



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Handelshøgskolen

Når bestemor er på anbud

En studie av kommuners sikring mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting

Silje Edvardsen

Masteroppgave i økonomi og administrasjon - mai 2016



Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på min toårige masterutdanning i økonomi og administrasjon. Studien er en obligatorisk del av fordypningen i økonomisk analyse, og utgjør 30 studiepoeng.

Jeg ønsker å takke de kommunene som lot meg få innsyn i deres rutiner, og de enkelte informantene for at de tok seg tid til å delta i undersøkelsen. En stor takk rettes også til min veileder, Trond Hammervoll, som har gitt meg raske tilbakemeldinger og veiledning under hele prosessen. Dine råd og konstruktive tilbakemeldinger har gjort dette til en lærerik prosess for meg.

Som en avslutning ønsker jeg å gi en ekstra oppmerksomhet til min medstudent Siri. Takk for oppmuntrende ord, motivasjon og at jeg har fått lufte min frustrasjon hos deg. Du har vært uvurderlig under skriveprosessen.

Harstad, 31.05.2016

Silje Edvardsen

Sammendrag

Det har i den senere tid blitt påpekt et større behov for økt produktivitet i offentlig sektor. Et virkemiddel det offentlige benytter for denne hensikt er konkurranseutsetting, hvor utførelsen av tjenesten settes ut i markedet. Det er likevel et omdiskutert tiltak, hvorpå det argumenteres for at private kommersielle tilbyderees målstruktur kan medføre redusert kvalitet på tjenestene. På bakgrunn av dette vil denne studien forsøke å besvare problemstillingen: «*I hvilken grad sikres det mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting av velferdstjenester til private kommersielle tilbydere?*». Studien er avgrenset til å studere kommuners utsetting av sykehjemstjenesten.

Studiens teoretiske rammeverk knyttes til et ny-klassisk perspektiv hvor ulik kontraktteori, som prinsipal-agent teorien, er sentral. Kommunenes kvalitetssikring blir dermed belyst gjennom antagelsen om at tilbyderen vil opptre opportunistisk om muligheten er tilstede. For studien er det valgt et deskriptivt casedesign med en kvalitativ tilnæringsmåte for datainnsamling. Det ble foretatt intervju av relevante informanter i kommuner og sykehjem, i tillegg til dokumentundersøkelse av anbudskunngjøringene.

Studien tar utgangspunkt i to forskningsspørsmål hvor det første knyttes til aspekter forut kontraktinngåelse, mens det andre knyttes til aspekter i etterkant. Funnene viser at markedskonsentrasjonen av kommersielle tilbydere, og kommunenes kvalifikasjonskrav, skaper marginale forskjeller i aktuelle tilbydere. Dette gjør utvelgelsesprosessen enklere, og kommuner velger med høy sannsynlighet en tilbyder som egner å levere god kvalitet. Funnene viser at kommunene benytter i ulik grad tillit, kontroll og oppfølging som styringsmekanismer, noe som indikerer at kvalitetssikringen vil variere etter hvilke mekanismer som er mest passende for sykehjemstjenesten. Det konkluderes i studien med at kommuner sikrer seg mot redusert kvalitet i ulik grad, men at forskjellen kan tilskrives det arbeidet som legges i kontroll og oppfølgingsrutinene.

Nøkkelord: Konkurranseutsetting, kontraktstyring, prinsipal-agent, styringsutfordringer, opportunistisme, kvalitetssikring

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	1
1.1 AKTUALISERING	1
1.2 PROBLEMSTILLING	3
1.3 AVGRENSNINGER	3
1.4 STUDIENS OPPBYGGING	4
2. TEORETISK RAMMEVERK	5
2.1 KONKURRANSEUTSETTING	5
2.2 KONTRAKTSTYRING	7
2.2.1 Kontraktutforming	7
2.2.2 Ulike kontraktsformer	8
2.3 PRINSIPAL-AGENT TEORI	10
2.3.1 Styringsutfordringer i kontraktsforhold	10
2.3.2 Demping av opportunistisk atferd	12
2.3.4 Kritikk av prinsipal-agent teorien	15
2.4 KONTROLL OG OPPFØLGING AV KONTRAKTSFORHOLD	15
2.4.1 Tillit som kontrollmekanisme	16
2.4.2 Utforming av kontrollsystem	17
2.5 KVALITET	21
2.6 OPPSUMMERING	22
3. METODISK TILNÆRMING	23
3.1 VITENSKAPSTEORETISK STÅSTED	23
3.2 FORSKNINGSDESIGN	24
3.2.1 Casestudie	25
3.2.2 Metodevalg	26
3.3 FORSKNINGSPROSESS	27
3.3.1 Utvalg av case og informanter	28
3.3.2 Datainnsamling	29
3.3.3 Analyse av datamaterialet	31
3.4 FORSKNINGSETISKE ASPEKTER	31
3.5 STUDIENS KVALITET	32
3.5.1 Troverdighet	32
3.5.2 Overførbarhet	33
3.5.3 Pålitelighet	33
3.5.4 Bekreftbarhet	34
4.0 CASEBESKRIVELSE	35
4.1 LOVFESTET ANSVAR VED KONKURRANSEUTSETTING	35
4.2 KONKURRANSEUTSETTING AV SYKEHJEM I NORGE	36
4.3 CASEKOMMUNENE	36
5. EMPIRISKE FUNN	39
5.1 UTVELGELSE	39
5.1.1 Oppsummering	42
5.2 KUNNSKAP	43
5.2.1 Oppsummering:	45
5.3 KONTROLL	45
5.3.1 Oppsummering:	48
5.4 OPPFØLGING	48
5.4.1 Oppsummering	51
6. ANALYSE	53
6.1 HVORDAN SIKRER ANBUDSUTLYSNINGEN KVALITETSNIVÅET PÅ TJENESTEN?	53
6.1.1 Utvelgelse	53
6.1.2 Kunnskap	55
6.1.3 Oppsummering	57

6.2 HVORDAN REDUSERES OPPORTUNISTISK ATFERD UNDER UTFØRELSEN AV TJENESTEN?	59
6.2.1 <i>Kontroll</i>	59
6.2.2 <i>Oppfølging</i>	62
6.2.3 <i>Oppsummering</i>	65
7. KONKLUSJON	67
7.1 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	67
7.2 VIDERE FORSKNING	68
REFERANSELISTE	70
VEDLEGG 1 - INTERVJUGUIDE 1, KOMMUNE.....	77
VEDLEGG 2 – INTERVJUGUIDE 2, SYKEHJEM.....	80

Figur- og tabelloversikt:

Figurer:

Figur 1: Langfield-Smith & Smiths modell for design av kontrollsystem s.19

Tabeller:

Tabell 1: Dato for gjennomførelse av intervju s.30

Tabell 2: Oppsummering av resultater fra datainnsamling s.39

Tabell 3: Oppsummering av kategori; utvelgelse og kunnskap s.58

Tabell 4: Oppsummering av kategori; kontroll og oppfølging s.65

1. INNLEDNING

1.1 Aktualisering

Offentlig sektor har vært kritisert for å være for stor, byråkratisk og inneha en svak brukerorientering. Denne kritikken er grobunn for de siste tiårs reformer og endringer innen sektorens økonomistyring og organisering (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2001). Ved å hente inspirasjon fra det private, og en rasjonell og økonomisk tankegang, benytter det offentlige seg av virkemidler som skal reorganisere og forbedre sektoren. Nylig har det blitt påpekt et behov for økt produktivitet i offentlig sektor, hvor løsningen synes å være involvering av private bedrifter i større grad (NOU 2015:1, 2015; NOU 2016:3, 2016).

Et virkemiddel som involverer det private markedet, hvor formålet er å effektivisere tjenesteproduksjonen, er konkurranseutsetting. Produksjonen av offentlige tjenester settes da ut på anbud slik at flere aktører kan gi tilbud på driften. Ettersom offentlig sektors andel av BNP (målt i utgifter) ligger rundt 45%, vil effektiv tjenesteproduksjon være av vesentlig betydning for samfunnsøkonomien som helhet (Brekke, 1999; Meld.St.1 (2013-2014) 2014).

Flere studier viser til reduksjon av offentlige kostnader som en effekt av konkurranseutsetting (Domberger, Hall & Skinner, 2004; Domberger & Jensen, 1997). På tross av dokumentasjon på innsparinger, reises kritikken mot at disse er et resultat av lavere tjenestekvalitet når utført av en privat tilbyder (Beuve & Chever, 2014). Argumentet mot private kommersielle tilbydere er deres formål om profittmaksimering, hvorpå tradisjonell offentlig styring ønsker å realisere velferdspolitiske mål (Busch et al., 2001; Nyland & Pettersen, 2010). Kritikken rettes spesielt mot de såkalte myke velferdstjenestene. Da Oslo kommune vurderte å konkurranseutsette syv av sine barnehager, ble det utført demonstrasjoner for å stoppe tiltaket (Martinsen, Juven & Sund, 2014). Hovedargumentet var at anbudsspesifikasjonene ikke hadde fastsatt kriterier for antall ansatte på hvert barn, noe som skapte frykt for at dette ville redusere kvaliteten på tilbudet. Den store negative oppmerksomheten rundt situasjonen førte til at flere private tilbydere valgte å ikke legge inn tilbud på driften (Mellingsæter, 2014). En annen hendelse som fikk store medieoppslag var den såkalte Adecco-skandalen i 2011, hvor oppdragstakeren ble sagt å misligholde kontraktbestemmelsene (Hinna, 2011; Solvang & Tandstad, 2011). Disse hendelsene, og den medfølgende kritikken, gjør det interessant å forsøke å belyse hvordan kommuner sikrer seg mot lavere kvalitet på de utsatte tjenestene.

Når en tjeneste settes ut i markedet endres styringsformen fra tradisjonell styring preget av regler, til kontraktstyring. Dette gjør at det ønskede kvalitetsnivået må nedfelles i kontrakten, noe som kan være vanskelig i myke, komplekse tjenester. Det gjøres flere empiriske studier på kostnadsbesparelser enn studier om kvalitetsaspektet (Beuve & Chever, 2014; Lunde, 2001). De studier som er gjort med hensyn til kvalitet gir sprikende resultater, hvorpå noen finner at kvaliteten har økt mens andre finner en reduksjon (Domberger et al., 2004; Evatt research centre, 1990).

Ifølge Beuve og Chever (2014) er derimot nivået på kvaliteten ikke et resultat av konkurranseutsetting som virkemiddel, men av utførelsen av prosessen. De skiller mellom to teoretiske aspekter som forklarer hvorfor prosessen kan medføre redusert kvalitet. Det første aspektet fokuserer på graden av ufullstendige kontrakter, og den høye kostnaden fullstendig konsekvens- og handlingsbeskrivelse ville medført (Grossman & Hart, 1986). Ufullstendige spesifikasjoner kan medføre uønskede tilbydere eller misforståelse av ønsket kvalitetsnivå. Det andre aspektet fokuserer på muligheten for opportunistisk atferd grunnet asymmetrisk informasjon (Jensen & Meckling, 1976). Det teoretiske grunnlaget støttes av undersøkelser fra Sverige og Danmark som tilsier at kvalitetsreduksjon kan tilskrives både dårlig forarbeid med anbudsspesifikasjoner, og mislighold av avtalen fra oppdragstakers side (PLS consult, 1997; Sosialstyrelsen, 2012). Lavere kvalitet kan med andre ord skyldes at kommuner har for lite kunnskap om innholdet i deres egen tjenesteproduksjon (Bogen & Nyen, 1998). Kritikken burde derfor ikke kun rettes mot den utførende parten.

Det er blitt etterspurt mer empirisk forskning for å avdekke effekter ved konkurranseutsetting og kartlegging av kvalitet (Grund, 1999; Gautun, Bogen & Grødem, 2013). Spesielt pleie og omsorgssektoren er av interesse, ettersom dette er en tjeneste med spesielt sårbare brukere. Det er tidligere utført undersøkelser som ønsker å kartlegge dette kvalitetsaspektet, men ifølge Gautun et al., (2013) er det metodisk vanskelig, og derfor trengs det mer empirisk forskning. Kvalitet er metodisk vanskelig å undersøke blant annet fordi god kvalitet er subjektivt, og det kan strides om hva som er et tilstrekkelig kvalitetsnivå.

Denne studien bidrar med en økende forståelse av forskningsfeltet ved å beskrive hvordan kvalitetssikringen foretas, sett i forhold til de aspektene som kan bidra til redusert kvalitet. Gjennom å utvide den kunnskap vi har om kvalitet ved konkurranseutsetting, vil studien også kunne bidra til kvalitetskartleggingen som etterspørres i forskningslitteraturen.

Ettersom kommunene ikke lengre har samme grad av kontroll, må det sikres at kvaliteten er forsvarlig gjennom spesifikasjoner og kontrollrutiner. Bogen og Nyen (1998) hevder derfor at kommuner burde vise at dette er et forsvarlig virkemiddel, ettersom det er såpass omstridt. Formålet til denne studien er derfor å undersøke i hvilken grad anbudsspesifikasjonene og kommunenes kontroll og oppfølgingsrutiner motvirker muligheten for redusert kvalitet. Resultatet vil kunne bidra til interessenters vurdering om forsvarligheten til virkemiddelet, og eventuelt bidra til å legitimere kommuners bruk av anbud på sykehjemstjenesten.

1.2 Problemstilling

På bakgrunn av de overstående forhold skapes det en mulighet til å studere om kommuner har sikret seg mot redusert kvalitet i tjenesten. Problemstillingen er derfor formulert som følger:

«I hvilken grad sikres det mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting av velferdstjenester til private kommersielle tilbydere?»

Da det knyttes to årsaker til forekomsten av kvalitetsreduksjon benyttes følgende forskningsspørsmål for konkretisering av problemstillingen:

- 1: Hvordan sikrer anbudsutlysningen kvalitetsnivået på tjenesten?
- 2: Hvordan reduseres opportunistisk atferd under utførelsen av tjenesten?

Hvert forskningsspørsmål har underkategorier som tar opp to ulike aspekter. Dette gjør det lettere å skape sammenheng og hente inn de data som er relevante for besvarelsen av problemstillingen. Forskningsspørsmål 1 baseres på kategoriene *utvelgelse* og *kunnskap* og knyttes til anbudsutforming. Forskningsspørsmål 2 baseres på *kontroll* og *oppfølging* som knyttes til kommunens tiltak for å styre kontraktrelasjonen.

1.3 Avgrensninger

Denne oppgaven begrenses til å omfatte velferdstjenesten sykehjem. Studien vil utføres i kommuner som har konkurranseutsatt drift av sykehjemsplasser, og hvor en privat kommersiell tilbyder har blitt tildelt kontrakten. I disse kommunene er det foretatt intervju av

relevante informanter, i tillegg til at det er innhentet anbudsdokumenter fra siste konkurransekunngjøring.

Ettersom studiens omfang er tidsmessig begrenset studeres kommuner som per 1.januar 2016 er inne i et kontraktsforhold med en privat kommersiell aktør. Det vil kun innhentes data som angår dette kontraktsforholdet.

1.4 Studiens oppbygging

Denne oppgaven er inndelt i 7 kapitler, inkludert innledningskapittelet hvor aktualisering, problemstilling og avgrensninger for studien blir presentert. Kapittel 2 tar for seg det valgte teoretiske rammeverket. Videre i kapittel 3 redegjøres det for den metodiske tilnærmingen som studien baseres på, blant annet forskningsprosessen og en vurdering av studiens kvalitet. Kapittel 4 er en casebeskrivelse hvor konteksten for oppgaven defineres, før de empiriske resultatene fra datainnsamlingen presenteres i kapittel 5. I kapittel 6 utføres en analyse av innsamlet data sett i lys av det teoretiske rammeverket, hvor også forskningsspørsmålene blir besvart. Til slutt i kapittel 7 vil analysen oppsummeres, hvorpå konklusjonen besvarer oppgavens problemstilling. I samme kapittel vil det også gis forslag til videre forskning.

2. TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Basert på formålet og studiens problemstilling vil beskrivelsen av kommuners kvalitetssikring gjøres med teorier som er relatert til kontraktstyring og interorganisatoriske relasjoner. Studien betrakter kontraktrelasjonen gjennom et perspektiv som bygger på forutsetninger om begrenset rasjonalitet og tilbøyelighet for opportunistisk atferd. Teorien som er valgt sammenfaller med den kritikken som er reist mot bruk av private kommersielle tilbydere og ufullstendige anbudsspesifikasjoner.

Først i kapittelet gis det en oversikt over konteksten ved konkurranseutsetting og dens forutsetninger. Videre redegjøres det for aspekter vedrørende kontraktstyring deriblant ulike kontraktsformer. Deretter presenteres teori som benyttes for å analysere de mulige styringsutfordringene som kan oppstå i kontraktsforhold, og de mulighetene som finnes for å dempe disse. Avslutningsvis gis det en oversikt over kvalitetsaspektet som er knyttet til oppgavens problemstilling.

2.1 Konkurransetsetting

Ønsket om å konkurranseutsette tjenester kommer fra trenden New Public Management. Dette er en samlebetegnelse på reformer som ønsker å modernisere den offentlige sektoren, og kan ses på som en fellesnevner for forandringer innen sektorens økonomistyring siden 1980-tallet (Busch & Ramstad, 2004). Tanken er å hente inn effektivitetsgevinster ved å benytte seg av mer markedsorienterte løsninger. Ved konkurranseutsetting i kommunesektoren settes produksjonen av tjenesten ut på anbud, hvor både private tilbydere og kommunen selv kan legge inn tilbud. Målet er at kommunen og brukerne skal få tjenesten på et fastsatt kvalitetsnivå, til en lavere pris, og dermed øke effektiviteten (Busch et al., 2001; Lunde 2001).

Begrepet konkurranseutsetting benyttes ofte synonymt med privatisering eller outsourcing. Fellestrekket er at det dreier seg om å sette produksjon eller oppgaver ut i markedet, for deretter å kjøpe disse tilbake av en annen leverandør. Det er likevel viktig å skille disse fra hverandre. Både privatisering og outsourcing kan kalles mer rene markedsløsninger, hvor eierskapet for oppgaven, og dermed både ansvar og finansiering, flyttes til markedet (Robertsen, 1999). Ved konkurranseutsetting står fortsatt oppdragsgiver, her kommunen, som

ansvarlig for både finansiering og kvalitetsopptilnåelse. Konkurransetsetting blir derfor mer sett på som en fornyelsesstrategi som forsøker å hente inn gevinstene fra markedsorienterte løsninger, mens kontrollen fortsatt er i det offentlige hender (Moland & Bogen, 2001).

