).

For kommuner som vil innføre konkurranseutsetting er det derfor viktig å fremstå som moderne kostnadseffektive organisasjoner som er endringsvillige og dynamiske, med klare mål og strategier (Ramsdal og Skorstad 2004:31) for å få aksept fra omgivelsene.

I konkurranseutsettingsprosessen i Oslo kommune var det spesielt bystyremeldingen som har utpekt seg i forhold til dette. I bystyremeldingen uttrykte byrådet at formålet med bruk av konkurranse var for å oppnå "flere, bedre og billigere tjenester og økt fokus på kvalitet". I bystyremeldingen ble det også fremhevet at "Oslo kommune skulle være en brukervennlig, tilgjengelig og effektiv kommune, som yter befolkningen kvalitativt god service og tjenester. Kommunen har som målsetting at den skal være effektiv og moderne". Selv om Oslo kommune hadde en klar tale på hvordan kommunen skulle fremstå, så ga imidlertid ikke bystyremeldingen noen klare føringer på hvordan man skulle oppnå dette. Dette kan tolkes som at den først og fremst ville gi tidsriktige signaleffekter som igjen ville skape legitimitet (Røvik 1999).

Det var venstresiden (Ap, SV og RV) som uttrykte stor motstand i forhold til innføring av konkurranseutsetting. Den motstanden gjorde seg særlig gjeldende i form av myter og symbolbruk under konkurranseutsettingsprosessen. Venstresiden

hadde ingen formell mulighet til å stanse opp denne prosessen, da de var i en mindretallssituasjon både i bystyret og i bydelen. Derfor kan det synes som om at motargumentasjonen bar preg av en omfattende myte- og symbolbruk, og at dette var en måte å få synliggjort sin motstand. I en bystyreforhandling ble det blant annet uttalt at: ”For H, Frp og KrF fremstår konkurranseutsetting som et Soria Moria, hvor alle problemer kan og skal løses. Det er interessant å være med når dere kommer til Soria Moria og oppdager at hverdagen er like grå eller kanskje blå som her” og ”pleie- og omsorgstjenester ikke er egnet å drive som et A/S Pleie og Profitt” (Forhandling i bystyre sak nr. 279). Dette kan ses i sammenheng med at RV betegnet det nye byrådet som en ”privatiseringsbyråd”. Den kanskje mest klassiske replikken i enhver diskusjon rundt konkurranseutsetting ”bestemor ut på anbud”, ble brukt gjennomgående.

Venstresiden fokuserte på å vri diskusjonen fra om det er likegyldig om hvem som produserer og leverer tjenestene til en diskusjon om hvem som vil få tilgang på dem. Dette har ført til at diskusjonen om konkurranseutsetting har blitt en diskusjon om hvilken rolle velferdsstaten skal ha. Det har dermed spredt seg en oppfatning om at konkurranseutsetting vil lede til en forringing av velferdsstaten, og at man risikere at bare de mest ressurssterke vil få tilgang på tjenestene. Venstresiden spredte også myter om oppfatninger at det offentlige er bedre til å utføre og kontrollere tjenestene enn de private aktørene. Et av intervjuobjektene påpekte imidlertid at dette var direkte feilinformasjon: ”Ingen sykehjem i Oslo kommune ble fulgt opp og kontrollert så godt og grundig som de sykehjemmene som blir drevet av private aktører.”

For fagorganisasjonene er også kjent for å føre en sterk symbolkamp mot konkurranseutsetting. Dette kan synes å være veldig viktig i forbindelse med innføring av konkurranseutsetting i Oslo kommune. I og med at fagorganisasjonene involverte seg så kraftig i prosessen, så var det viktig for dem å flagge ut hvilke synspunkt de egentlig hadde til konkurranseutsettingen. Fagorganisasjonene la derfor til en rekke særbemerkninger til rapporten som fulgte utredningsprosjektet:

- ”konkurranseutsetting og andre tiltak som fører til økt konkurranse på alle plan i en bedrift ville føre til mer utstøtning og større differensiering i samfunnet,

fordi bare A-laget klarer å henge med i arbeidslivet. Konkurransetsetting i omsorgssektoren betyr i tillegg at instrumentelle tayloristiske normer innføres i en sektor der de passer svært dårlig” (KPMG 1998, del 3.2:1).