Debatten rundt effekter av konkurransetsetting viser svært delte syn, og reiser også spørsmål om hvilke tjenester som er hensiktsmessig å sette ut på anbud. Tidlig internasjonal forskning konkluderte med at konkurransetsetting medfører store reduksjoner i kostnader (Domberger & Jensen, 1997). Problemet var at de ikke kunne utelukke at resultatet var en ren fordelingsvirkning av enten lavere kvalitet eller lønnsreduksjon (Brekke, 1999). Norske erfaringer viser variasjon i forhold til både kvalitet og effektivitetsgevinst. De fleste viser til lavere kostnader, men at det forekommer økt usikkerhet rundt ansattes forhold og nivå på kvalitet (Thonstad, 2013).

Det antas at de private aktørene kan levere tjenester til lavere pris enn det offentlige, fordi de stiller friere i forhold til rammevilkår og innsatsfaktorer (Bogen & Nyen, 1998). Kritikken mot konkurransetsetting av velferdstjenester fokuserer imidlertid på at den profittmaksimerende bedriften vil senke sine kvalitetskrav for å spare kostnader. Ifølge Moland og Bogen (2001) stilles det derimot spørsmål mot hvor berettiget denne kritikken er. Det finnes ingen empirisk forskning som skulle tilsi at dette er tilfellet, men derimot at det motsatte kan skje. I fare for å miste oppdrag, og tape anseelse i markedet vil den private tilbydereren strebe mot å oppnå sine kvalitetsmål (Moland & Bogen, 2001). Hovedspørsmålet vil da bli om kvalitetsmålene og indikatorene er riktig definert, og ivaretar de aspektene som er viktig for opplevd kvalitet.

Det finnes ulike faktorer som må være tilstede for at gevinstene ved konkurransetsetting kan oppnås. En forutsetning er at det finnes konkurranse i markedet. Om det ikke finnes flere private tilbydere som er villige til å konkurrere, vil ikke sammenligningsgrunnlaget for effektivitet og kvalitet foreligge, og konkurranseaspektet mister noe av sin effekt (Busch et al., 2001). Det stilles også krav til gode kontrollsystemer. Da det assosieres en høy grad av risiko ved konkurransetsetting kan det oppstå vanskeligheter når aktørene har ulike målstruktur, og det er mulighet for mislighold av avhengighetsforholdet. Tilpassede kontrollsystemer og utvikling av tillit kan redusere risiko, og dermed også sjansen for et eventuelt kontraktsbrudd (Das & Teng, 2001). Forut for anbudskonkurransen må derfor pris, kvalitet og mengdebeskrivelser defineres, slik at disse kan kontrolleres under utførelsen (Busch et al., 2001). Feilkonstruerte kontrollsystemer og kontrakter kan begrense den private

tilbyderens innsats med tanke på kvalitet i tjenesten. Slike mulige problemer blir ekstra relevant når det gjelder styring av konkurranseutsatte velferdstjenester som helse og omsorg. Det stilles med andre ord store krav til kommunens kunnskap om kontraktstyring, dersom de skal kunne styre relasjonen mot effektiv måloppnåelse.

2.2 Kontraktstyring

Ved konkurranseutsetting defineres og reguleres forholdet mellom kommunen og utfører gjennom en kontrakt. Ifølge Busch et al. (2001) vil kontraktstyring i større grad synliggjøre målene for tjenesteproduksjon og ønskede resultater, enn den tradisjonelle formen. For kommunen forbindes det to former for risiko knyttet til inngåelsen av kontrakt, det ene er forholdet til oppdragstakeren og det andre er selve utførelsen. Ifølge Haugland (2004) er valg av riktig utfører avgjørende for at samarbeidet skal lykkes. I anbudsutlysningen legger derfor kommunen premissene for kontraktrelasjonen, og spesifiserer de ulike krav som tilbyderen må oppfylle for å være en aktuell kandidat.

Da styringen ikke skjer gjennom overordnede mål og rammer som i tradisjonell forvaltning, stilles det krav til at kontraktsutformingen er så riktig som mulig. En sentral problemstilling er da hvilke mekanismer og styringselementer kommunen iverksetter for å sikre et godt kontraktsforhold (Haugland, 2004).

2.2.1 Kontraktsutforming

Ved utforming av kontrakt er det ifølge Busch, Johnsen og Vanebo (1999) visse områder som burde spesifiseres:

- Hva som skal overføres mellom partene. Det vil si spesifikasjoner rundt pris, kvalitet og utførelse.
- Hvordan overføringen skal utføres og kontrolleres.
- Kriterier for evaluering av utførelsen og kvaliteten.
- Straff ved brudd på kontrakten. Det må vurderes kompensasjon, eventuelt garanti, ved mislighold av kontrakten.
- Regler for konfliktløsning mellom partene.

På grunn av detaljgraden i en slik kontrakt settes det krav til innsikt i tjenesteinnholdet og i de brukerbehovene som skal ivaretas gjennom tjenesten (Kommunens sentralforbund, 2000). En utilstrekkelig definering av tjenesten kan føre til et misforhold mellom aktørenes oppfatning om hva som ligger til grunn for avtalen. Dette er noe som kan føre til dårligere tjenestekvalitet, unødvendig ressursbruk og vanskelige situasjoner mellom partene (Lunde, 2001).

Ved kontraktstyring foretas det et klart skille mellom oppdragsgiver og utfører, noe som skaper større behov for informasjon spesielt ved komplekse tjenester (Walsh, 1995). Velfungerende kontraktstyring innebærer sterkere kontroll og etablering av nye informasjons- og styringssystemer, både når det kommer til kvalitetssikring og økonomistyring av utførelsenheten (Busch, Johnsen, Klausen & Vanebo, 2011). Moland og Bogen (2001) stiller derimot spørsmål ved graden av kontroll kommunene i realiteten vil få, nettopp på grunn av svake styringssystemer. De må med andre ord være i stand til å avdekke hvorvidt kontrakten er oppfylt (Busch et al., 2011). Dette kan avhenge av kontraktsformen som benyttes, det vil si hvor detaljert spesifikasjonene i kontrakten er.

2.1.2 Ulike kontraktsformer

I generell kontraktteori går det et skille mellom fullstendige og ufullstendige kontrakter. Når en på avtaletidspunktet har all nødvendig informasjon tilgjengelig, slik at alle forhold som inngår i kontrakten kan spesifiseres, kalles det en fullstendig kontrakt (Haugland, 2004). Denne kontrakten omfatter alle de forhold som er observerbare, verifiserbare og lar seg juridisk kontraktfeste i detalj. Ifølge Milgrom og Roberts (1992) fraskriver også partene seg muligheten til å reforhandle vilkårene under kontraktsperioden. Det oppstår imidlertid et problem når kontraktsperioden er av lang varighet. Haugland (2004) hevder at ved kontraktvarigheter på fem år eller mer, vil det kunne inntreffe en rekke omstendigheter som kan påvirke kontraktsforholdet. I slike langtidskontrakter må man derfor ta hensyn til usikkerhet, noe som vanskeliggjør den fullstendige spesifiseringen og blir derfor betraktet som ufullstendig.

Ufullstendige kontrakter karakteriseres ved at alle forhold ved transaksjonen ikke kan spesifiseres på forhånd ettersom all informasjon ikke er tilgjengelig på avtaletidspunktet. Det finnes ulike forklaringer til hvorfor ufullstendige kontrakter oppstår. Williamson (1979)

hevder at alle kontrakter i bunn og grunn er ufullstendige, da mennesket er begrenset rasjonelt og ikke vil kunne forutse alle tenkelige fremtidige forhold. Grossman og Hart (1986) mener at kompleksiteten til en tjeneste kan gjøre en kontrakt ufullstendig, hvorpå den åpner for opportunistisk atferd ved å ikke samkjøre aktørenes interesser. Ifølge Kvaløy og Olsen (2009) kan tillit være en medvirkende faktor for ufullstendige kontrakter. Om det allerede eksisterer tillit til at oppdragstaker vil utføre tjenesten med høy kvalitet, vil det foreligge lite insentiv for å nedfelle en høy detaljeringsgrad i kontrakten. På tross av dette hevder Milgrom og Roberts (1992) at forståelsen av kontraktsforpliktelsene ikke nødvendigvis er ukjent, selv om det er mangler i den skriftlige avtalen.

Å kontraktfeste kvalitet er utfordrende og komplekst. Selv om det dannes indikatorer for ønskede kvalitetsnivåer, vil gjennomgangen av innsamlet data ofte vurderes subjektivt (Jensen & Stonecash, 2005). I slike situasjoner kan forbedring av kontraktsspesifikasjonene bidra til å øke kontrolleringspunktene, og dermed redusere den private tilbyderens mulighet for lav innsats. Dette støttes av Haugland (2004) som hevder at selv om full informasjon ikke er tilgjengelig, ønsker man å gjøre rede for potensielle omstendigheter og løsninger for disse. Kontraktdokumentet vil da inneholde forslag til løsninger på mulige styringsutfordringer som kan oppstå. Ettersom høyere detaljeringsgrad medfører større kostnader før kontraktinngåelse, foretas det en avveining mellom kostnadsnivået og gevinsten med reduserte muligheter for opportunistisme (Crocker & Reynolds, 1993). Beuve og Chever (2014) hevder at reduisering av ufullstendige kontrakter vil gi større sikkerhet for kvalitetsoppnåelse. En direkte effekt er at det blir lettere å verifisere oppdragstakers innsats, mens en indirekte effekt er at det optimaliserer kontrolleringen av kontraktsforholdet. Den indirekte effekten er spesielt ønskelig ettersom forskning tilsier at offentlig sektor ikke benytter seg av tilgjengelige sanksjoner ved avvik på grunn av økt kostnadsforbruk (Spangolo, 2012., Girth, 2014). Kontrollmekanismer og sanksjoner fungerer derfor best til å eliminere opportunistisme når kontrakten er mer komplett (Beuve & Chever, 2014). Det er imidlertid ikke gitt noen oversikt over hvor utfyllende en slik kontrakt måtte være for at den direkte og indirekte effekten skulle inntreffe.

Under kontraktstyring er den private tilbyderen pålagt å følge en rekke forpliktende kriterier som blir satt av det offentlige. Samtidig ønskes det at tilbyderen skal utføre handlingene med en viss kvalitet. Busch et al., (2011) mener at dette kan skape en situasjon hvor det ikke blir mulig å tilfredsstille alle kriterier under de betingelsene som er satt. Det vil derfor ende med et dilemma hvor tilbyder må avveie kvalitet og ressursbruk opp mot hverandre. Om ikke slike

ting er avgjort før kontraktsinngåelse, kan det stimulere til opportunistisk atferd. Innenfor nyklassisk teori er prinsipal agent teorien sentral for å analysere den samhandlingen og eventuelle styringsproblemer som oppstår mellom kontraktsparter.

2.3 Prinsipal-agent teori

Prinsipal-agent teorien beskriver en relasjon mellom to aktører, hvor den ene handler på vegne av den andre. Den som utfører handlingen kalles agent, og den som delegerer handlingen kalles prinsipal. Denne relasjonen blir av Jensen og Meckling definert som «a contract under which one or more persons (the principal) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent» (1976, s. 308).

Agentens atferd vil påvirke måloppnåelsen til prinsipalen og det vil derfor være i prinsipalens interesse å få denne atferden rettet mot virksomhetens mål (Sandmo & Hagen, 1992). Det sentrale innenfor teorien er de utfordringene som kan oppstå under forhold med ufullstendig informasjon ved styring av agenten. Ved konkurranseutsetting av sykehjem blir kommunen betraktet som prinsipalen, og den private tilbydereren som agenten. Ifølge Logan (2000) kan agentteorien bidra til å besvare to viktige spørsmål som er essensiell ved utsetting av tjenester. Det ene er hvordan aktørene skal finne den optimale samarbeidspartner, og det andre er hvordan de skal ivareta relasjonen.

2.3.1 Styringsutfordringer i kontraktsforhold

De grunnleggende forutsetningene i teorien er at aktørene har begrenset rasjonalitet og et ønske om å maksimere sin egen nytte (Eisenhardt, 1989). Disse forutsetningene kan lede til styringsproblemer som knyttes til opportunistisk atferd.

Opportunisme ble i 1979 definert av Williamson som å oppnå egeninteresse gjennom en sveikefull atferd. Denne atferden innebærer handlinger som lyving, stjeling, bedrageri, unndragelser og lignende. Tilstedeværelse av opportunisme vil si at agenten utnytter muligheter og informasjon for egen gevinst, uten å ta hensyn til prinsipper eller konsekvenser for motparten. Det er antagelsen om asymmetrisk informasjon som tillegges størst vekt for hvordan opportunistisk atferd kan forekomme i kontraktsforholdet. Informasjonsasymmetri

defineres som en situasjon hvor den ene aktøren er bedre informert om relevante forhold rundt transaksjonen enn den andre aktøren. Den informasjonen som holdes tilbake betraktes som privat, og er ikke observerbar for den andre aktøren (Douma & Schreuder, 2008). Denne usikkerheten og ufullstendige informasjon legger begrensninger på forholdet, noe som gir utfordringer i forhold til utforming og håndheving av kontrakten. Det skilles mellom to ulike former av asymmetrisk informasjon, hvor den første kan føre til skjev utvelgelse, mens den andre kan føre til moralsk risiko (Sandmo & Hagen, 1992).

Skjev utvelgelse:

Skjev utvelgelse knyttes til styringsutfordringer forut kontraktinngåelse. Om agenten skjuler informasjon om egenskaper ved seg selv eller de godene som transaksjonen omhandler, kan prinsipalen risikere å inngå et samarbeid på falske premisser (Sandmo & Hagen, 1992). Dette kan skje ettersom prinsipalen ikke nøyaktig kan verifisere om det agenten hevder faktisk stemmer. Keil (2005) deler skjev utvelgelse ved utsetting av tjenester i to kategorier, skjulte karakteristikk og skjult intensjon. Om den private tilbyderen skjuler karakteristikk henvises det til hans produktivitet, kompetanse og ferdigheter, og relateres til evnen til å yte god kvalitet. Den skjulte intensjonen er derimot om, og hvordan, tilbyderen har tenkt å maksimere sin profitt og relateres til å opptre opportunistisk.

Ifølge Arrow (1985) kan problemene med skjev utvelgelse også forekomme i forhold til utførelsen av tjenesten. Ettersom kunnskapen om tjenesten ikke kan sentraliseres, har agenten informasjon om mulighetene for bedre kvalitet som ikke er tilgjengelig for prinsipalen. Om prinsipalen hadde denne kunnskapen kunne han ha satt flere restriksjoner for utførelsen. De mulige restriksjonene er noe som kan gi agenten insentiver for å ikke avdekke potensialet.

Moralsk risiko:

Denne formen for informasjonsasymmetri forekommer når agenten utfører handlinger som maksimerer egen nytte, og ikke må ta ansvar for konsekvensene. Disse handlingene går på bekostning av prinsipalen, og er heller ikke observerbare. Moralsk risiko opptrer etter at partene har inngått kontrakten, og knyttes vanligvis til den graden av innsats som agenten utøver. Prinsipalen ønsker høy innsats, men dette er noe som kan betraktes som en negativ nytte for agenten (Arrow 1985). Moralsk risiko kan derfor sies å oppstå når aktøren med full informasjon har et insentiv for å handle mot den risikobærende aktørens intensjoner (Laffont & Martimort, 2001).

En forutsetning for denne formen av asymmetrisk informasjon er at resultatet av handlingene ikke bare avhenger av agentens innsats, men også forhold utenfor hans kontroll. Om et dårlig resultat fremkommer skaper det vanskeligheter for prinsipalen i forhold til plassering av skyld og eventuelle sanksjoner (Sandmo & Hagen, 1992).

Ulik målstruktur og risikoaversjon:

I tillegg til informasjonsasymmetri er ulik målstruktur og risikoaversjon kilder til opportunistisk atferd i et kontraktsforhold.

Når agenten og prinsipalen har ulik målstruktur kan det oppstå målkonflikter. En ulik målstruktur i seg selv er ikke problematisk, men problemene oppstår om agenten utnytter handlingsrommet til å ivareta egne interesser (Busch et al., 2001). Etersom prinsipalen ikke kan observere handlingene til agenten, vil det ikke oppdages at agenten jobber mot egne mål.

Det antas også at prinsipalen og agenten har ulik risikoaversjon. Prinsipalen kan i mange tilfeller sies å være risiko nøytral, da han som oftest har mulighet å velge blant flere agenter som kan utføre tilsvarende oppgaver. Agenten er derimot risikoavers, ettersom han har plassert all sin innsats i prinsipalens ønsker (Shapiro, 2005). I sammenheng med at resultatet av agentens handlinger også avhenger av ting utenfor hans kontroll, gjør dette det vanskelig å utforme komplette kontrakter. Risikoen som agenten må bære vil kunne bli for høy, slik at agenten ikke ønsker å inngå kontrakt. Det kan også føre til at prinsipalen tiltrekker seg aktører som i stor grad er opportunistiske, og ser muligheter for egen gevinst på tross av risiko.

Det vi ser er at styringsproblemet med asymmetrisk informasjon kan føre til at opportunistisk atferd oppstår. Dette forsterkes også ved antagelsen om ulik målstruktur og risikoaversjon. Selv om opportunisme er vanskelig å observere for prinsipalen, finnes det kontrollmekanismer for å dempe atferden.

2.3.2 Demping av opportunistisk atferd

Wathne og Heide (2000) skiller mellom fire ulike styringsmekanismer for å redusere opportunisme i interorganisatoriske relasjoner. Ifølge Haugland (2004) er det få relasjoner som kan baseres på kun en av disse. Kommunene må med andre ord vite når det er hensiktsmessig å benytte mekanismene, og i hvilken kombinasjon.

Overvåkning:

Når det finnes muligheter for informasjonsasymmetri kan overvåkning av en aktørs atferd eller resultater være en løsning. Denne styringsmekanismen relateres til de kontrollsystemer som blir igangsatt hvor hensikten er å kontrollere og fremskaffe informasjon slik at skjulte handlinger ikke er mulig. Det forutsettes at aktørene har en kontrakt som legitimerer en slik form for kontrollering, noe som også kan bidra til at færre opportunistiske aktører ønsker å inngå i kontraktsforholdet (Wathne & Heide, 2000). Om kommunen overskrider den grensen for hvor tilbyderer mener overvåkning er nødvendig, kan mekanismen gi motsatt effekt, og fremme opportuniste. En forutsetning til at overvåkning vil fungere er derfor at uønsket atferd og kilder til svik er oppdaget på forhånd slik at de rette elementene overvåkes.

Incentiver:

Incentiver kan være økonomiske og ikke-økonomiske belønninger som avhenger av de resultatene som oppnås (Haugland, 2004). En av årsakene til å benytte incentiver er at det kan innrette tilbyderens mål til å harmonere med kommunens. Dette gjøres ved at korttidsgevinsten som oppnås ved opportunistisk atferd, vil bli underminert av langtidsgevinsten med incentiver. Denne formen for styringsmekanisme vil derfor være aktuell hvor det finnes tydelige målkonflikter i kontraktsforholdet. Utfordringen ligger i å skape de riktige incentivene som gir maksimalt utbytte for begge aktørene i kontraktsforholdet. Incentiver er ikke alltid i form av belønninger, men kan være negative og i form av sanksjoner. Disse incentivene nødvendiggjør en viss innsats fra tilbyderer for å ikke lide et tap, ofte i økonomisk form. Negative incentiver er ifølge Oliver (1980) effektiv for å motivere i et samarbeidsforhold, men bruken er ofte ikke konsekvent og kan derfor skape gnisninger i relasjonen.

En av de største utfordringene ved bruk av sanksjoner og belønning i interorganisatoriske relasjoner er resultatenes målbarhet (Haugland, 2004). Bruken av styringsmekanismen forutsetter derfor at det finnes tilgang til informasjon, slik at de vil fungere best i sammenheng med overvåkning.

Utvelgelse:

Dette er den mest direkte formen for å minimere sjansen for opportunistisk atferd. Tanken er å velge kontraktsinngåelse med den aktøren som ikke er tilbøyelig for opportuniste, eller er naturlig samarbeidsvillig for gjennomførelse av enkelte tjenester. Hensikten er å altså å finne den tilbyderer som har mål som er forenlige med kommunens mål.

Keil (2005) viser til tre ulike metoder for å øke sannsynligheten for å velge den rette tilbyderen når tjenester settes på anbud, verifisering, screening og signalisering. Verifisering av tidligere prestasjoner via en uavhengig tredjepart kan lede til at usikkerheten rundt tilbyders kvalifikasjoner og innsats reduseres. Screening vil si å dele opp kontrakten slik at tilbyderen må gjennom en prøvetid, før kontrakten forlenges. Dette gir mulighet for kommunen og selv evaluere innsatsen. Den siste metoden, signalisering, vil si at tilbyderen gir troverdige signal om privat informasjon. Ifølge Wathne og Heide (2000) er det to begrensninger ved denne sikringsmekanismen. Selv om tilbyderen innehar den kompetanse som er ønskelig, er det ikke sikkert denne vil bli benyttet i transaksjonen. Den andre begrensningen er at utvelgelse basert på eksisterende egenskaper, kan gi begrenset sikring mot opportunistisk atferd under nye omstendigheter. Denne styringsmekanismen kan derfor bidra til å redusere informasjonsasymmetri, men forutsetter at det er mulig å innhente den relevante informasjonen.

Sosialisering:

Denne styringsmekanismen tar sikte på å benytte sosialiseringprosesser for å fremme sammenfallende målstruktur. Hvor effektiv den er avhenger av fullstendigheten, det vil si dens evne til å fremme verdier og normer som kan benyttes på tvers av ulike situasjoner (Wathne & Heide, 2000). Sosialiseringstaktikker kan også redusere sjansen for opportunisme på individuelle nivå, som kan oppstå ved endring av roller.

Busch et al., (2011) mener at kontrollering og sikring mot opportunistisk atferd som ikke nødvendigvis forekommer, kan føre til opportunisme. Dette medfører at antagelsen om uønsket atferd er tilstede, slik at styringsmekanismene strammes ytterligere inn, noe som kan føre til en ond sirkel. Forsøkene på å redusere opportunistisk atferd ved hjelp av ulike kontroll og styringsmekanismer vil medføre kostnader. Disse blir definert av Jensen og Meckling (1976) som agentkostnader, hvor man kan skille mellom styringskostnader og et resttap. Kommunens styringskostnader knyttes til de ulike kontroll og styringsmekanismer som etableres for å sikre at tilbyderen handler i kommunens interesse. Ved konkurranseutsetting må kommunen avveie om graden av ressurser som ilegges en eventuell ekstra innsats i oppfølging, overgår effektivitetsinnsparingen. Resttapet er den endring i måloppnåelse som oppleves ved at tilbyderen handler på en annen måte enn det kommunen selv ville gjort med samme informasjonsgrunnlag. Når tilbyderen prioriterer egne mål, vil hans atferd redusere kommunens måloppnåelse, forutsatt ulik målstruktur (Busch et al., 2011). Videre er begrunnelsen for å akseptere de økte styringskostnadene, at resttapet vil reduseres ved større

kontroll.

2.3.4 Kritikk av prinsipal-agent teorien

Prinsipal- agent teorien har måttet tåle sterk kritikk fra ulike perspektiver. Fra et politisk perspektiv kritiseres teorien for begrensningen som medfølger insentiver for måloppnåelse. Ifølge Moe (1984) kan ikke de private tilbyderne få utdelt insentiver som kan knyttes til resultater, fordi offentlige instanser har verken profitt eller eierandeler og dele ut. Petersen (1993) støtter den begrensningen som insentiver medfører, og hevder at teorien er for enkel i sin forklaring av motivasjon. Både psykologiske og sosiologiske studier har påvist at penger og profittmaksimering ikke er den eneste faktoren som motiverer til høy innsats (Petersen, 1993).

Perrow (1986) kritiserte teorien for å se på mennesket som profittmaksimerende egoister som ikke tar hensyn til at mennesket kan være både altruistisk og hengivende. Han påpeker videre at prinsipal-agent teorien feiler i å ta hensyn til sosiale forhold som inngår i samarbeidsrelasjoner. Prinsipal-agent forhold kan bli påvirket av eksterne omgivelser, som lovgivninger, politikk og andre interessenter. Relasjonene kan også være av lengre varighet, som gjør at både prinsipalen og agenten vil lære hverandres preferanser og dermed øke informasjonen om hverandre over tid (Shapiro, 2005).

Ifølge Van der Meer-Kooistra og Vosselman (2000) finnes det usikkerhet i alle interorganisatoriske forhold, og der hvor det er usikkerhet, skapes det en nødvendighet for tillit. I prinsipal agent teorien blir dette aspektet forbigått, selv om tillit i stor grad anses som en nødvendighet i slike relasjoner. Det vil derfor være aktuelt i den videre prosessen å inkludere tillit som en styringsmekanisme, både for kontroll og redusering av opportuniste.

2.4 Kontroll og oppfølging av kontraktsforhold

Når to aktører velger å inngå i en kontraktbasert relasjon nødvendiggjør det opprettelsen av et passende kontrollsystem. Et slikt system blir definert av Merchant og Van der Stede (2011) som de mekanismer og verktøy som benyttes av den kontrollerende part, for å sikre at atferd og resultater er i tråd med det som er ønskelig. Hensikten er å sørge for at organisasjonen

oppnår de målene de har satt. På den måten skal kontrollsystemet være delaktig i å redusere risikoen forbundet med relasjonen, og minske sjansen for et eventuelt kontraktsbrudd.

Ettersom kontrollsystemet vil influere atferd og derfor rutiner, kan man anta at avgjørelsen om design og bruk av mekanismer avhenger av dens forventede konsekvens på atferden. Merchant og Van der Stede (2011) hevder at bedre kontroll ikke er ensbetydende med bruk av flere kontrollmekanismer. En sterk grad av kontrollering kan medføre redusert kreativitet og motivasjon, og et mindre handlingsrom gjør det vanskeligere å foreta effektiviseringsforsøk. Ved konkurranseutsetting må kontrollsystemet strekke seg utenfor kommunens grenser, noe som gjør tilpasningen av kontrollmekanismene enda viktigere.

2.4.1 Tillit som kontrollmekanisme

Selv om enkelte hevder at det ikke finnes en plass for tillit i et kontrollsystem (Williamson, 1993), har forskning på interorganisatoriske forhold valgt å inkludere tillit som en egen mekanisme for kontrollering (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Langfield-Smith & Smith, 2003). Det argumenteres med at tillit ikke er en kontrollmekanisme i den grad overvåkning er, men mer et bindeledd i et sosialt system. Det vil si at den oppstår ut fra den sosiale konteksten som er knyttet til samarbeid. Aktørene i kontraktsforholdet er komfortable med sine roller, og utfører disse uten å måtte detaljstyres. Tillit fremstår derfor som en effektiv kontrollmekanisme ved at oppgavene blir mer eller mindre selvgående (Haugland 2004).

Ved kontraktstyring hvor behovet for fleksibilitet og tilpasning er stor, utelukkes som oftest en detaljert og fullstendig forhåndsspesifikasjon. I slike tilfeller vil kontrollsystemet i mindre grad være basert på formelle kontrollmekanismer som insentiver, og i større grad være basert på tillit (Langfield-Smith & Smith, 2003).

I litteraturen finnes det flere definisjoner på tillit. Noen baserer seg på tillit som atferd, mens andre ser på det som et resultat av personlige karakteristikk (Hosmer 1995; Rotter, 1980; referert i Das & Teng, 2001). Das og Teng (2001) hevder at tillit er positive forventninger til en annen aktør i en risikofylt situasjon, men at dette er en uklar definisjon og tillit burde derfor defineres gjennom ulike dimensjoner.

Sako (1992) definerer tillit gjennom tre ulike dimensjoner som er relevant ved kontraktstyring, og som innvirker på utforming av kontrollsystemet:

- *Kontraktsmessig tillit*: Handler i stor grad om forventningen om at tilbyderen vil respektere kontrakten. Tillitsformen relateres til moral, ærlighet og verdier. Jo høyere form for kontraktsmessig tillit som er tilstede, jo mindre ressurser vil bli brukt på innhenting av informasjon etter kontraktsinngåelse (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006).

- *Kompetansemessig tillit*: Denne formen for tillit referer til den tekniske og driftsmessige kompetansen som tilbyderne har, og kan bli forsterket av at legitime tredjeparts aktører stiller som referanser (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). Den relateres som oftest til tilbyderens evne til å yte ifølge de krav som stilles i kontrakten.

- *Goodwill tillit*: Denne tillitsformen er basert på forventningen om at tilbyderne er villige til å gjøre mer enn det som kan forventes. Eksempler på dette kan være spesifikke aktiviteter eller tilgang til informasjon (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). Sett i forhold til kompetansemessig tillit som dreier seg om evnen til å utføre innholdet i kontrakten, dreier goodwill seg om intensjonen til å utføre i henhold til kontrakten (Langfield-Smith & Smith, 2003).

2.4.2 Utforming av kontrollsystem

Det vanligste rammeverket for etablering av kontrollsystemer og dens struktur under et kontraktsforhold er transaksjonskostnadsteorien (Gottschalk & Solli-Sæther, 2004). I likhet med prinsipal-agent teorien antar den at aktørene har begrenset rasjonalitet og tilbøyelighet for opportuniste. Fokuset i teorien ligger på relasjonen rundt transaksjonen, som kan omfatte flere transaksjoner mellom aktørene (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). Teorien tilsier at organisatorisk effektivitet avhenger av å velge den beste styringsformen tilpasset transaksjonen (Williamson, 1979).

Ifølge Williamson (1979) er det tre aspekter ved transaksjonen som medvirker i vurderingen av utformingen av kontrollsystem: hyppighet, usikkerhet og særegenhet ved eiendeler knyttet til transaksjonen.

Særegenhet ved eiendelen vil si til hvilken grad eiendelen kan anvendes i andre transaksjoner uten å miste verdi. En eiendel kan refereres til blant annet utstyr, humankapital, systemer og produktutvikling. Dette aspektet blir sett på som det viktigste, da høy grad særegenhet

genererer større risiko for opportuniste, og krever økt investering i kontroll og overvåkningssystemer. Ettersom aktørene har begrenset rasjonalitet vil *usikkerhet* eksistere i form av ufullstendige kontrakter, som øker sannsynligheten for kontraktsbrudd. Høy grad av usikkerhet kan derfor resultere i tettere kontroll og overvåkningsrutiner. Angående aspektet om *hyppighet* relateres det til forhandlingsfrekvensen. Williamson (1979) hevder videre at gjentatte interaksjoner medføre en demping av opportunistisk atferd. Disse aspektene vil blant annet påvirke hvilke styringsmekanismer som er nødvendig i et kontraktsforhold.

Basert på konsepter fra teorien om transaksjoner og tillit som styringsmekanisme har Langfield-Smith og Smith (2003) satt sammen en modell for design av kontrollsystemer ved utsetting av tjenester. Modellen baserer seg på arbeidet til Van der Meer-Kooistra og Vosselman (2000) og tar utgangspunkt i kjennetegn ved transaksjonen, transaksjonens omgivelser og aktørene (Figur 1).

Denne modellen beskriver hvordan kontraktsforhold kan bli opprettet mellom aktørene, og hvordan oppnå tilhørende kontroll slik at risikoen for feiling og opportuniste reduseres. Langfield-Smith og Smith (2003) har identifisert tre ulike mønstre som definerer kontrollstrukturen;

Outsourcing kontrollmodell	Karakteristika ved transaksjonen, dens omgivelser og aktører	Kontrollmekanismer	Betydning av tillit
Markedsbasert kontrollmodell	<p>Transaksjon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rutinemessige oppgaver • Målbarhet i leveranser og ytelser • Ingen særegenhet ved eiendeler • Gjentakelse av transaksjoner <p>Omgivelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mange potensielle aktører • Markedspriser inneholder all informasjon • Sosiale og institusjonelle faktorer ikke relevant <p>Aktører</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke viktig 	<p>Ingen spesifikke kontrollinstrumenter er nødvendig fordi markedsmekanismer dominerer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konkurransesetting med jevne mellomrom • Ikke detaljerte kontrakter • Markedspriser knyttet til standardiserte aktiviteter og leveranser 	Ikke relevant – byttekostnader er lave
Byråkratisk kontrollmodell	<p>Transaksjon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rutinemessige oppgaver • Målbarhet i leveranser og ytelser • Særegenhet ved eiendeler har betydning • Liten til medium gjentakelse av transaksjoner <p>Omgivelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fremtidige muligheter er kjent • Medium til høy markedsrisiko • Institusjonelle faktorer påvirker avtalebetingelser <p>Aktører</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetanse, omdømme • Medium risikodeling • Ulik forhandlingskraft 	<p>Både leveranse- og atferdskontroll</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rigide ytelsesmål • Detaljerte regler for atferd • Detaljerte avtaler • Omfattende kriterier for valg av leverandør og formelle anbudsprosesser • Garantiorninger 	Tillit til tjenestekjøper er viktig når menneskelig kunnskap og ferdigheter er relevant for leveransen
Tillitsbasert kontrollmodell	<p>Transaksjon</p> <ul style="list-style-type: none"> • Få rutinemessige oppgaver • Lav målbarhet i leveranser og ytelser • Stor grad av særegenhet ved eiendeler • Liten grad av gjentakelse i transaksjoner <p>Omgivelser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fremtidige muligheter ukjent • Høy markedsrisiko • Sosiale avhengigheter • Institusjonelle faktorer påvirker relasjonen <p>Aktører</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kompetanse, rykte • Erfaringer i nettverk • Erfaring med tjenesteleverandør • Holdning til risikodeling • Ingen mangel på symmetri i forhandlingsmakt 	<p>Leveranse- og sosial kontroll utvikles over tid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generelle ikke-spesifikke kontrakter som utvikles over tid • Ytelse fastsatt gjennom generelle standarder • Høy grad av informasjonsdeling og kommunikasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Oppfattelse av tillit ift. kompetanse, kontrakter og goodwill kan bestemme valg av leverandør • Institusjonelle omgivelser kan stimulere kompetansemessig og kontraktsmessig tillit • Opportunistisk atferd og informasjonsasymmetri overvinnes ved utvikling av kontraktsmessig tillit og goodwill • Regelmessig personlig kontakt, intens kommunikasjon og forpliktende holdning kan stimulere kompetansemessig tillit og goodwill

Figur 1: Langfield Smith & Smiths modell for design av kontrollsystem av Solli-Sæther, H. & Gottschalk, P. (2004) Hentet fra: <https://www.magma.no/perspektiver-paa-relasjoner-ved-outsourcing-av-it> Gjengitt med tillatelse.

Markedsbasert mønster: Dette type mønster assosieres med markedsstyring, og passer for transaksjoner som kjennetegnes ved rutinemessige arbeidsoppgaver, lett målbare resultater, lav særegenhet og høy hyppighet. Det er flere aktører som konkurrerer om kontrakten, og

omgivelsene kjennetegnes av lav usikkerhet hvor pris og nivå på ytelse er markedsbasert. I dette mønsteret er det ikke nødvendig med detaljerte kontrakter, da det alltid er andre tilbydere tilgjengelig. Det store antall tilgjengelige aktører vil holde anbudsvinneren under kontroll. Det er heller ikke nødvendig med noen andre kontrollmekanismer for å styre relasjonen på grunn av effektive markedsmekanismer. Leverandørens rykte og referanser er ikke relevante, og det er ingen særegenhet ved eiendelene. Dette medfører at dersom opportunistisk atferd skulle inntreffe, kan en annen leverandør bli benyttet uten at det medfører noen særlige store kostnader.

Byråkratisk mønster: I dette mønsteret kjennetegnes også transaksjonene ved rutinemessige arbeidsoppgaver og lett målbare resultater. Derimot er særegenheten til eiendeler større enn i det markedsbaserte mønsteret, og det er lavere hyppighet, noe som øker sannsynligheten for opportunistisk atferd. Omgivelsene til transaksjonene bærer preg av liten usikkerhet, og fremtidige muligheter er ganske forutsigbare. Det benyttes formelle anbudsprosesser, hvor detaljerte kvalifikasjonskrav og spesifikasjoner oppføres. Detaljeringsgraden gjenspeiles også i kontrakten, hvorpå de ulike kontrollmekanismene ofte er beskrevet med detaljerte regler for atferd og krav til ytelse. Kontraktene er i tillegg gjerne langsiktige. Tillit spiller en begrenset rolle som styringsmekanisme, men kan være viktig i tidlige faser av relasjonen. I de tilfellene hvor kunnskap og ferdigheter er viktig for utførelsen, er kompetansemessig og kontraktsmessig tillit nødvendig for en god utførelse av kontraktbestemmelsene.