- ”Røa bydel velger nå mellom en virkelig eksisterende organisasjonsform med alle sine hverdagslige, uunngåelige og velkjente problemer og en organisasjonsform som bare eksisterer i en glansbildeversjon på papir. Dette er etter vårt syn et lite seriøst beslutningsgrunnlag” (KPMG 1998, del 3.2:2).

Denne retorikken ble imidlertid ikke oppfattet som en trussel mot samarbeidet av bydelsadministrasjonen. Selv om man utad hadde en krass tone, var fagorganisasjonene opptatt av at forhandlingene skulle foregå på en sakelig måte.

I myteperspektivet settes det fokus på en løs kobling mellom beslutninger og handlinger. Bydel Røas første vedtak om å ta i bruk konkurransetsetting ble ikke fulgt opp etter at vedtaket forelå. Dette må ses i sammenheng med at forslaget ble vedtatt under et Arbeiderpartibyråd. En av informantene uttalte at de visste at de ikke ville få forslaget igjennom på sentralt nivå siden Ap hadde uttalt at de var i mot konkurransetsetting. Det at forslaget likevel ble fremmet og vedtatt i bydelen kan dermed bli sett på som et symbol på at man var klar for å endre bydelens oppgaveløsning. ”Vi visste at vi ikke ville få vedtaket igjennom. Kunne like gjerne ha brent kors i en kirke” (informant i bydel Røa).

Oppsummert kan det sies at kommunen ikke bare ønsket å innføre konkurransetsetting fra rasjonelle vurderinger, men også for å få aksept fra omgivelsene. Kommunen ønsker å bli oppfattet som en handlingsdyktig organisasjon som setter brukerne i fokus, og tilpasser seg derfor omgivelsene. Det at kommunene tilpasset seg omgivelsene kan betegnes som en form for institusjonell isomorfi. Motstanderne av konkurransetsettingen har på sin side også benyttet seg av omfattende mytespredning, for å skape motstand mot konkurransetsetting i omgivelsene.

5. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg valgt å se på hvordan Oslo kommune gikk frem ved innføring av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Jeg valgte følgende problemstilling: *Hvilke betingelser synes å ha karakterisert tilretteleggelsen av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune?*

For å belyse problemstillingen benyttet jeg meg av tre teoretiske perspektiver; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Disse tre perspektivene ble benyttet med den antagelsen at de ville belyse ulike deler av prosessen, som igjen ville føre til en bredere forståelse.

5.1.1 Hovedfunn i analysen

I det instrumentelle perspektivet forventet jeg at de politisk-administrative lederne i kommunen vil innføre konkurranseutsetting for å oppnå sine uttalte mål. Analysen viste at både kommunen og bydelen hadde en klar målsetning med å innføre konkurranseutsetting. Man ønsket å benytte seg av dette for å oppnå bedre tjenester til lavere eller lik kostnad. For kommunen sentralt var nok kostnadselementet viktigere enn hos bydelen, da man var særlig bevisst på at kommunen i fremtiden ville oppleve en situasjon med reduserte inntekter og økte kostnader.

Videre viser analysen at konkurranseutsettingsprosessen var preget av en klar mål-middel-orientering. Det var viktig for kommunen å tilrettelegge for en grundig og gjennomtenkt prosess ved bruk av konkurranse. Derfor ble det utarbeidet klare prinsipper som skulle følges, slik at kommunens arbeid med konkurranse alltid skulle være forutsigbart og konsekvent. For kommunen var det viktig at de private aktørene skulle være trygge på at konkurranseutsettingen skulle være en rettferdig og forutsigbar konkurranse, med likebehandling og ikke-rollesammenblanding.