Tillitsbasert mønster: I det tillitsbaserte mønsteret er det få rutinemessige arbeidsoppgaver, og lav grad av målbarhet på resultater og ytelse. Transaksjonen kjennetegnes også av lav hyppighet, mens særegenheten på eiendelene er høy. Ettersom omgivelsene er preget av usikkerhet, vil tillit være den dominerende styringsmekanismen for å oppnå kontroll. Denne tilliten vil medvirke til å dempe risikoen som forbindes med høy særegenhet. Utvelgelsen av leverandør foretas på bakgrunn av alle dimensjonene av tillit, og bygges opp gjennom tidligere relasjoner og rykter. Kontraktene er lite utarbeidet på forhånd, og kan oppfattes som mer generelle rammeverk som utvikles og detaljeres ettersom tiden går. Som et resultat er kontrollmekanismene mer uformell og fokuserer på utvikling av tillit gjennom gode dialoger og jevn kommunikasjon. Goodwill tillit er løsningen for å overkomme informasjonsasymmetri.

2.5 Kvalitet

Det er vanskelig å skulle gi en eksakt definisjon på hva kvalitet er, da den endres etter hvem vurderingen blir gjort både av og for. International Organization for Standardization (ISO) har valgt å definere kvalitet som «... i hvilken grad en samling iboende egenskaper oppfyller behov eller forventninger som er angitt, vanligvis underforstått eller obligatorisk» (ISO 9000).

Tidligere defineringer fra ISO har hatt et sterkere produktfokus, men har nå dreid mer mot brukerfokus (Halbo, 2006). Dette har skjedd samtidig som oppfattelsen av kvalitet er vridd fra å være knyttet til luksus, til bred etterspørsel av funksjonskrav. Dette viser den kompleksitet og utfordringer som følger med å definere og vurdere kvalitet. Ettersom oppfattelsen av hva som er god kvalitet kan variere stort mellom de ulike kommunene, har regjeringen fattet et veiledende krav for kvalitetsnivå innenfor pleie og omsorg. Disse kravene er nedfelt i blant annet kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften, og skal medvirke til at tjenester etter helse og sosial lovgivningen blir kvalitetsmessig ivaretatt (Sosial og Helsedirektoratet, 2004). Kvalitetsforskriften henvender seg mot brukerne av tjenesten og deres behov, mens internkontrollforskriften henvender seg til den utøvende virksomhets systemer. Det er presisert i forskriftene at den gjelder for kommuner, men også like mye for de private som utfører tjenesten på vegne av kommunene (Sosial og Helsedirektoratet, 2004). Likevel, kan ikke kvalitet i tjeneste vedtas, den må skapes (Lahnstein, 1993). I dette vises det til viktigheten av aktiv deltagelse av helsepersonell, og involvering av brukere.

Ved konkurranseutsetting er det nødvendig å identifisere de kvalitetsparametere som skal legges til grunn i konkurransen. Å kontraktfeste kvalitet er vanskelig da oppfattelsen av hva som er god kvalitet baseres på subjektive vurderinger, selv også hvor det er fastsatte kvalitetsindikatorer (Beuve & Chever, 2014). Dahlberg, Moss og Pence (2002) påpeker begrensningene ved å foreta kvantitative målinger på kvalitative begreper. Vurderingen av kvalitet blir da foretatt ut fra det som måles, og de aspektene som ligger rundt måleindikatoren kan forbigås. Tidligere forskning har vist at det kan være vanskelig å fastsette gode kvalitetsindikatorer og oppnåelsesgraden av disse, spesielt innen helsesektoren (Gautun et al., 2013).

Det vi ser er at kvalitet kan avhenge og vurderes gjennom flere ulike aspekter. Det er et særdeles komplekst begrep, da alle handlinger og konsekvenser som gjøres kan innvirke på den opplevde kvaliteten.

2.6 Oppsummering

Det teoretiske rammeverket startet med en beskrivelse av virkemiddelet konkurranseutsetting og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for å oppnå de ønskede gevinster. Formålet var å sette konteksten for oppgaven, og beskrive de aspekter som ligger i begrepet konkurranseutsetting ettersom det inngår i problemstillingen.

De teorier som videre er valgt bidrar med en forståelse for de styringsutfordringene som studeres og som forbindes med kontraktsforhold. Ettersom oppgaven har to forskningsspørsmål knyttet til problemstillingen, er det hensiktsmessig å koble teorien opp mot disse. Det første forskningsspørsmålet i oppgaven relateres til utfordringer forut kontraktsinngåelse. I denne sammenheng blir det benyttet teori rundt kontraktstyring, herunder ulike kontraktsformer som påvirker graden av kvalitetshåndheving. Her vil det også trekkes inn styringsutfordringer beskrevet i prinsipal-agent teorien slik som asymmetrisk informasjon og ulik målstruktur. Disse styringsutfordringene er relevante da de kobles opp mot valg av riktig tilbyder og den risikoen som kommunen tar. Det andre forskningsspørsmålet relateres til de styringsutfordringer kommunen har etter kontraktsinngåelse i form av kontroll og oppfølgingsrutiner. Dette studeres ved å se hvordan kontrollsystemet er tilpasset sykehjemstjenesten og de styringsmekanismer som benyttes. Igjen vil prinsipal-agent teorien utspille en rolle da hensikten er å se hvordan kommunen har redusert muligheten for mislighold av kontrakten.

Lik den tradisjonelle måten å studere opportunistisk atferd, vil denne oppgaven ta prinsipalens perspektiv. Det må også nevnes at selv om risiko har en plass i agentteorien og er en forutsetning for tillit, har denne blitt gitt lite plass i det teoretiske rammeverket. Det anerkjennes kun at den finnes, og at den kan føre til opportunistisk atferd.

3. METODISK TILNÆRMING

I dette kapittelet presenteres og begrunnes de metodiske valg som er foretatt i studien. Først forklares studiens vitenskapelige ståsted og det valgte forskningsdesign. Videre vil det redegjøres for valg av metode for datainnsamling og analyse og gis en beskrivelse av hvordan forskningsprosessen har blitt utført. Det avsluttes med refleksjoner rundt studiens kvalitet og etiske retningslinjer.

3.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

Samfunnsvitenskapelig metode handler om de ulike måter man innhenter og analyserer informasjon for å kunne tilføre ny kunnskap om samfunnsmessige forhold (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2010). Hvordan denne kunnskapen skapes avhenger av forskerens ontologiske og epistemologiske forutsetninger. Ontologi betyr hvordan virkeligheten faktisk er, og kan derfor sies å være læren om hva som virkelig eksisterer og hvordan alt fungerer (Jacobsen, 2005). En sentral ontologisk debatt er om sosiale systemer består av lovmessigheter eller om menneskers samhandling er unik. Epistemologi betyr læren om kunnskap og knyttes til hvordan det er mulig å tilegne seg informasjon om virkeligheten (Johannessen et al., 2010). Med andre ord vil den kunnskap som skapes avhenge av forskerens syn på hva kunnskap er, og hvilken type kunnskap som ønskes skapt.

Avhengig av synspunktet på ontologien og epistemologien, skilles det mellom en positivistisk og en hermeneutisk tilnæringsmåte for hvordan forskning ideelt skal foregå. Positivismen kommer fra naturvitenskapen, hvor kunnskapen blir til fra det vi kan observere (Dalland, 2007). Virkeligheten studeres gjennom objektive og målbare metoder, og kunnskapen skal kunne testes empirisk. Denne tilnæringsmåten baserer seg på at det finnes generelle lover hvor forskning forsøker å avdekke disse lovmessighetene gjennom et objektivt og forklarende syn (Saunders, Lewis & Thornhill, 2009). Som en motvekt står hermeneutikken som er en mer fortolkende tilnærming. Hensikten er å forsøke å finne en mening eller klarhet til noe som fremstår som uforståelig eller uklart (Dalland, 2007). Det som studeres er menneskers oppfattelse av virkeligheten, og forståelsen vil derfor fremkomme gjennom ytringer og en nærhet til det som studeres.

Det er problemstillingen som avgjør hva som er den mest hensiktsmessige tilnærmingen, men i praksis er det sjeldent at denne faller inn i en bestemt kategori. Jacobsen (2005) ser på

tilnæringsmåtene som ekstreme ytterpunkter. Han hevder at all kunnskap i utgangspunktet er subjektiv, men at det finnes situasjoner hvor flere oppfatter et fenomen på samme måte. Det er med andre ord en mer flytende overgang enn den harde kategoriseringen av tilnæringsmåter. I denne studien tolkes objektive data som innhentes gjennom intervju av informanter og dokumentstudier. Hensikten er å få en klarhet og beskrivelse av de ulike kommunenes kvalitetssikring ved konkurranseutsetting. Studien kan derfor sies å være inspirert av den positivistiske tilnærmingen ved innhenting og strukturering av data.

3.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign er en plan for hvordan man skal gå frem for å besvare problemstillingen. Denne planen innebærer en beskrivelse av prosessen, og en spesifisering for hvor og hvordan innhenting og analysering av informasjon skal skje (Mehmetoglu, 2004). Den skal reflektere at de valg som foretas er nøye gjennomtenkt, og at de metoder som benyttes er de som er best egnet for studien (Saunders et al., 2009).

Et forskningsprosjekt involverer bruk av teori. Enten som en del av designet til studien, eller som et resultat av de funn som fremkommer. Bruken av teori legger føringer for hvordan tilnærming man har for å bestemme forskningsdesignet. Det skilles mellom to ulike former for tilnærming, deduktivt og induktivt. Ved den deduktive formen har forskeren antagelser om det som studeres, og samler empiri for å sjekke om antagelsene stemmer overens med funnene (Johannessen et al., 2010). Forskeren tar dermed utgangspunkt i teori som fører til empiri. Den induktive formen gjør det motsatte og starter med innsamling av empiri for deretter å utvikle teori på bakgrunn av funnene (Saunders et al., 2009). Denne studien vil ha en deduktiv tilnærming da det tas utgangspunkt i et teoretisk referanseverk som danner grunnlaget for innhenting av empiriske data.

Forskningsdesignet bestemmes ut fra hensikten med problemstillingen, enten det er å beskrive, forklare eller å utforske (Jacobsen, 2005). Et deskriptivt, eller beskrivende design, ønsker å si noe om en hendelse, situasjon eller en person, enten over tid eller på et bestemt tidspunkt (Saunders et al., 2009). Det kausale, eller forklarende designet, benyttes på problemstillinger som ønsker å avdekke sammenhenger i såkalte årsak-virknings forhold (Jacobsen, 2005). I disse studiene benyttes det gjerne hypoteser som så testes for å undersøke sammenhenger mellom variabler. En studie som ønsker å bidra til å kartlegge et område som

er lite forsket på kan kalles et eksplorerende, eller utforskende design. Dette designet er ofte svært fleksibelt, og starter ofte med forskning i bredden for så å innsnevre seg underveis i prosessen (Saunders et al., 2009).

Ettersom problemstillingen i denne studien ønsker å beskrive hvordan ulike kommuner sikrer seg mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting, benyttes et deskriptivt forskningsdesign. Ifølge Jacobsen (2005) kan man skille mellom beskrivelse av fire ulike typer; tverrsnitt-, tidsserie-, kohort- og panelstudier. Disse varierer i form av utvalg og om det studeres en situasjon på et gitt tidspunkt eller en utvikling over tid. I denne studien ønskes det kun å si noe om tilstanden på et gitt tidspunkt, og kan derfor betraktes som et tverrsnittstudie. I en slik undersøkelse studeres et tverrsnitt av virkeligheten på undersøkelsestidspunktet. Valget av forskningsdesign underbygges også av den begrensede tiden som er tilgjengelig for utførelsen av denne studien.

3.2.1 Casestudie

En annen dimensjon av valg av forskningsdesign er om hvorvidt forskeren går i bredden eller i dybden. Bredderelateres til hvor mange undersøkelsesenheter vi ønsker å si noe om, mens dybde henspiller på antall variabler som tas med i undersøkelsen (Johannessen et al., 2010). På grunn av ressursmessige hensyn skilles det som regel mellom intensive design og ekstensive design. Et intensivt design betraktes som å gå i dybden, og kjennetegnes ved å studere mange variabler og få enheter. Når det studeres få variabler og mange enheter kalles det et ekstensivt design, og betraktes som å gå i bredden (Jacobsen, 2005). Denne studien befinner seg et sted mellom disse ytterpunktene, hvorpå den ligger nærmere det intensive design enn det ekstensive. Dette fordi det er et mindre antall enheter som studeres, og de vil gi en dypere forståelse av forskningsfeltet. Jacobsen (2005) hevder at slike dybdestudier egner seg godt til å benytte en forskningsstrategi basert på casestudier. Slike studier er gjerne avgrenset både i tid og rom, men kan ha mange ulike typer enheter.

Hensikten med å benytte casestudier er å samle mest mulig nyansert informasjon om et avgrenset fenomen i sin egen kontekst. Ifølge Jacobsen (2005) er den vanligste formen for casestudie den som kalles for komparativ. Slike design benyttes når man ønsker å undersøke en teori, og basert på dette velges de caser som er best egnet til formålet. I slike studier gjøres

den samme undersøkelsen på forskjellige enheter innenfor en kontekst, for så å sammenligne resultatene fra de ulike enhetene.

Denne undersøkelsen er av typen komparativ casestudie, hvor hver kommune er en caseenhet. Den felles konteksten er at de konkurransesetter sykehjem, og derfor må ha etablert rutiner for å sikre seg mot redusert kvalitet i tjenesten. Et komparativt studie ble valgt for å kunne sammenligne utførelsen av kvalitetssikring, da det antas at kommunene har en ulik håndtering av dette. Det antas også at disse ulikhetene kan avdekke gradforskjeller av kvalitetssikring mellom caseenhetene. For å finne likheter og variasjoner benyttes ett sett med data som er innhentet, kategorisert og analysert på samme måte hos alle enhetene. Dette er gjort for å kunne foreta en riktig som mulig sammenligning av kommunene.

Ved å benytte komparative casestudier vil fokuset flyttes en anelse fra det spesifikke ved selve casen, til mer generelle fenomener. Dette høyner muligheten for å kunne generalisere, slik at resultatene som fremkommer både er av relevans og til en viss grad generaliserbare (Jacobsen, 2005). Hensikten med studien er ikke generalisering, men omfanget av caseenheter tillater en brukbar representativitet for sykehjemstjenesten på dette tidspunkt, og i den nåværende kontraktsperioden. På så måte er casene avgrenset i både rom og tid, og kan generaliseres til å gjelde alle kommuner innenfor denne konteksten.

3.2.2 Metodevalg

Forskningsmetode kan betraktes som det redskapet som benyttes for å samle inn og analysere data, og det skilles primært mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger. Disse tilnærmingene legger føringer for resultatfremstillingen, og bør derfor vurderes i forhold til hvilket svarmateriale som egnes best for å besvare problemstillingen (Mehmetoglu, 2004). Kvalitativ metode fanger opp en dypere forståelse og beskrivelse gjennom ord og åpne samtaler, og lar seg ikke tallfeste (Dalland, 2007). Det legges vekt på en subjektiv tolkning av datamaterialet, som gjerne blir strukturert og kategorisert etter innsamling (Jacobsen, 2005). Kvantitativ metode forhåndsstrukturerer derimot informasjonsinnsamlingen, og dataene er gjerne representert i form av tall eller mengdeenheter. Dette gjør at man kan samle inn data fra store utvalg, og dermed benytte statistiske metoder for å generalisere funnene (Dalland, 2007). Disse tilnærmingene står som ytterpunkter på en skala, og ifølge Jacobsen (2005) kan de kombineres for å begrense svakheter som finnes ved de enkelte metodene. Dette er noe

som støttes av Johannessen et al., (2010) hvorpå han presiserer at metodene ikke er motsetninger, men representerer muligheter som forskeren kan benytte i ulik grad.

Da denne studien har som formål å gi en dypere forståelse av den valgte problemstillingen ved å studere et fåtall enheter, fremmer dette en kvalitativ tilnærming. Dette underbygges også av at studien er deskriptiv, og søker å beskrive fenomenet med ord. Likevel er det ikke brukt en ren kvalitativ metode, men en mer blandet fremgangsmåte ved at datainnsamlingen til dels var kategorisert på forhånd. Dette ble gjort for å minimere den svakheten som finnes ved kvalitativ datainnsamling, da med tanke på tidsbruk og oversiktighet. Ustrukturerte studier hvor informanten gir en mengde nyanser og beskrivelser er ofte tidkrevende, og kan gi utfordringer med oversiktligheten (Jacobsen, 2005).

Datainnsamling i kvalitativ metode gjøres som oftest gjennom ulike former for intervju, hvor den mest vanlige er det individuelle, åpne intervjuet (Mehmetoglu, 2004). Ved å benytte intervju fås det en konkret beskrivelse av situasjonen eller fenomenet som informanten er en del av (Kvale & Brinkmann, 2010). Det gis også mulighet til å få fylldige besvarelser, hvor det kan fremkomme komplekse og nyanserte detaljer (Johannessen et al., 2010). Vanligvis er det åpne intervjuet til en viss grad strukturert gjennom en intervjuguide eller en tematisk oversikt, for å sikre at temaer som berører problemstillingen blir belyst (Jacobsen, 2005). I denne studien benyttes det intervju som primærdata ettersom det er ønskelig med beskrivelser av kontraktsforholdene i de ulike kommunene.

En annen datainnsamlingsmetode ved kvalitative studier er bruk av dokumentundersøkelser. Disse dataene blir betegnet som sekundærdata da de er samlet inn eller nedtegnet av andre, ofte til andre formål enn forskning (Johannessen et al., 2010). Jacobsen (2005) hevder at dokumentstudier er godt egnet når vi ønsker å få tak i hva som faktisk er blitt gjort eller sagt. For å gi et bredere perspektiv på det som fremkommer gjennom intervjuene er det derfor benyttet sekundærkilder i form av dokumentundersøkelser i denne studien. Når det benyttes både intervju og dokumentundersøkelse kalles det metodetriangulering, noe som ifølge Saunders et al., (2009) bidrar til å styrke kvaliteten på studien.

3.3 Forskningsprosess

I dette delkapittelet vil det beskrives hvordan jeg som forsker har gjennomført studien. Det vil redegjøres for de utvalg som er foretatt, hvordan dataene er samlet inn, og utførelsen av

analysen.

3.3.1 Utvalg av case og informanter

Av de mange tema som kunne velges å fordype seg i falt valget på konkurranseutsetting. Etter gjennomgang av tilgjengelig litteratur og forskning, ble det tydelig at det fryktes redusert kvalitet på pleie- og omsorgstjenester om den utføres av en privat kommersiell tilbyder. Da enkelte forskere hevder at det er metodisk vanskelig å vurdere oppnåelsesgrad av kvalitet, måtte jeg belyse problemet fra et annet perspektiv. Jeg ønsket derfor å beskrive hvordan sikring mot redusert kvalitet i pleie- og omsorgssektoren foregår.

Pleie og omsorgssektoren består av mange ulike tjenester, men ikke alle kommuner tilbyr et like stort utvalg. Det ble derfor bestemt å benytte kommuner som konkurranseutsetter sykehjem, da dette er en tjeneste som har forholdsvis likt innhold på tvers av kommunegrenser. Ifølge Jacobsen (2005) må man ved case utvalg bestemme et tidsperspektiv, det vil si å avgrense enhetene innenfor tidsrammer. Det er flere kommuner som har hatt sykehjems plasser på anbud tidligere, men som nå er i kommunal regi eller driftes av en privat ideell tilbyder. Etersom ansatte kan ha blitt skiftet ut siden den gang, kan det bli problematisk å få tak i relevante informanter og datamateriale. Begrensningen i denne studien ble derfor satt til kommuner som i skrivende stund er inne i en kontraktsperiode med en privat kommersiell tilbyder. Etersom det kun er 8 kommuner i Norge hvor det er private kommersielle tilbydere som har vunnet anbudsrunder om drift av sykehjem, var det ikke nødvendig å gjøre et utvalg av disse. Alle kommunene ble forespurt om å delta i undersøkelsen, hvorpå to kommuner svarte nei, en kommune gav aldri tilbakemelding og fem kommuner svarte ja.

I kvalitative studier hevder Johannessen et al., (2010) at utvelgelse av informanter må baseres på hva som er mest hensiktsmessig. En slik strategisk formålsutvelgelse kan ifølge Jacobsen (2005) baseres på et informasjonskriterium, hvor informantene er de som menes å kunne gi mye og god informasjon om fenomenet som studeres. Denne strategien ble benyttet i denne studien, hvorpå kriteriet var at informantene fra kommunen måtte ha ansvar for oppfølgingen av de private sykehjemmene. De fleste av disse hadde også vært delaktig i anbudsrunder.

For å kunne få en dypere innsikt og sikre troverdigheten i de innsamlede dataene, ble det også foretatt intervju på de konkurranseutsatte sykehjemmene. Totalt blant kommunene var det 7

sykehjem i privat kommersiell drift, hvorpå to av kommunene hadde kontrahert to sykehjem. Et sykehjem fra hver kommune ble valgt ut til å delta i undersøkelsen, hvorpå fire sykehjem sa seg villig til å delta. Det ble benyttet et tilfeldig utvalg fra en liste i de kommunene med to sykehjem. Jeg kunne nok ha benyttet informanter fra alle sykehjemmene, men da hensikten med intervjuet kun var å støtte opp om allerede innsamlet data anså jeg at ett sykehjem var metningspunktet. Dette begrunnes med at intervjuene var korte oppfølgingsintervju, utført for å ha flere referansepunkter for de data som fremkom av kommuneinformanten. Det ansås heller ikke hensiktsmessig med flere sykehjem, da det ikke ville tilført noen ny informasjon. Ved utvalg av informanter ble det også her benyttet en kriteriebasert utvalgsstrategi, hvorpå kriteriet var at informanten hadde det daglige ansvar for drift av sykehjemmet. Dette kriterium ble valgt fordi det som oftest er leder som er gjenstand for utskiftning ved virksomhetsoverdragelse, og har nødvendigvis ikke samme form for lojalitet mot kommunen som de andre ansatte.

3.3.2 Datainnsamling

Denne studien benytter seg av intervju som primærdata. Johannessen et al., (2010) deler inn intervjuformer i ustrukturerte, strukturerte og semistrukturerte, som skiller seg fra hverandre i grad av fleksibilitet og forhåndsplanlegging. Jeg har benyttet meg av semistrukturerte intervju, hvor forsker planlegger tema og spørsmål på forhånd, men som likevel er fleksibel nok til å kunne ha flyt i samtalen (Jacobsen, 2005).

Før intervjuprosessen startet utarbeidet jeg en intervjuguide, vedlegg 1, myntet på informantene fra de ulike kommunene. En intervjuguide er en oversikt over tema og ulike spørsmål som er viktig for å kunne besvare problemstillingen (Johannessen et al., 2010). I denne studien bestod den første av fire tema, med tilhørende spørsmålsliste, som var forankret i forskningsspørsmålene. Den tillot meg også å stille oppfølgingsspørsmål der hvor det syntes å passe og det var ønskelig med mer informasjon. Ved bruk av intervjuguide sikres likebehandling av informantene da det blir benyttet samme spørsmål og tema i hvert intervju (Bryman & Bell, 2007). Dette bidrar til muligheten for å kunne sammenligne de data som fremkommer, noe som er grunnlaget for en komparativ casestudie.

Etter at dataene fra kommune-intervjuene var bearbeidet utarbeidet jeg en intervjuguide, vedlegg 2, myntet på informantene fra sykehjemmene. Når det innhentes datamateriale fra

kun en synsvinkel, kan den informasjonen som fremkommer bære preg av å være subjektiv, og stille informantene i et bedre lys enn hva som er realiteten (Jacobsen, 2005). Hensikten med å gjennomføre intervju med sykehjemmene var å kontrollere dataene som var innhentet basert på et annet perspektiv enn kommunens. Intervjuguiden som ble benyttet i denne sammenheng var mindre enn den for kommunen, og inneholdt kun to overordnede tema. De to temaene som ble utelatt var myntet på aktiviteter og handlinger som skjedde før den private tilbyderen fikk kontrakten, og var derfor ikke relevant for sykehjemmene. Dato for intervju med de til sammen 9 informantene vises i tabell 1:

Kommune	Dato:	Sykehjem	Dato:
Informant 1	26.02.2016	Informant 1	30.03.2016
Informant 2	23.02.2016	Informant 2	14.04.2016
Informant 3	04.03.2016	Informant 3	11.04.2016
Informant 4	24.02.2016	Informant 4	06.04.2016
Informant 5	23.02.2016	Informant 5	Ingen deltakelse

Tabell 1: Dato for gjennomførelse av intervju

Det var avsatt en time til intervju med informantene fra kommunen, og tjue minutter til informanten fra sykehjemmet.

I forkant av intervjuene med kommunen ble det sendt ut en tematisk oversikt over de spørsmål som ville komme. For sykehjemmene ble selve intervjuguiden tilsendt. På grunn av informantenes geografiske beliggenhet både i forhold til hverandre og meg selv, ble alle intervjuene foretatt via telefon. Før vi startet intervjuet informerte jeg om at samtalen ville tas opp. I etterkant ble de delene av empirien (kapittel 5) som henførtes til de ulike kommunene sendt til informantene for godkjenning. Dette for å sikre at utsagnene deres var satt i riktig sammenheng.

Det ble også benyttet dokumentundersøkelser som sekundærdata. Etersom studien ønsker å få innsikt i kommunens kvalitetssikring ved anbud, er det relevant å innhente dokumenter som omhandler dette temaet. I denne sammenheng er det benyttet flere offentlige kilder. Jeg har blant annet benyttet lov og forskrift for offentlig anskaffelser, i tillegg til å ha innhentet anbudsdokumentene som ble benyttet for den gjeldende kontraktsperioden. Offentlige kilder kan være spesielt viktige om man vil forstå hvordan de som har forfattet informasjonen, ønsker å bli oppfattet av andre (Jacobsen, 2005). Dokumentene som ble benyttet var i hovedsak konkurransegrunnlaget og kravspesifikasjonen fra anbudskunngjøringen. For tre av kommunene befant disse seg fortsatt på nettstedet www.doffin.no, som er en åpen database

for offentlige innkjøp. For å få tilgang til dokumentene for de to andre kommunene måtte jeg henvende meg direkte til kommunen.

3.3.3 Analyse av datamaterialet

Den informasjon som fremkommer ved datainnsamling må tolkes og analyseres, i tillegg til at det tas stilling til hva som skal betraktes som relevant for studien. Det finnes ulike måter å gjøre dette på, men ifølge Jacobsen (2005) dreier det seg i korte trekk om å beskrive, systematisere og kategorisere for deretter og sammenbinde data. Analysearbeidet i denne studien har basert seg på disse tre punktene.

I første omgang ble alle intervjuene transkribert ned i sin helhet på bokmålsform. Dette ble gjort for å lettere kunne trekke ut den relevante informasjonen, noe som bidrar til å gjøre det videre analysearbeidet enklere. Transkriberingen ble utført like etter gjennomførelsen av hvert enkelt intervju, og ble kategorisert på samme måte som inndelingen av tema i den intervjuguiden som ble benyttet. Ved å kategorisere informasjonen kan jeg sammenligne dataene og de ulike informantenes utsagn opp mot temaene (Jacobsen, 2005).

Dokumentanalysen ble utført ved hjelp av samme kategorisering som intervjuene med kommune informantene. På denne måten fikk jeg strukturert all innhold i datamaterialet, og kunne lettere knytte dette opp til mitt teoretiske rammeverk.

3.4 Forskningsetiske aspekter

Når en studie direkte berører mennesker må forskeren ta hensyn til forskningsetiske aspekter. Ifølge Kvale og Brinkmann (2010) oppstår det etiske problemstillinger i alle forskningsstadier, og nevner fire områder som tradisjonelt diskuteres ved forskning; informert samtykke, konsekvenser, konfidensialitet og forskerens rolle.

Ved datainnsamling stilles det krav til informert samtykke. Det vil si at informantene skal ha nødvendige opplysninger om studien før deltakelse (Johannessen et al., 2010). Når jeg først tok kontakt med informantene opplyste jeg om hensikten med studien og hva dataene skulle benyttes til. Jeg fikk deretter muntlige samtykker til deltakelse. Ettersom studien behandler personopplysninger elektronisk meldte jeg studien inn og fikk godkjennelse hos Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Anonymiteten til informantene beholdes ved å

ikke nevne stillingstittel eller navn på casekommunene. Dette var også et uttrykt ønske fra enkelte av informantene. De lagrede dataene vil også bli slettet når studien er over, og vil ikke bli benyttet til noe annet formål.

3.5 Studiens kvalitet

Evaluerings av en studies kvalitet er ofte koblet sammen med begrepene reliabilitet og validitet. Enkelte forskere mener at disse begrepene baserer seg på kvantitativ logikk og metode, og kan derfor ikke benyttes i evaluering av kvalitative studier (Thagaard, 2009). Lincoln og Guba (1985) har derfor presentert fire ulike kvalitetskriterier som er tilpasset kvalitativ metode; troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet. Det er disse fire kriteriene denne studien vil bli evaluert etter.

3.5.1 Troverdighet

Begrepet troverdighet tilsvarer det som kalles for intern validitet i kvantitativ forskning, og går på om resultatene oppfattes som riktige. Troverdighet går ut på at forskeren argumenterer for fremgangsmåten, og at resultatene gir en riktig beskrivelse (Jacobsen, 2005). Det er flere måter en kan styrke troverdigheten i en studie. Ifølge Lincoln og Guba (1985) er triangulering en måte man kan øke sannsynligheten for troverdige resultater. I denne studien har jeg benyttet kildetriangulering da jeg har foretatt intervju med kilder som har ulike perspektiver på det som studeres. I enkelte tilfeller kan kilder gi et forbedret eller skjevt bilde av sin opplevelse, derfor må forskere vurdere om kildene har motiver for å unndra informasjon (Jacobsen 2005). Informantene fra sykehjemmet bidrar derfor til å skape troverdighet til den informasjonen som informantene fra kommunen oppga. Det benyttes også metodetriangulering ved å innhente informasjon både gjennom intervju og dokumentstudier. Det er også viktig å sikre at man har de rette kildene som kan belyse problemstillingen (Johannessen et al., 2010). Etersom utvalgsstrategien som benyttes i begge utvalgene er formålsrettet og kriteriebasert, anses disse informantene som best egnet til å gi relevante data.

En annen måte å skape troverdighet er å foreta det Jacobsen (2005) kaller respondentvalidering. Da undersøker man i hvilken grad informantene kjenner seg igjen i de resultatene som presenteres. Informantene fikk tilsendt den delen av empiri kapittelet (kapittel 5) som omhandlet deres kommune for godkjenning. Dette bidro til å sikre at den

informasjonen de hadde oppgitt var koblet til rett sammenheng. Dette er det Lincoln og Guba (1985) kaller medlemsjekk, og er et viktig tiltak for å skape troverdighet i resultatene.

3.5.2 Overførbarhet

Lincoln og Guba (1985) refererer overførbarhet til begrepet ekstern validitet som dreier seg om hvilken grad funnene fra studien kan generaliseres. Det vil si om resultatene kan gjelde i en annen tilsvarende kontekst. Kvalitative undersøkelsers styrke er teoretisk generalisering da den statistiske formen er vanskeligere å få ut fra en kvalitativ tilnærming (Jacobsen, 2005). Ved teoretisk generalisering går man fra empiri til teori, og vil si å gi en dypere innsikt til eksisterende teorier. Hensikten med denne studien er ikke å kunne generalisere, men skape en større innsikt og forståelse. Likevel kan funnene, på bakgrunn av størrelsen til utvalget benyttet i forhold til den totale populasjonen, ha en viss overførbarhet til andre kommuner som konkurranseutsetter sykehjem.

3.5.3 Pålitelighet

Pålitelighet relateres til reliabilitetskravet i kvantitativ forskning, og knyttes til hvordan data i studien er samlet inn og behandlet. Ifølge Jacobsen (2005) er dette en anerkjennelse av at undersøkelsesmåten kan påvirke resultatet, og det bør vurderes om det er en klar sammenheng mellom empiri og konklusjoner. I dette ligger det om studien er etterprøvbart. Ettersom kvalitative studier består av forskerens særegne fortolkning kan det være vanskelig for andre å etterprøve datamaterialet. Det vil derfor være krav til transparens ved rapportering av kvalitative forskningsresultater (Johannessen et al., 2010). I denne studien er det blitt gitt en grundig beskrivelse av fremgangsmåten for utførelse av studien. Jeg har dokumentert og redegjort for valg som påvirker mine resultater, blant annet forskningsopplegg, teoretisk rammeverk og utvalg av informanter. Dette styrker påliteligheten for studien, da det bidrar til å skape en transparent forskningsprosess.

De dataene som samles inn kan være påvirket av kontekst, undersøkelsesform og selve forskeren (Jacobsen, 2005). Om informantene blir påvirket av hvordan undersøkelsen foretas, kan dette bidra til at dataene gir et skjevt bilde på virkeligheten. Sjansen for uriktig informasjon som følge av undersøkelsesformen kan reduseres ved å benytte ulike kilder som underbygger hverandre. I denne studien er det benyttet kildetriangulering som styrker

påliteligheten. De ulike informantene kan også være påvirket av konteksten for undersøkelsen. Da denne studien ble utført via telefon er det ikke mulig å vite hvor intervjuet fant sted. Det antas likevel at siden intervjuet var avtalt på forhånd har informantene selv valgt en kontekst de føler seg komfortabel med, og hvor de ikke ville bli forstyrret. Alle intervjuene ble foretatt på dagtid og derfor sannsynligvis utført på informantenes arbeidsplass. En slik naturlig setting kan styrke påliteligheten når det utføres telefonintervju, da det er vanskeligere å skape en tillitsrelasjon i unaturlige settinger (Jacobsen, 2005).

3.5.4 Bekreftbarhet

Vurdering om studiens bekreftbarhet baserer seg på om undersøkelsen kan bekreftes av andre forskere ved andre undersøkelser, og ikke er et resultat av forskerens subjektive holdninger (Johannessen et al., 2010). Dette begrepet baserer seg på kravet om objektivitet i kvalitativ forskning. Det er viktig at forskeren sikrer at de innsamlede data og resultatene er representativ for informantene og den konteksten som studeres. I denne studien er bekreftbarheten ivaretatt ved at de ulike informantene har fått godkjenne de utsagn og funn som ble presentert i empiri kapittelet i studien. Bekreftbarheten styrkes også ved å bruke direkte sitat fra intervjuene. Alle steg i forskningsprosessen er også beskrevet slik at andre forskere skal kjenne igjen de ulike stegene som er foretatt.

4.0 CASEBESKRIVELSE

I dette kapittelet beskrives konteksten for oppgaven og caseenhetene blir presentert. Den første delen viser til det lovfestede ansvar kommuner har når de velger å sette ut tjenester på anbud. Videre settes den spesifikke konteksten for oppgaven ved å se på utbredelse og tidligere erfaringer ved konkurranseutsetting av sykehjem. Til slutt kommer en kort presentasjon av de ulike kommunene som har deltatt i undersøkelsen.

4.1 Lovfestet ansvar ved konkurranseutsetting

Når en kommune velger å kjøpe tjenester fra markedet over en fastsatt terskelverdi er de forpliktet til å følge visse krav og fremgangsmåter. Disse er nedfelt i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA). Hensikten er å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, og god gjennomføring av offentlige anskaffelser.

Regelverket setter krav til at alle anbud skal utlyses offentlig og at tildeling skjer etter konkurranse mellom tilbydere. En konkurranseform som er mye benyttet innen myke tjenester er konkurranse med forhandlinger, da den er spesielt egnet for komplekse kontrakter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2013). I slike anbudsrunder får alle interesserte levere tilbud. Av de som er kvalifiserte, og har en reell mulighet for å få tildelt kontrakten, åpnes det for forhandlinger. Tildelingsprosessen baseres på et utarbeidet konkurransegrunnlag som inneholder en fullstendig beskrivelse av hva som skal anskaffes, tildelingskriterier og kontraktbetingelser. Konkurransegrunnlaget inneholder også krav til tilbyderens kvalifikasjoner, og knyttes til egnetheten til å levere den aktuelle anskaffelsen. Ifølge regelverket stilles det obligatoriske kvalifikasjonskrav i forhold til merverdiplikt, HMS og skatt (Nærings- og fiskeridepartementet, 2013). I tillegg til disse kan kommunene sette egne krav for å sile ut useriøse tilbydere og sikre at oppgaven utføres forsvarlig. Både de obligatoriske og kommunenes egne krav skal være angitt i kunngjøringen, hvor det også oppføres hvilken dokumentasjon som vil være tilstrekkelig for å tilfredsstillere spesifikasjonene. Om kravene ikke tilstrekkelig kan oppgis i kunngjøringen, skal det utarbeides et kvalifikasjonsgrunnlag hvor det fremkommer en mer utfyllende beskrivelse.