For det tredje har jeg vist hvordan kommunen sentralt, gjennom opprettelsen av konkurranseteamet og den nye byrådsavdelingen tok kontroll og styrte prosessen ved å samle kompetansen på et nivå og ved å drive utstrakt opplæring av de involverte aktørene. På bydelsnivå er det administrasjonen som har utpekt seg som

pådriver og leder av utredningsprosjektet. Aktørene hadde et klart mandat for å finne frem til den best mulige måten å utføre konkurranseutsettingen på.

Analysen har også vist at forhandlinger, interessehevding og kompromisser har spilt en viktig rolle i konkurranseutsettingsprosessen. Konkurranseutsettingen ble for eksempel innført under et byråd i en mindretallssituasjon. Dette innebar at byrådet var avhengig av støtte fra partiene i opposisjon. Som analysen har vist, er det særlig fullmaktssaken som fikk betydning. Denne saken må ses på som et stort tap for byrådet da det endte med at enhver konkurranseutsetting må opp til diskusjon i bystyret, fremfor at det er bydelene selv som på eget initiativ tar i bruk konkurranseutsetting.

Det som særlig har preget denne prosessen er fagorganisasjonenes deltagelse. I analysen påpekte jeg at fagorganisasjonene var en aktiv aktør, selv om de i utgangspunktet var sterke motstandere av konkurranseutsetting. Da vedtaket forelå, ble fagforeningene imidlertid en sentral aktør. Det er spesielt i forbindelse med utarbeidelse av internbud og organisering av bestiller-utfører modellen som fagorganisasjonene har øvd stor innflytelse.

Under kulturperspektivet forventet jeg at gjennomføringen av konkurranseutsetting i Oslo kommune ville være preget av de involverte aktørers normer og verdier. Analysen viste at det var spenningsforholdet mellom den etablerte forvaltningskulturen og markedselementene i konkurranseutsettingen som er fremtredende. Fagorganisasjonene og deres medlemmer var fremste motstandere av endringer i offentlig sektor. Konkurranseutsetting ble oppfattet som et radikalt brudd på den tradisjonelle måten å organisere tjenesteytingen på. Foruten fagorganisasjonene var det venstresiden på den politiske skala som motsatte seg dette.

Det som har karakterisert innføringen av konkurranseutsetting i Oslo kommune er det lange tidsrommet prosessen foregikk i. Det tok flere år før de første forslagene om å ta i bruk konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester forelå til en faktisk konkurranseutsetting var i gang.

Under myteperspektivet forventet jeg at konkurranseutsettingen ville være preget av en retorikk- og symbolkamp. I analysen viste jeg at byrådet benyttet seg av en rekke ”slagord” for å sende tidsriktige signaler som kunne lede til at innføring av konkurranseutsetting ville gi legitimitet i forhold til omgivelsene. Det var imidlertid motstanderne som har benyttet seg mest av tildels kraftig retorikk og symboler. Jeg påpekte at dette kunne ha sammenheng med at venstresiden var i mindretall i de politiske organene, og hadde dermed ingen formell mulighet til å stanse konkurranseutsettingsprosessen. Det kan derfor synes som at utstrakt bruk av myter og symboler var en måte å få synliggjort sin motstand. Fagorganisasjonenes uttalelser i Røa-prosjektet ble forklart som en markeringspolitikk. Dette fremsto som svært viktig, i og med at fagorganisasjonene på tross av sin motstand valgte å involvere seg i selve prosessen.