Tildeling av kontrakten skal skje enten på basis av laveste pris, eller det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Det økonomisk mest fordelaktige tilbudet baseres på kriterier som har

tilknytning til kontraktsgjenstanden, dette kan være kvalitet eller andre egenskaper som spesifiseres i konkurransegrunnlaget.

4.2 Konkurransesetting av sykehjem i Norge

Omsorgstjenester i Norge har tradisjonelt sett vært driftet i kommunal regi, men i 1997 vedtok Moss kommune som den første i Norge å konkurransesette sykehjem (Herning, 2012). I de påfølgende år ble det utført flere anbudsutlysninger, men utbredelsen per i dag er forholdsvis lav. I 2015 var det kun 8 kommuner som hadde konkurransesatte sykehjem som ble driftet av private kommersielle aktører (Mortensen, 2015). Disse 25 sykehjemmene ble i hovedsak driftet av fire store aktører; Aleris Omsorg AS, Attendo Norge AS, Norlandia Omsorg AS og Unicare Omsorg AS. Tidligere var det flere private kommersielle aktører i markedet som driftet sykehjem, men disse har etter hvert forsvunnet gjennom oppkjøp, fusjoner og uttrekning fra markedet (Herning, 2012).

Konkurransesetting av sykehjem er høyt debattert av de ulike politiske partier i Norge. Noen ønsker å åpne for økt bruk av anbud, mens andre ønsker å begrense eller utelukke muligheter for privat kommersiell drift. Dette har medført at flere kommuner etter kommunevalget i 2015 har besluttet å ikke fornye anbudskontrakter og heller ta tilbake sykehjem i kommunal drift (Mortensen, 2015). Dette er på tross av at erfaringer viser både reduksjon av kostnader og opprettholdelse av kvalitet. I en rapport utarbeidet av Fafo vises det til at kommuner får lavere kostnader når sykehjem legges på anbud (Gautun et al., 2013). Det bør imidlertid nevnes at det ikke foreligger forskning som har tatt hensyn til hele kostnadsbildet til kommunen, blant annet kostnader til anbudsutlysninger og oppfølging. Gautun et al., (2013) finner i rapporten heller ingen grunnlag for å kunne si at det er noen forskjeller i kvaliteten mellom de ulike driftsalternativene for sykehjem.

4.3 Casekommunene

I dette avsnittet gis en kort presentasjon av kommunene. Disse vil betegnes med bokstaver for å opprettholde anonymiteten i den grad det er mulig.

Kommune A: Denne kommunen har konkurransesatt driften av sykehjem siden 2003, og det driftes i dag av aktør X1. De valgte å benytte konkurranse med forhandlinger, og kommunen

la selv inn et tilbud på driften av sykehjemmet. Kontraktperioden som benyttes er 5 år med opsjon på 2 år.

Kommune B: Kommunen har hatt sykehjem på anbud siden slutten av 90-tallet, og kan derfor sies å ha lang erfaring med konkurranseutsetting. Kontrakten er på 6 år med opsjon på opptil 3 år og innehas av aktør X2. Kommunen benyttet seg av konkurranse med forhandlinger, og valgte å ikke legge inn kommunalt tilbud om drift.

Kommune C: Dette er en stor kommune som har drevet med konkurranseutsetting av sykehjem siden starten av 2000 tallet. Kommunen valgte anskaffelsesformen konkurranse med forhandlinger, men det fremkommer ikke i konkurransegrunnlaget om kommunen la inn et eget tilbud. I denne kommunen innehar aktør X3 kontrakten for drift av sykehjem, og varigheten er på 4 år med opsjon på 2 år.

Kommune D: Denne kommunen har konkurranseutsatt driften av sykehjems siden 2013, men har bred erfaring med konkurranseutsetting av andre tjenester. Per i dag er det aktør X2 som drifter sykehjemsplassene, og deres kontrakt har en varighet på 6 år med 2 års opsjon. Det ble utført en konkurranse med forhandlinger, men det opplyses ikke i konkurransegrunnlaget om kommunen selv la inn tilbud for drift.

Kommune E: Kommunen har drevet med konkurranseutsetting siden starten av 2000 tallet. Det er aktør X2 som innehar den 5årige kontrakten med opsjon på 2 år. Kommunen benyttet konkurranse med forhandling som anskaffelsesform. Det ble ikke lagt inn internbud for drift av sykehjem fra kommunen selv.

5. EMPIRISKE FUNN

I dette kapittelet presenteres de funn som fremkom gjennom datainnsamlingen. Kapittelet er strukturert etter de tilhørende kategoriene til forskningsspørsmålene, og baseres på gjennomførte intervju og informasjon fra anbudsdokumentene til de ulike kommunene. Det vil ikke henvises til kilder for de ulike dokumentene, da dokumenttittel refererer direkte til kommunene og ivaretar dermed ikke deres anonymitet. En oppsummering av relevante funn er gitt i tabell 2. Dette er gjort for å gi et oversiktlig bilde av det sammenligningsgrunnlaget som foreligger mellom kommunene.

		Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Utvelgelse	Vekting av kvalitet	Ikke oppgitt	75 %	60 %	60 %	50% + 10%
	Utforming og vurdering	Faggruppe	Faggruppe	Faggruppe	Faggruppe	Faggruppe
	Konk. m/forhandling	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Utført referansesjekk	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Kunnskap	Utarbeidede krav fra forskrifter	Liten grad	Stor grad	Delvis	Liten grad	Delvis
	Virksomhetsoverdragelse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Sårbarhet v/kontraktbrudd	Ikke sårbar	Ikke sårbar	Ikke sårbar	Delvis sårbar	Ikke sårbar
Kontroll	Driftsoppfølgingsmøter	2 per år	4 per år	2 per år	Månedlig	1 per år
	Rapporteringer	Månedlig	Kvartalsvis	Mån./Kvart	Månedlig	Ikke oppgitt
	Tillit	Stor grad	Delvis	Delvis	Delvis	Stor grad
Oppfølging	Stikkprøver	Liten grad	Ja	Ingen	Liten grad	Ingen
	Klagemuligheter	Direkte	Direkte	Direkte	Direkte	Direkte
	Sanksjonsmyndighet	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
	Sosialiseringstiltak	Noen	En del	Ingen	Ingen	Flere

Tabell 2: Oppsummering av resultater fra datainnsamling

5.1 Utvelgelse

I dette avsnittet vil det redegjøres for de aspekter kommunene synes er viktig og vurderer for valg av tilbyder. Svarene knytter seg til hvilke krav som er definert i anbudsutlysningen. Disse kravene kan gi et innblikk i hva kommunene forventer å oppnå, og hvordan de skal tiltrekke riktig tilbyder.

Kommune A: Ved å gjennomføre anbudskonkurransen ønsket kommunen å oppnå best mulig kostnadseffektiv drift, i tillegg til høy kvalitet på tjenesten. Foruten de obligatoriske kvalifikasjonskravene satt de derfor krav til dokumentasjon for at tilbyder hadde betydelig erfaring fra lignende oppdrag. Den private tilbyderen måtte i tillegg gi en beskrivelse og dokumentere de viktigste relevante leveransene de siste fem årene. Ifølge informanten ble disse referansene sjekket opp. Det ble også stilt krav til miljøhensyn, kvalitetsstyring og innhold i internkontrollsystemet. Ettersom vurderingen av tilbyders beskrivelser foretas subjektivt, ble det stilt spørsmål om kompetansen på de som foretar vurderingene. Informanten fra kommunen forklarte da at det ble nedsatt en faggruppe som vurderte tilbudene. Disse var også delaktig i utformingen av konkurransegrunnlag og kravspesifikasjon.

Kommunen baserte seg på det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, hvorpå de spesifiserte to underkategorier; totalkostnad og kvalitet. Kriteriet for kvalitet ble vurdert på tilbyders kvalitetssystem, bemanningsbeskrivelse og hvordan de planla å oppnå og ivareta kommunens kvalitetskrav til pleie og omsorgstjenesten. Det ble ikke oppgitt noen vektning i forhold til hvilket kriterium som skulle tillegges størst tyngde, men at totalbildet av kriteriene vurdertes.

Kommune B: I henhold til kravspesifikasjon har kommunen valgt å relatere denne til deres overordnede strategi, og ønsker at deres eget verdigrunnlag skal også legges til grunn i det arbeidet som tilbyder utfører. Informanten forteller at kommunen har en egen portefølje og kvalitetshåndbok hvor kvalitetsmålene er utarbeidet over tid og er nedfelt i deres strategiplaner. Disse målene skal også den valgte tilbyder levere på. De har i spesifikasjonen formulert minimumsstandarden for kvalitetssystemet som tilbyder må inneha. Dette i tillegg til godt utarbeidede punkter i forhold til både oppdragsgivers kontroll og tilbyders plikter. De ulike tilbyderne blir også referansesjekk i forhold til deres tidligere erfaringer. Kommunen benyttet en faggruppe ved utforming og vurdering av tilbudet. Denne gruppen består av fagpersoner med erfaringer fra offentlig anskaffelser, i tillegg til fire personer med kompetanse innenfor sykepleie og sykehjemsdrift.

I tildelingskriteriene ble kvalitet vektlagt med 75%, hvorpå det var fire underkriterier; kvalitetssikring, organisering/bemanning, kvalitetsutvikling og arbeidsgiverpolitikk. På spørsmål om hva som var utslagsgivende for valg av tilbyder svarer informanten: «Alle fikk en utfordring i forhold til å se på hvordan de kunne effektivisere bemanningen, altså høyne bemanningsnormen, og det var også utslagsgivende, men jeg vil si det var kvaliteten, og

kvalitetssystemet som de beskrev som vi falt for» (Kommune B). Likevel presiserer informanten: «Men det var ganske marginale forskjeller på tilbyderne, jeg tror ikke vi ville fått noen dårligere tilbud nødvendigvis, hvis vi hadde valgt en av de andre som lå på topp» (Kommune B).

Kommune C: Det overordnede kvalitetsmålet for kommunen uttrykkes gjennom deres visjon og det presiseres at de ønsker en tjeneste som vektlegger høy grad av kompetanse.

Kommunens kravspesifikasjon består av en kvalitetsevaluering hvor tilbyder må legge inn en beskrivelse og dokumentasjon for hvert punkt under de ulike kvalitetsparameterne. Disse parameterne varierer fra kompetanse og tilpasset omsorg, til organisatoriske forhold og ledelse. Tilbyderen blir referansesjekk i forhold til dokumentasjon og beskrivelser av tidligere erfaringer. I evalueringen skal tilbyderen også levere en beskrivelse hvor de setter deres egen og kommunens verdigrunnlag, etikk og visjon i sammenheng, noe som skal gjenspeiles i selve driften. De ulike punktene har oppgitte maksscore, hvorpå det til sammen er mulig og gi 100 poeng for tilbyders totale kvalitetsbeskrivelser. Tildelingskriteriene for oppdraget er 40% pris og 60% kvalitet, og det er kvalitetsevalueringen som ligger til grunn for kvalitetskriteriet.

I utformingen av anbudsutlysningen var anskaffelsesavdelingen, informanten, to sykehjemledere og en kvalitetsrådgiver delaktig. For å sikre kvalitetsnivået ved sykehjemmet forteller informanten at: «Vi brukte mye tid på det, det var veldig viktig for oss at vi fikk samme kvaliteten med de samme kvalitetsindikatorer som vi har. Det skal ikke være noen forskjell på å være i kommunen eller privat» (Kommune C).

Kommune D: Kommunen baserte vurderingen av tilbudet på pris og kvalitet, hvor vektingen var henholdsvis 40 og 60 prosent. Kvalitetskriteriet ble basert på en kvalitetsevaluering, i samme stil som den kommune C benyttet. Deres parametere baserte seg på et overordnet kvalitetsmål som legger forskrifter og lover til grunn. Ifølge informanten ble det satt ned en gruppe med fagpersonell fra ulike fagområder i kommunen som var med på å gi vektingspoeng til de ulike tilbyderne.

På spørsmål om hvordan de gikk frem for å sikre kvaliteten forklarte informanten: «Den måten jeg tenker det har vært sikret er å skrive en veldig god anbudsutlysning ... vi var jo opptatt av å få et tilbud på en tjeneste som skulle være minst like god som den vi hadde fra før» (Kommune D). Kommunen valgte å benytte seg av konsulenter som kunne bidra til

utformingen av kontrakt og anbudsutlysningen. De utførte i tillegg referansesjekk av tilbyderne.

Kommune E: Denne kommunens kravspesifikasjon er bygget opp etter forskrift for kvalitet i pleie og omsorgstjenester, i tillegg til internkontrollforskriften. Disse kravene er identiske for alle i kommunen, og er oppgitt å være målbare. Kravspesifikasjonen inneholder blant annet relevante krav, kommunens kvalitetsoppfølging og tjenesteyters kvalitets – og internkontroll. Også i denne kommunen ble det benyttet innkjøpskompetente personer og fagpersonell innenfor sykepleie og sykehjemsdrift. Disse foretok også referansesjekk av tilbydernes tidligere erfaringer. Kommunen dannet seg også inntrykk av tilbyderen gjennom de forhandlingssamtalene som medfølger konkurranseformen.

Kommunen har valgt å tildele kompetanse en egen vektning i tildelingskriteriene. Informanten forteller at: «De er kjempegodt til å beskrive kvalitet og de vil jo stort sett score veldig godt på disse ... Det som er problemet når du skal velge en leverandør, du vet jo ikke hvem som blir ansatt, og hvem som kommer til å lede bedriften. Det er vel så avgjørende tenker jeg, som hvilken skriftlig dokumentasjon som de leverer» (Kommune E). Kriteriet for kompetanse står for 10%, mens de resterende prosentene fordeler seg med 40% pris og 50% kvalitet. Informanten forteller videre at de mottok tilbud med lav pris, men at det gjerne medfulgte lavere kvalitet med disse.

5.1.1 Oppsummering

Alle kommunene har relativt like krav i konkurransegrunnlaget, men skiller seg fra hverandre i kravspesifikasjonen. Bortsett fra de obligatoriske kravene, har alle definert at de ønsker at tilbyderen har relevant erfaring og et godt kvalitetsstyringssystem. Dette er noe alle informantene mente ble sjekket opp gjennom referanser. Det er noen forskjeller i hvordan kravspesifikasjonene er utarbeidet. To av kommunene benytter kvalitetsevaluering med oppgitte vektinger. Dette er noe som både viser tilbyderen hvilke kvalitetsaspekter som er viktigst for kommunen, i tillegg til at det gjør vektingsarbeidet enklere. Når hvert punkt har en viss vektning, vil det ikke oppstå noen uenighet innad i kommunen om hva som er viktigst ved sammenligning av tilbudene.

Kommunene har til felles at de ved tildelingskriteriene ønsker å luke ut de tilbyderne som reduserer kvalitet ved å tilby lavest mulig pris. Kun en av kommunene fremhever viktigheten

ved kompetanse ved å definere det som et eget tildelingskriteria, hos de andre kommunene inngår dette kun som en del av kvalitetsvurderingen.

5.2 Kunnskap

Dette avsnittet redegjør for hvilken kunnskap kommunen har om tjenesten i form av hvordan de har utarbeidet kvalitetskrav, og om de vil fortsette å ha egen kompetanse på området. Ved å se på sårbarheten for kontraktsbrudd kan de svar som fremkommer knyttes til risiko og maktfordeling mellom kommune og tilbyder.

Kommune A: De kvalitetskravene som blir fremsatt av kommunen viser til forskriftene, og tilbyder må selv utarbeide skriftlige prosedyrer som søker å sikre at brukere av pleie og omsorgstjenester får tilfredsstilt grunnleggende behov. Det vil si at leverandøren må dokumentere at han kan tilby høy omsorgskvalitet. Det er en faggruppe som har utarbeidet kvalitetskravene ut fra de forskrifter og lover som er gjeldende. I kravspesifikasjon har kommunen valgt å lage en kort oversikt over hva som må sikres i deres kvalitetssystem og internkontroll. Blant annet at omsorgsbehovet og bemanningsbehovet for tjenesten blir ivaretatt. Det opplyses ikke om hvordan beskrivelsen vurderes eller hvordan kommunen ønsker å få det beskrevet, noe som gir tilbyderne frihet til utforming av egne løsninger.

Kommunen benytter virksomhetsoverdragelse, og informanten forteller at da er det kun lederen som er ny. De andre ansatte har fulgt med fra den som tidligere driftet, så det vil ikke være noen krise ved et eventuelt kontraktsbrudd.

Kommune B: Kommunen har satt minstekrav til kvalitetssystemet i kravspesifikasjon, og krav til etablering av kvalitetsråd som skal bidra til utviklingsarbeid. De har utarbeidet en egen kvalitetshåndbok, med et eget sett kvalitetsregler. Informanten forklarer at kommunen også har innarbeidet et kvalitetssystem hvor kvalitetsforbedringer og avvikshåndtering skjer gjennom ulike sløyfer. Disse sløyfene bearbeider de kvalitetsforslag og innspill som kommer fra de ulike kvalitetsrådene. Som informanten forteller «det kan begynne hos en sykepleier ute i hjemmesykepleien. Alle kan levere inn og alle er med i høringsløyfen og skal ha et eierforhold til det. Det går liksom fra gulvet og opp, og så ned igjen» (Kommune B). De kvalitetskrav som blir satt må derfor også de private tilbyderne levere på, og de blir målt på de samme indikatorene som de andre sykehusene.

På spørsmål om kommunen er sårbar for eventuelle kontraktsbrudd eller tap av kompetanse, svarer informanten at ettersom prinsippene for virksomhetsoverdragelse legges til grunn, taper de kun leder ved utskiftning. Siden de er en relativt stor kommune, mener informanten at det ikke vil være vanskelig å fremskaffe en ny leder til å overta.

Kommune C: Kommunen ser ingen risiko forbundet med tap av kompetanse eller vanskeligheter ved kontraktsbrudd ettersom det utføres virksomhetsoverdragelse. De sykehjemsplassene det gjelder utgjør bare en liten del av det totale tilbudet, slik at både kompetanse og muligheter for tilpasning er tilstede.