Jeg har som forklart benyttet meg av tre perspektiver for å kunne forklare hvilke betingelser som har syntes å ha karakterisert tilretteleggelsen av konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i Oslo kommune. Disse tre perspektivene kan sies å være konkurrerende, da det ble presentert en rekke ulike og avvikende forklaringer på innføringen av konkurranseutsettingen. Perspektivene kan imidlertid også sies å utfylle hverandre, eller å være overlappende. Dette kan begrunnes i at noen hendelser og handlinger kan forklares ut fra flere perspektiver. I analysen kan man for eksempel se at det nærmeste samarbeidet mellom kommunen og fagorganisasjonene ble fanget opp av både forhandlingsperspektivet og kulturperspektivet. Det kan her tenkes at dette har vært av så stor betydning for konkurranseutsettingsprosessen, siden det faller innunder to av perspektivene. Et annet eksempel på utfyllende forklaringer er at innføringen av konkurranseutsettingen tok lang tid. Jeg har vist at dette kan ses i sammenheng med det faktum at byrådet har måtte forhandle seg frem med andre aktørene (forhandlingsperspektivet) og at byrådet ønsket å utvise moderasjon, for å tilpasse seg kommunen som institusjon (kulturperspektivet).

Hvilket teoretisk perspektiv er mest fruktbart å forklare og beskrive innføringen av konkurranseutsetting i Oslo kommune? Ut i fra analysen er det mye som tyder på at forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektiv fanger opp og beskriver

prosessen best. Dersom byrådet hadde vært i en flertallsposisjon er det naturlig å tro at de i større grad hadde tatt kontroll over prosessen, og innføringen av konkurranseutsettingen hadde gått fortere og det hadde skjedd i en større utstrekning (jmf. fullmaktssaken). Det må imidlertid påpekes at de andre perspektivene får frem vesentlige momenter under konkurranseutsettingsprosessen. Dette gjelder blant annet arbeid med utredninger og forberedelser, kulturperspektivets fokusering på en konfrontasjon mellom to syn på hvordan offentlig sektor skal organiseres, og mytespredningens betydning i forhold til opinionen.

Selv om det er vanskelig å generalisere ut i fra et casestudie, kan man trekke frem noen forhold som synes å være viktige for at en konkurranseutsettingsprosess skal kunne gjennomføres. I denne sammenheng vil Oslo kommunes prosess med det omfattende utredningsarbeidet som resulterte i konkretiseringer og klare prinsipper for hva konkurranseutsetting i pleie- og omsorgssektoren bør inneholde bli trukket frem. Andre kommuner som vurderer å ta i bruk konkurranseutsetting av pleie- og omsorgssektoren, kan dermed ha stor nytte av å studere den prosessen som ble ført i Oslo kommune på dette planet.

Jeg vil avslutningsvis oppfordre andre studenter til å undersøke det samme forholdet, men med en kvantitativ tilnærming.

Kildeliste

- Andersen, Ib og Harald Enderud (1990). "Udformning og brug af spørgeskemaer og interviewguides", appendiks 4 i Ib Andersen et al. (red): *Valg av organisasjonssociologiske metode-et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen Ib (1990). "Valg af forskningsdesign", kap 7 i Ib Andersen et al. (red): *Valg av organisasjonssociologiske metode-et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Andersen Ib (1990). "Valg af dataindsamlingsmetode", kap 8 i Ib Andersen et al. (red): *Valg av organisasjonssociologiske metoder-et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Baldersheim, Harald og Anne Lise Fimreite (1994). *Nye styringsmodeller i kommunen-en presentasjon og vurderinger av fem alternativer*. Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Notat 9426
- Bay, Anne-Helen m.fl. (1999). *Konkurransetsetting av velferdsstaten? Konsekvenser av anbudskonkurranser og fritt brukervalg*. Sandvika: Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. Forskningsrapport nr. 7/99.
- Bogen, Hanne og Torgeir Nyen (1998). *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO. Fafo-rapport 254.
- Bogen, Hanne (2004). "Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester: Brukeren i spillet mellom bestiller og leverandør", kap10 i Vabo, Signe m.fl.(red):*Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Busch, Tor (2001). "Konkurrans, økonomi og effektivitet", kap. 4 i Jan Ole, Vanebo et al. (red): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, Tor og Ove Gustafsson (2001). "Konkurransetsetting av kommunal renovasjon", kap. 6 i Jan Ole, Vanebo et al. (red): *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom (udatert paper). *Forvaltningspolitikk og New Public Management*.
- Christensen, Tom (1991). *Virksomhetsplanlegging. Myte eller instrumentell problemløsning*. Otta: Tano.
- Christensen, Tom (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Otta: Tano.
- Christensen, Tom m.fl. (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

-
- Christensen, Tom, og Per Læg Reid, (2002).
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004).
Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte. Oslo:
Universitetsforlaget.
- DiMaggio, Paul J. And Walter W. Powell (1997).
The New institutionalism in organizational analysis. Chicago:
University of Chicago Press
- Dønnum m.fl. (2003). *Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren. Oslo kommune.* Sandvika: Asplan Analyse. Delrapport.
- Eriksen, Erik Oddvar (1996). *Lokaldemokratiet i endring. Mot en fler-sentrert kommune.* Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Notat 9605
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet.* Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (red.) (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap.* Otta: Tano.
- Fløtre m.fl. (2003). *Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Hvilke effekter gir det for politikerrollen?* Sandvika: Asplan Analyse. Delrapport.
- From, Johan og Kersti Ahren Heløe (2000). *Til sengs med fienden? En analyse av agorganisasjonenes påvirkningsstrategier ved konkurranseutsetting.* Sandvika: andelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. Forskningsrapport 1/2000.
- From, Johan og Eldbjørg Torsøe (2000). *Konkurranseutsetting av bydelenes pleie- og omsorgstjenester i Oslo-en sentralisert og politisert modell?* Sandvika: Handelshøyskolen BI, Institutt for offentlige styringsformer. Forskningsrapport 20/2000.
- From, Johan og Lars Koldberg (2003). "Konkurranseutsetting som moderniseringsstrategi", kap.1 i Johan From (m.fl.): *Hvor moderne? Konkurranseutsetting i offentlig sektor.* Oslo: Abstrakt forlag.
- From, Johan m.fl. (2003). "Veien til markedet – politisk styrt?", kap.2 i Johan From (m.fl.): *Hvor moderne? Konkurranseutsetting i offentlig sektor.* Oslo: Abstrakt forlag.
- From, Johan og Lars Koldberg (2003). "Oppgaver fyller roller –hvilke roller fyller politikerne?", kap.3 i Johan From (m.fl.): *Hvor moderne? Konkurranseutsetting i offentlig sektor.* Oslo: Abstrakt forlag.
- From, Johan m.fl. (2003). "Samarbeid tross motstand – fagorganisasjonenes påvirkningsstrategier", kap.4 i Johan From (m.fl.): *Hvor moderne? Konkurranseutsetting i offentlig sektor.* Oslo: Abstrakt forlag.

-
- Grønmo, Sigmund (1996). "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen", i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, Terje P. m.fl. (1998). *Direkte valg til bydelene. Evaluering av forøket med direkte valg av representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-1999*. NIBIRs PLUSS-SERIE 3-98
- Hagen, Terje P. m.fl. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBIRs PLUSS SERIE 3-99.
- Hellevik, Ottar (2000). *Forskningsmetode i sosiologi og statvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovi, Jon (1997). *Metode og statistikk for samfunnsfag. Eksamensoppgaver med løsningsforslag*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Hummelvoll, Rune Ågestad (1999). *Reorganiseringsprosesser i statsforvaltningen. Statens kantiner som casestudie*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedfagsoppgave.
- Johnsen, Åge m.fl. (2004). "Konkurransetsetting i teori og praksis", kap.1 i Vabo, Signe m.fl.(red): *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Karlsen, Eivind (1994). *Mer marked, mindre stat-større frihet?* Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Rapport 9614
- Klausen, Jan Erling (1997). *Desentralisert myndighet i Oslo kommune. Evaluering av Oslo kommunes forsøk med direkte delegasjon fra bydelsutvalg til bydelsadministrasjon*. Oslo: NIBI. Prosjektrapport 1997:32.
- Lægred, Per (1996). *Reformprogram og institusjonell tilpasning i norsk statsforvaltning*. Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Notat 9706
- Lægred, Per og Paul G. Roness (1997). *Forvaltningspolitikk i Norden-samarbeidsmodellen på prøve*. Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Notat 9637
- Lysestøl, Peder Martin og Roar Eilertsen (2001). *Den nyliberale revolusjonen. Om angrepet på velferdsstaten*. Oslo: De Facto-Kunnskapscenter for fagorganisasjoner
- Meyer, J.W. og B. Rowan (1997). "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony", kap. 2 i Powell, W.W og DiMaggio, P.L(red.): *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Moland, Leif E. og Hanne Bogen (2001). *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner*. Oslo: Forskningsstiftelsen FAFO. Fafu-rapport 351.