Ved utarbeidelse av kvalitetskrav forteller informanten at de følger kvalitetsforskriften og en fastsatt bemanningsprofil når de fastsetter kvalitetsmål i kommunen. Dette er noe som gjenspeiler seg i deres kvalitetskrav ved at tilbyderen må svare på kvalitetsevalueringen. De har også bestemte krav til hvilke systemer og rutiner som skal ligge til grunn for kvalitet og internkontrollsystemet. Leverandøren har stor frihet til å fastsette egne prosedyrer og rutiner, så lenge de svarer på de kvalitetskrav som er satt av kommunen.

Kommune D: Kommunen benytter virksomhetsoverdragelse og hevder å ikke være sårbar i form av å miste kompetanse, men derimot for et eventuelt kontraktsbrudd. Den private tilbyderen står for en stor andel av sykehjemsplassene i kommunen, og det kunne derfor oppstått merkbare virkninger ved en umiddelbar oppheving av kontrakten.

Kommunen setter ingen andre kvalitetskrav enn de som fremkommer fra forskriftene gjennom kvalitetsevalueringen. Det er heller ikke oppført noen spesifisering i form av hva kvalitetssystemet burde inneholde, eller hva som er ønskelig å få beskrevet. Dette står også beskrevet i kvalitetsevalueringen da: «leverandørene står relativt fritt, ut fra erfaring og kompetanse, i å fremlegge de løsninger og den dokumentasjon som leverandørene mener har størst påvirkning for kvaliteten» (Kommune D). Informanten fra kommunen forteller at nivået på kompetansen, og mengden av kompetanse, var viktige kvalitetskriterier for dem.

Kommune E: Kommunen har utarbeidet et eget kvalitetsgrunnlag som tilbyderen må svare på. Disse kravene er utformet generelt og gjelder alle de pleie og omsorgstjenestene som finnes i kommunen. Grunnlaget baserer seg på generelle krav til tjenesten, og spesifikke kvalitative mål og de krav som oppfyller disse, som baserer seg på de ulike forskriftene. De ulike målene defineres ut fra beboerens behov, personell og tilbyderens kvalitets og

internkontroll. Det er også definert hvordan kommunens egen kvalitetskontroll gjøres for å sikre kvalitet ute blant sykehjemmene.

Informanten forklarer at kvalitetsgrunnlaget dekker viktige områder innenfor kvalitet, men at det viktigste er møtet mellom den enkelte ansatte og pasienten. Det er dette møtet som er avgjørende for kvalitet, og forutsetter at du har dyktige ansatte. Kommunen setter derfor minimumskrav til bemanning og den kompetanse som til enhver tid er tilstede på sykehjemmet. Informanten forteller videre at ansatte er mer lojale til sine arbeidskollegaer enn til de som drifter sykehjemmet, og blir værende ved virksomhetsoverdragelse. Kommunen kan derfor sies å ikke være noe særlig sårbar for kontraktsbrudd.

5.2.1 Oppsummering:

Alle kommunene har den lovpålagte forskrift og støtte seg til, slik at alle kvalitetsindikatorer og krav vil bygge på denne og sette standarden for kvalitet på tvers av kommunene. Det varierer derimot hvor mye de enkelte kommunene har valgt å jobbe utover denne, med å kvalitetssikre sine tjenester.

Ingen av kommunene hevder å være i en sårbar situasjon, ettersom de benytter virksomhetsoverdragelse slik at kompetansen i de fleste tilfeller følger kommunen og ikke den som drifter sykehjemmet. De vil derfor ikke stå i fare for å miste nevneverdig kompetanse. Det er kun en kommune som kan sies å være sårbar i forhold til omfang av konkurranseutsatte plasser, men ikke til en slik grad at det ville vært uforvarlig ved et eventuelt kontraktsbrudd.

5.3 Kontroll

Dette avsnittet fokuserer på kommunens utøvelse av kontroll, og redegjør for bruk av styringsmekanismer for å sikre kvaliteten på tjenesten som utføres av den private tilbyderen. I denne kategorien er det innhentet data både fra den utøvende og den kontrollerte parten, og svarene knyttes til den opplevde graden av kontroll.

Kommune A: I forhold til hvilke kontrollfunksjoner kommunen benytter opplyser informanten fra kommunen at de foretar både driftsoppfølgingsmøter og kontraktsoppfølgingsmøter. I tillegg til dette får de tilsendt avviksrapporter og

informasjonsskriv månedlig, og har en sporadisk kontakt med lederne om det skulle være noe de ønsker å ta opp. Driftsoppfølgingsmøtet skal normalt skje to ganger i året, men informanten forteller at dette gjerne blir for mye, og at det egentlig holder med en gang. Disse møtene dreier seg om den benyttede kompetansesammensetning og mer direkte spørsmål knyttet til driften. Kontraktoppfølgingen knytter seg mer til ledelsen på direktørnivå, hvor de gjennomgår innholdet i kontrakten. De rapporter og innmeldinger som foretas månedlig står nedfelt i kontrakten.

Informanten fra sykehjemmet hevder at det ikke utøves noen streng form for kontroll av kommunen, men at de heller har strenge kontrollrutiner innad i selskapet. Dette underbygges ved at begge parter opplyser at forholdet mellom kommune og sykehjem i stor grad baserer seg på tillit. På bakgrunn av størrelsen til kommunen, hevder informanten fra sykehjemmet at kommunen ville ha fått nyss i eventuelle mislighold rimelig raskt. I tillegg ville det medført klager fra interessenter. Informanten fra kommunen medgir at i forhold til å kvalitetssikre innholdet, så overprøves ikke de vurderinger som blir gjort av sykehjemmet, bortsett fra driftsgjennomgangen som foretas minst en gang i året.

Kommune B: Informanten fra sykehjemmet opplever at relasjonen baserer seg i stor grad på tillit. Dette forklares med at kommunen har konkurranseutsatt sykehjemmet over såpass mange år, og at kommunen har stor tillit til utførelsen til den private tilbyderen. Kommunen hevder at i det daglige består forholdet av tillit, men at forholdet ikke bygges på det og er et resultat av stramme kontrollrutiner. Det påpekes av informanten at på dette punktet er det viktig at kontrakten er tydelig.

Det foretas en kvartalsvis rapportering hvor kommunen mottar rapporter på kvalitet, avvikshåndtering, bemanning og lignende forhold. I tillegg benytter kommunen både meldte og uanmeldte tilsyn, revisjoner og har driftsoppfølgingsmøter minimum fire ganger i året. Kommunen oppgir at de opplever å ha god kunnskap om sykehjemmets kvalitetssystem. Informanten fra sykehjemmet forteller at hun opplever at kommunen driver en nøye kontroll med god oppfølging og en god dialog. De har en sporadisk kontakt med kommunen, iallfall annenhver uke. Kommuneinformanten innrømmer at ettersom sykehjemmet leverer til kvalitetssløyfene, men ikke er en direkte del av disse, må det holdes et litt hardt tak i de. Kontrollen ovenfor de private tilbyderne kan derfor oppleves som tettere, enn for de sykehjem som er i kommunal regi, selv om de leverer på samme indikatorer.

Kommune C: Ifølge kontrakten har kommunen mulighet til å gjennomføre tilsyn med sykehjemmet, gjennom både revisjoner og ved bruk av representanter fra tilsynsorgan. Informanten fra sykehjemmet forklarer at de har jevnlig ulike tilsyn, men det er sjeldent fra kommunen. Etter disse tilsynene meldes alltid resultatet inn til kommunen med en gang. Informanten forteller videre at det foretas en kvartalsvis rapportering om driften på et skjema som hun mottar hos kommunen. Det blir også gjennomført kontraktsoppfølgingsmøter to ganger i året, i tillegg til at kommunen får månedlige tilstedeværelsesrapporter. Informanten fra kommunen påpeker at de følger med på kompetansen sykepleieren skal ha, og hva de faktisk har.

På spørsmål om hvilken grad forholdet baserer seg på tillit, svarer informanten fra kommunen at de har veldig god tillit, da det ikke finnes noen grunn til å ikke ha det. Dette er noe som støttes av informanten fra sykehjemmet hvorpå det ble påpekt at kontrollen ville ha følt seg tettere om det ikke eksisterte tillit i relasjonen. Informanten hevder også at «jeg opplever jo at kontrollen er forholdsvis streng overfor oss, men jeg vet ikke hva den er i kommunen» (Kommune C). Informanten fra kommunen forteller at de følger nøye med på driften hos sykehjemmet gjennom de skjema som de får tilsendt, men at disse skjema blir benyttet på alle sykehjemmene.

Kommune D: Både kommunen og sykehjem opplyser at de har mange treffpunkter, og samarbeider tett. Sykehjemmet får to tilsyn i året, hvor et av disse er uanmeldt, på sjekk av driftsforholdene. Det foretas også månedlige møter hvor kontrollering av sikkerhet og avvikshåndtering gjennomgås. I tillegg har teamledere på sykehjemmet inntaksmøte med kommunen hver uke, for å gjennomgå de ulike pasientene og tildeling av plasser. På spørsmål om dette oppleves som en streng grad av kontrollering, sier informanten fra sykehjemmet «Jeg forstår at når vi har en kontrakt, så skal en leve opp etter kontrakten. Og klart hadde jeg sittet på andre siden, så hadde jeg kanskje ikke gjort alt på samme måte (..) jeg vil ikke si at det er for streng kontroll» (Kommune D). Informanten forklarer videre at på enkelte punkt kan kontrakten oppleves vag, spesielt på områder som gjelder bemanning utover det som er fastsatt. Det er en utfordring generelt i eldreomsorgen å få tak i kompetanse på sykepleiernivå, noe som kan skape vanskelige situasjoner ved ekstra behov. Informanten fra kommunen påpeker at det ikke utøves streng kontroll, men at relasjonen avhenger av en kontrakt som nødvendiggjør kontroll, ikke bare for kommunens del men også på bakgrunn av politisk press. Begge informantene hevder at tillit har gått seg til etter hvert som kontrakten løper, og informanten fra kommunen hevder at de jobber med felles mål.

Kommune E: Det benyttes driftsoppfølgingsmøter en gang i året for å kontrollere driften og kvalitetsnivået på tjenesten. I disse møtene vurderes blant annet avvikene, internkontrollsystemet og klager. De ansattes representanter er tilstede i disse møtene, og kommunen benytter også anledningen i enkelte tilfeller til å snakke med de andre ansatte på sykehjemmet. Informanten fra kommunen forteller at «Jeg tror det er en god trygghet på å se om det er et godt samarbeid internt i institusjonen» (Kommune E). De benytter ikke noe stort apparat for å kontrollere tilbyderen, og informanten fra kommunen hevder derfor at de ikke fører noen streng grad av kontroll. Kommunen har heller ønsket å basere driften og kontrolloppfølgingen på tillit, og vurderinger fra fagfolk og den ledelsen som har vært. De har ikke grunnlag for å mistenke at sykehjemmet opptrer uærlig og derfor måtte utøve ekstraordinære oppfølginger.

Informanten fra kommunen forteller at forholdet baserer seg i stor grad på tillit. Da de leverer godt, er tilliten et resultat av langvarig forhold og trygghet over tid. Det er de samme menneskene i relasjonen, og tilbyderen har en tillit til kommunen ved at de er stabile og seriøse.

5.3.1 Oppsummering:

Alle kommunene har organisert kontrolltiltak ovenfor tilbyderne i form av driftsoppfølgingsmøter. Antall møter per år varierer fra 1-4, bortsett fra i en kommune hvor det utføres månedlige møter. Kommunene mottar også rapporter angående klager, avvik og bemanning fra sykehjemmene.

To kommuner skiller seg ut fra de andre i form av tillit til den private tilbyderen, hvorpå den ene benytter få andre kontrollmekanismer. Dette er i motsetning til tre av de andre kommunene som opplever tillit, men at kommunen utfører en nøye og tett kontroll.

5.4 Oppfølging

I dette avsnittet vil de oppfølgingstiltak som kommunen benytter redegjøres for. De svar som fremkommer knyttes til håndheving av kontrollsystemet, og nærheten til hverandre i kontraktrelasjonen.

Kommune A: Kommunen og sykehjemmet oppgir å ha et veldig åpent forhold, og at det ikke benyttes mange stikkprøver selv om kommunen har mulighet til dette. Den eneste formen for stikkprøver det opplyses om er sjekk av vaktboken under driftsoppfølgingsmøtet. Informanten fra sykehjemmet opplyser at deres måte å drifte på er veldig synlig, da de opererer i samme bygg som sykehjem som er i kommunal regi og derfor har et tett samarbeid. Om det oppstår klager på sykehjemmet så er det mulig å klage direkte til kommunen, noe som gjør at sykehjemmet ikke kan skjule om ulike interessenter er misfornøyde. Kommunen baserer sin oppfølging på å vurdere de månedlige rapportene opp mot kontraktbestemmelsene, og kan innføre sanksjoner om disse ikke blir overholdt. Sanksjonsmulighetene står nedfelt i kontrakten og går på muligheten om bruk av dagsbøter, reklamasjon, heving av kontrakt og lignende forhold. Informanten fra kommunen forteller at heldigvis har dette vært lite benyttet, og opplyser at kommunen er fleksibel i forhold til å komme frem til ulike løsninger hvor kontraktinnholdet kan være vag. De har også et åpent forhold slik at sykehjemmet er tidlig å informerer om det skulle forekomme en klage.

Informanten fra sykehjemmet opplyser også om at kommunen gir de ansatte tilbud om internundervisning, som et ledd i sosialisering og sammenknytting av deres forhold.

Kommune B: I henhold til kontraktkravene skal sykehjemmet være delaktig i kommunens eget FoU arbeid. Informanten fra sykehjemmet påpeker at de får mye gjennom deltakelsen i FoU hvor de med å påvirker. I tillegg arrangerer både sykehjemmet selv og kommunen ulike kurs som den andre parten kan delta på. Informanten forteller videre at det oppleves som det er et ganske godt samarbeid på tvers av virksomhetene.

Informanten fra kommunen forteller at de følger opp sykehjemmet gjennom sporadisk meldte og uanmeldte tilsyn, hvor de går inn og utfører ulike stikkprøver og kontroller. De får også tilsendt alle avvik og klager som skulle oppstå, i tillegg er det også mulig å klage direkte til kommunen. Ifølge informanten fra sykehjemmet har det ikke forekommet noen uanmeldte tilsyn i løpet av dette året. De er derimot forberedt på at det kan forekomme, og antar at det ikke har skjedd enda fordi selskapet kun har driftet i et år. Om det skulle skje at det oppdages mislighold av kontrakten, er det oppført sanksjonsmuligheter i form av dagsbøter, prisavslag og eventuelt heving av avtalen. Informanten fra kommunen nevner at i forhold til kravene, og om tjenesten blir mangelfullt levert, har kommunen også en plikt til å hjelpe sykehjemmet mot kravoppnåelse. Som et eksempel nevnes kompetanseheving eller språkopplæring. Om sykehjemmet ikke klarer å overholde en fastsatt frist for kravoppnåelse, så må det eventuelt

en reforhandling av kontrakten til. Informanten forteller at alt avhenger på alvorlighetsgraden, om det er kontraktsbrudd, er det alvorlig.

Kommune C: Kommunen forteller at de ikke har mottatt klager på sykehjemmet, og at de alltid scorer høyt på kommunens brukerundersøkelser. Det har derfor ikke vært behov for noen sanksjonstiltak. Informanten forteller videre at alle klager kommer til dem, og om det skulle forekomme en klage, ville de forsøke å komme til bunns i problemet via møter og samtaler. Kommunen benytter seg heller ikke av stikkprøver, og baserer seg på åpenhet og de rapporter som sykehjemmet sender. Informanten påpeker i forhold til bemanningskrav og kompetansenivå: «Tar ikke stikkprøver på om de har det. Når de skriver i planen sin at de har det, så stoler jeg på det» (Kommune C). Det hevdes videre at årsaken er at kompetansen og bemanningen er på linje med de kommunale sykehjemmene. De har likevel kontraktfestet at de skal ha tilgang og innsyn i alt av sykehjemmets dokumenter og planer til enhver tid.

I utgangspunktet deltar ikke sykehjemmet på noen sosialiseringstiltak som er i kommunens regi. Informanten fra sykehjemmet forklarer at de får kun delta i forhold til kurs i dataverktøy, fordi dette er kommunens oppgave.

Kommune D: Informanten fra kommunen forteller at det foreligger sanksjonsmuligheter i kontrakten, men at deres målsetting er god samhandling og har derfor ikke iverksatt sanksjoner. Dette er noe som blir støttet av informanten fra sykehjemmet da kommunen ikke igangsatte sanksjoner, men hadde forståelse for at nivået på sykepleierkompetanse var i en periode lavere i henhold til kravet i kontrakten. Årsaken kunne henføres til svangerskapspermisjoner og generelt vanskelig rekruttering til området. Stikkprøven som kommunen benytter er det uanmeldte besøket en gang i året og bemanningssjekk for utvalgte datoer ved det månedlige møtet. Informanten fra sykehjemmet forteller at det ikke er så ofte stikkprøver da de ikke har fått noen klager, og har veldig godt rennomme i kommunen. Det finnes klagemuligheter for alle interessenter som kan rettes mot et brukerråd på huset. I dette rådet sitter det personer fra både eldreråd, politikere og ansatte som har månedlige møter som kommunen får referater fra. Kommunen opplever derfor å ha god kontroll over det som skjer.

Informanten fra sykehjemmet hevder at det ikke finnes sosialiseringstiltak som sykehjemmet kan delta på som er i kommunal regi. Det fortelles videre at de klarer seg selv på området, og har mye kurs og kompetanseheving gjennom selskapet. Videre påpekes det at sykehjemmet hittil har fått kommet med lite innspill og påvirkningsmuligheter til forbedring av rutiner og

effektivitetsheving. Informanten fra kommunen hevder derimot at de har forsøkt å utarbeide samarbeidsrutiner, men det er kommet lite innspill og initiativ fra sykehjemmet.