-
- Nesheim, Torstein og Kjell Vathne (2000). *Konkurranseutsetting og bestiller-utførerorganisering i norske kommuner*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning SNF. SNF Rapport nr. 59/00.
- Nesheim, Torstein og Aksel I. Rokkan (2002). *Konkurranseutsetting av sykehjemdrift i Oslo og Trondheim kommune: Foreløpige erfaringer*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning SNF. SNF Rapport nr. 47/2001.
- Pettersen, Per Arnt og Lawrence E. Rose (1997). ”Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?” i Jørn Rattsø (red.) m.fl: *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Otta: Tano Aschehoug.
- Nyhlen, Børre (1996). *Utkontraktering som institusjonell privatisering*. Bergen: Los-senteret. Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Notat 9612
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad (2004). *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studiar av endringsprosesser*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1999). *Den ”syke” stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Selznick, Phillip (1997). *Lederskap*. Otta: Tano Aschoug.
- Støkken, Anne Marie (1997). ”Privatisering i velferdskommunen,” kap. 4 i Lichtwarck, Willy et al. (red): *Kommunen som velferdsyter*. Oslo; Universitetsforlaget.
- Sørensen, Rune J. Lars-Erik og Terje P. Hagen (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Yin, Robert K. (2003). *Case study research. Design and methods*. California: Sage Publications

Utredninger

- Seksjon for Konserninnkjøp, Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans (2000):
Konkurranseutsetting-Anskaffelser
- KPMG Management Consulting(1998). *Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydel Røa*.
- Bystyremelding nr.1/98: ”Konkurranses og kvalitet i Oslo kommune”

Dokumenter

Byrådsak 297/97: "Kvalitetskriterier ved konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester.

Byrådsak 326/98; "Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene"

Byrådsak 1042/00

Byrådsak 40/99

Bystyresak 782/97

Bystyresak 163/98 "Konkurranseutsetting av tjenester innen pleie- og omsorgssektoren – Pilotprosjektet ved bydel Røa".

Bystyresak 279/99: "Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester i bydelene Røa, St. Hanshaugen-Ullevål og Vinderen".

Bystyresak 443/00: "Betingelser for intern konkurransedeltagelse-etablering av kommunalt foretak".

Bystyresak 89/02: "Valg av ny byråd".

Finanskomiteen: Komitesak 120/96 15.10.1996

Finanskomiteen: Komitesak 56/1999

Finanskomiteen: Komitesak 75/99

Helse- og sosialkomiteen: Komitesak 107/97

BU-sak 16/97: "Konkurranseutsetting av tjenester innenfor pleie- og omsorgsområdet.

Forslag til søknad om prosjekt/prosjektmidler."

BU-sak 36/97

BU-sak 131/97: "Pilotprosjektet for å utrede konkurranseutsetting av tjenester innen pleie- og omsorgssektoren"

BU-sak 156/97

Informanter:

Geir Christiansen – tidligere administrasjonssjef i tidligere bydel Røa
(Intervju høst 2006).

Dagrun Brænden – tidligere avdelingssjef for pleie- og omsorg i tidligere bydel Røa
(Intervju høst 2006).

Elin Galtung Horn – Leder for bydelsutvalget
(Intervju høst 2006).

Oddbjørn Brødreskift – Hovedstillitsvalgt i Fagforbundet i bydel Vestre Aker
(Intervju høst 2005).