Kommune E: På spørsmål om kommunen benytter seg av noen form for sanksjoner eller insentiver, forteller informanten «det er nok insentiv å vite at de skal klare seg i en ny konkurranse, det er viktig og ha god referanse fra kommunen» (Kommune E). Ifølge kontrakten finnes det muligheter for å gi sanksjoner som dagsbøter, prisavslag og heving av kontrakt ved mislighold av kontraktbestemmelsene. Informanten forteller videre at de har mye tillit til tilbyderer, og føler ikke at det er noen behov for å gå rundt å sjekke på sykehjemmet. Om det skulle forekomme at de blir usikre, vil det foretas en ekstraordinær oppfølging. Men dette er kun om det er behov for det, for klagemulighetene er stor og det er lav terskel for å si fra om noen er misfornøyde. Både pårørende og ansatte ville nok gitt beskjed om ting ikke var så godt som det skulle. Både kommunen og sykehjemmet selv benytter seg av brukerundersøkelser, da spesielt rettet mot pårørende, men kommunen har ingen detaljert oppfølging da det baserer seg mye på tillit.

Kommune informantene forteller at de bevisst har foretatt sosialiseringstiltak med de ansatte hos den private tilbyderer. De foretar blant annet en fagutvikling, hvor de ansatte deltar på felles konferanser, og felles ledermøter. Informanten forteller videre at dette er en del av deres oppfølgingsarbeid, da de er tett på og ønsker å lære og utveksle erfaringer med hverandre, uavhengig av driftseiere.

5.4.1 Oppsummering

Alle kommunene har sanksjonsmyndighet ved mislighold, forsinkelse eller utilstrekkelig oppnåelse av kravspesifikasjonene. Det er ingen som oppgir konkret benyttelse av disse, men flere oppgir at de er fleksible og ønsker å komme til enighet før straffer utdeles. I forhold til oppfølging benyttes det lite eller ingen stikkprøver og uanmeldte besøk. Noen kommuner begrunner dette med tillit, og at de likevel får rapporter tilsendt. Om det skulle være behov eller at det mistenkes at noe holdes skjult, antas det at dette ville blitt benyttet mer.

Det er kun to kommuner som bevisst foretar sosialiseringstiltak for å pleie relasjonen og kompetanseutbytte. Andre kommuner har ingen eller få tiltak, hvor sykehjemmets egne tiltak antas å være tilstrekkelig for de ansatte.

6. ANALYSE

I dette kapittelet vil det empiriske grunnlaget som ble lagt frem i kapittel 5 analyseres opp mot det valgte teoretiske rammeverket fra kapittel 2. Analysen er strukturert etter forskningsspørsmålene og de tilknyttede kategoriene.

6.1 Hvordan sikrer anbudsutlysningen kvalitetsnivået på tjenesten?

Sikring mot redusert kvalitet i anbudsutlysningen kan gjøres via to aspekter. Den første er å tiltrekke og velge ut den rette tilbyderen, mens den andre er å gjøre valg og defineringer i kontrakten som kan sikre kvalitet og minske risikoen for kommunen. For å kunne besvare forskningsspørsmålet analyseres derfor først kategorien utvelgelse, for deretter å analysere kategorien kunnskap. I den påfølgende oppsummeringen sammenstilles disse for å gi grunnlag til å besvarelsen.

6.1.1 Utvelgelse

Når en kommune velger å konkurranseutsette en tjeneste må anbudsutformingen inneholde ulike spesifikasjoner for hva som skal overføres (Busch et al., 1999). Disse spesifikasjonene skal bidra til å sile ut ukvalifiserte tilbydere, da valg av riktig tilbyder er avgjørende for et vellykket samarbeid (Haugland, 2004). Når anbudskunngjøringen blir offentligjort forventes det at flere interesserte aktører vil konkurrere om å vinne anbudet, noe som også er en forutsetning for vellykket konkurranseutsetting (Busch et al., 2001).

I dag er det kun fire store private kommersielle aktører som befinner seg i markedet, og som andre og muligens mindre aktører må konkurrere mot. De konkurrerende aktørene kan da måtte gi tilbud som medfører underskudd for å få innpass på markedet. Dette begrunnes med at de private kommersielle aktører stiller friere i forhold til rammevilkår og innsatsfaktorer, og kan derfor tilby lavere pris for tjenesten (Bogen & Nyen, 1998). Når prisen presses lavest mulig kan det bidra til at kommunene får tilbud som vil redusere kvaliteten. Dette er noe som kommune E hevder å ha opplevd da de mottok tilbud med lave priser, men som gav inntrykk av at det medfulgte lav kvalitet. For å sile ut disse tilbyderne har alle kommunene valgt å tildele kontrakten på basis av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet. Vektingen av pris er lavere enn den for kvalitet slik at tilbydere som prioriterer lavpris-tilbud fremfor kvalitet

utelukkes. Likevel kan det forekomme at slike tilbydere blir med videre i prosessen, da vurderingen av kvalitet er subjektiv og avhenger av den enkelte kommune. Informanten fra kommune E forteller at alle tilbyderne har gode og imponerende tilbudsdokumenter, noe som kan vanskeliggjøre utsilingsprosessen. Dette vedkjenner også kommune B da det opplevdes å være marginale forskjeller mellom de aktuelle tilbyderne.

Redusering av skjev utvelgelse

I henhold til agentteorien knyttes det styringsutfordringer med asymmetrisk informasjon til prosessen forut kontraktsinngåelse kalt skjev utvelgelse. Det er derfor viktig for kommunene og avdekke tilstrekkelig relevant informasjon, slik at de kan inngå kontrakt med den mest optimale tilbyderen. Keil (2005) hevder at tilbyderne kan skjule sider ved deres egen karakteristikk og intensjon, slik at det er disse aspektene kommunene må forsøke å avdekke.

Kommunene kan avdekke forsøk på skjult karakteristikk ved å sette kvalifikasjonskrav til tilbyderne. Dette er kanskje den sikreste måten å forhindre at ukvalifiserte tilbydere legger inn tilbud. Ifølge regelverket for offentlig anskaffelser finnes det obligatoriske kvalifikasjonskrav som alle kommuner må inkludere i konkurransegrunnlaget, men disse vil i lav grad avdekke tilbyderens kompetanse og ferdigheter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2013).

Kommunene har derfor i tillegg satt krav til både kvalitetssystemet og internkontrollsystemet for å sikre at tilbyderen både har kunnskap og kompetanse til å utføre sykehjemstjenesten forsvarlig. Det å måtte levere beskrivelser og dokumentasjon på hvordan de planlegger å utføre tjenesten, er det Keil (2005) kaller for signalisering. Det vil si at tilbyderne gir kommunen troverdige signaler på at de evner å inneha driftskontrakten, noe som kan dempe forekomsten av skjev utvelgelse. For å avdekke om de beskrivelser som gis er oppnåelige og troverdige benytter alle kommunene seg av fagsterke personer under vurderingen. Ved å benytte seg av fagpersoner som inngår i kommunens egne sykehjem, vil det være lettere å finne en tilbyder som opptrer relativt likt eller bedre. Dette er noe som er viktig for flere av kommunene da de oppgir at det ikke skal oppleves noen forskjell å være på sykehjemmene, uavhengig av hvem som drifter.

Et annet kvalifikasjonskrav som alle kommunene har valgt å inkludere er ønsket om at tilbyderen har relevant erfaring. Det må derfor leveres beskrivelser og dokumentasjon for tidligere drift og kvalitetsoppnåelser, for å kunne være kvalifisert for vurdering. Dette er noe kommunene hevder å ha sjekket opp gjennom å bruke referansesjekk. Ved å forhøre seg med andres erfaringer med tilbyderne, vil troverdigheten i de opplysningene som oppgis styrkes.

Dette er en av metodene Keil (2005) hevder kan redusere sjansen for skjev utvelgelse, ved å verifisere tidligere prestasjoner.

For å avdekke tilbydernes intensjon har to av kommunene satt krav til at tilbyderen må sammenkoble dens egen og kommunens verdier og strategier. Dette kan ses på som en måte å sammenstille målstrukturen, og derfor redusere sjansen for å inngå kontrakt med en tilbyder som kun ønsker profittmaksimering. Selv om Busch et al., (2001) hevder at ulik målstruktur i seg selv ikke er problematisk, er det en risiko som burde forsøkes elimineres. En annen måte kommunene har forsøkt å avdekke skjulte intensjoner, er å benytte anbudsformen konkurranse med forhandling. Informanten fra kommune E hevder at ved å kunne ha samtaler og stille spørsmål hjalp det til å gi et inntrykk av tilbydernes motivasjon.

Selv om det foretas en nøye utvelgelse basert på både å avdekke skjulte karakteristikk og intensjoner, kan det ikke utelukkes at kommunen ikke velger den optimale tilbyderen. Wathne og Heide (2000) hevder at selv om tilbyderen oppgir visse ferdigheter og kompetanse forutsetter det ikke at disse vil bli benyttet under utførelsen. Slike aspekter vil bare kunne bli avdekket under utførelsen, og forutsetter at kommunen følger opp og har gode kontrollsystemer. En annen årsak til at kommunen ikke får den optimale samarbeidspartner er om kravene blir for høye og detaljerte. På grunn av tilbyderens risikoaversjon kan høye krav som ikke alltid er mulig å oppfylle gjøre at tilbyderen ikke ønsker å inngå kontrakt (Shapiro, 2005). Det kan også medføre at kommunen tiltrekker seg uønskede aktører som ser muligheter for egen gevinst på tross av den medfølgende risiko.

6.1.2 Kunnskap

Når kommunen benytter kontraktstyring stilles det ifølge Busch et al., (1999) visse krav til kontraktsutformingen og foreslår ulike punkter som bør inngå i spesifikasjonene. Et slikt punkt er kriterier for evaluering av både utførelse og kvalitet, noe som setter krav til at de som utformer og vurderer disse kriteriene har innsikt i tjenesteinnholdet (Kommunens sentralforbund, 2000). Det er derfor viktig at kommunen innehar kompetanse på sykehjemsdrift, både før kontraktsinngåelse og under samarbeidet.

Det er to forhold i anbudsutformingen som angår graden av kompetanse. Det første er at kommunene valgte å benytte seg av virksomhetsoverdragelse av sykehjemsdriften. Avhengig av om de ansatte blir værende i sine stillinger, sikrer kommunene kompetansen som allerede

eksisterer på og om sykehjemmet. Kommune E presiserer at det er møtet mellom den enkelte ansatte og pasienten som er avgjørende for god kvalitet. Ved å benytte virksomhetsoverdragelse medføres det derfor en viss kontinuitet både med tanke på kompetanse og kvalitetsoppnåelse på sykehjemmet.

Det andre forholdet som er viktig for bevaring av egen kompetanse på området, er antall sykehjemsplasser som er konkurranseutsatt. Om kommunen velger å ikke ha sykehjem i kommunal regi, mister de leder- og driftskompetanse. De stiller seg også i en mer sårbar posisjon om det skulle forekomme mislighold som ender med kontraktsbrudd. Det er bare en kommune som kan sies å ha denne usikkerheten i kontrakten ved at de har konkurranseutsatt en betydelig del av sine sykehjemsplasser. Dette kan øke sykehjemmets insentiv til å handle opportunistisk, ved at de bærer kun en liten andel av risikoen, i tillegg til at det ikke finnes noe internt sammenligningsgrunnlag for tjenestene. Det må derimot nevnes at dette er en relativt liten kommune, hvor oppdeling av sykehjemsplasser ikke ville vært hensiktsmessig.

Disse to forholdene reduserer den muligheten for skjev utvelgelse som Arrow (1985) sikter til, ved at kommunen faktisk har nok kunnskap til å vurdere om muligheten for bedre kvalitet er tilstede.

Ufullstendige kontrakter

Selv om kommunene innehar egen kompetanse om tjenesten, avhenger kvaliteten på utførelsen av hvordan det ønskede kvalitetsnivået er nedfelt i kontrakten gjennom prosedyrer, rutiner og krav. Haugland (2004) skiller mellom fullstendige og ufullstendige kontrakter, som defineres av detaljgraden i kontrakten og tilgjengelig informasjon på avtaletidspunktet. Ingen av kommunenes kontrakter kan sies å oppfylle kravene for en fullstendig kontrakt, da de ikke har nedfelt alle mulige hendelser og konsekvenser som kan påvirke kvalitetsnivået under avtaleperioden. Dette argumentet støttes av Haugland (2004) da kontraktens varighet gjør det vanskelig å skulle forutse ukontrollerbare hendelser i omgivelsene. På tross av at Milgrom og Roberts (1992) hevder at tilbyderne kan forstå kontraktsforpliktelser selv om de ikke er nedskrevet, kan en lav detaljgrad medføre misforståelser og åpne for uønskede handlinger. I tillegg vil det være vanskelig for kommunen å kontrollere og måle kvalitetsoppnåelse, uten konkrete krav og indikatorer. Det avgjørende vil derfor være graden av ufullstendighet på kvalitetskravene.

Alle kommunene er lovpålagt å følge kvalitetsforskriften som ivaretar brukerne av tjenesten og deres behov (Sosial og helsedirektoratet, 2004). Det varierer derimot mellom kommunene hvor mye disse er blitt bearbeidet for å direkte relateres til kommunen og deres ønskede nivå på kvalitet. Likevel vil ikke dette gi noen indikasjon på om kravene bidrar til å redusere eventuelle misforståelser eller åpner for mislighold. Det er vanskelig å skulle si noe om de krav som settes i forhold til fullstendighet, da de kan være endret som følge av de påfølgende forhandlingene i anbudsformen. Beuve og Chever (2014) hevder at lavere grad av ufullstendighet vil redusere mulighet for opportunistisk atferd gjennom direkte og indirekte effekter. For å kunne gi en vurdering av kommunenes kontrakter vil det derfor tas utgangspunkt i de effektene økt fullstendighet kan gi.

Den direkte effekten er at det skal bli lettere å verifisere tilbyderens innsats. To av kommunene benytter en kvalitetsevaluering som har klare parametere med oppgitte vektninger, noe som gir målbare og klare signaler om forventet innsats. Kommune E har også nedfelt ulike måleparametere i kontrakten basert på de lovpålagte krav som stilles i forskriftene. De resterende to kommunene har ikke nedfelt noen konkrete målepunkter i kontrakten. Likevel betyr ikke dette at de ikke finnes da de kan være i beskrivelsen som tilbyderen selv la frem, eller forhandlet frem, i kontraktsmøtet forut avtaleinngåelse. Bakdelen ved at tilbyderen selv kan legge frem forslag til målepunkter, er at de kan unnlate å legge disse inn på aspekter de ikke ønsker å måles på. Den indirekte effekten som optimaliserer kontrolleringen av kontraktsforholdet, ser vi tydelig hos de tre først nevnte kommunene. Tydelige krav gir synlige kontrollpunkter, som også kan vurderes og gi en gradoppgjør. Det kan derfor være lettere for disse kommunene og påføre kontrollmekanismer og sanksjoner for å eliminere opportunistisme.

6.1.3 Oppsummering

I denne oppsummeringen sammenfattes analysen av kategoriene utvelgelse og kunnskap for å kunne besvare forskningsspørsmål 1. Viktige aspekter er oppsummert i tabell 3.

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Tiltrekke egnede tilbydere	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Redusert skjev utvelgelse</u>					
Avdekke skjult karakteristikk	I stor grad	I stor grad	I stor grad	I stor grad	I stor grad
Avdekke skjult intensjon	Delvis	I stor grad	I stor grad	Delvis	Delvis
Bevart kompetanse	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<u>Redusert ufullstendighet</u>					
Direkte effekt	Delvis	Delvis	Ja	Ja	Ja

Tabell 3: Oppsummering av kategori; utvelgelse og kunnskap

Basert på den foregående analysen kan alle kommunene sies å tiltrekke seg egnede kandidater for kontraktsinngåelse. Dette indikeres av det eksisterende markedet av kommersielle private aktører, og den oppgitte marginale forskjellen mellom tilbydere.

Det antas at kommunenes ønskede beskrivelser og dokumentasjon av tilbyderens systemer og tidligere erfaringer, kan være behjelpelig med å redusere sjansen for skjev utvelgelse som forbindes med informasjonsasymmetri. Når tilbyderne ikke bare må forklare hvordan de tenker å benytte sine ressurser for å oppnå mål, men også må dokumentere disse, skaper dette et solid informasjonsfortrinn for kommunen. Slike beskrivelser gjør også valget om tilbyder enklere. Det vil derfor kun være en skjønnsmessig vurdering for hvilken tilbyder som ville fungert best med de enkelte verdier og system som eksisterer innad kommunen.

Ingen av kommunene kan antas å ikke ivareta kompetansen om drift og innholdet i tjenesten. Kommunene har fortsatt kommunale eller private ideelle sykehjem i produksjon, noe som tilsvarer en god kompetanse på utforming av kvalitetskrav og vurdering av tilbyderne. Det var kompetente fagfolk som foretok både utforming og vurdering. I tillegg setter alle kommunene krav til virksomhetsoverdragelse, og er i lav grad sårbar for kontraktsbrudd. Det vil si at det er de private tilbyderne som har mest å tape på å opptre opportunistisk. Selv om kommunene benytter kompetente folk, er det ikke alle kommunene som utarbeider sine kvalitetskrav og indikatorer noe videre fra de som er nevnt i forskriftene. Likevel har kommunene i ulikt grad fastsatt krav i kontrakt som kan opptre som kontrollpunkter, og dermed verifisere tilbyderens innsats. Det gis derimot ikke noen sterke indikatorer på nevneverdige forskjeller mellom kommunene, og det kan derfor antas at de stiller relativt likt forut en kontraktsinngåelse.

6.2 Hvordan reduseres opportunistisk atferd under utførelsen av tjenesten?

Under utførelsen av tjenesten kan kommunene redusere opportunistisk atferd gjennom ulike styringsmekanismer som inngår i kontroll- og oppfølgingsrutinene. For å besvare det ovenstående forskningsspørsmålet analyseres først kategorien kontroll, for deretter å analysere kategorien oppfølging. I oppsummeringen settes disse i sammenheng for å gi et grunnlag til besvarelsen.

6.2.1 Kontroll

Tilpassede kontrollsystemer kan avdekke forsøk på opportunistisk atferd gjennom bruk av ulike mekanismer og verktøy (Merchant & Van der Stede, 2011). I denne studien fokuseres det på de kommuner som har valgt tilbydere som i grunn har ulike mål enn kommunen selv. I henhold til agentteorien, hvor aktørene ønsker å maksimere egen nytte, kan det derfor være essensielt å benytte styringsmekanismer som fremmer målsammenfalling.

Overvåkning

Ifølge Wathne og Heide (2000) er overvåkning en styringsmekanisme som kan bidra til å redusere muligheten for moralsk risiko hos den private tilbyderen. Ved konkurranseutsetting av sykehjem ser det ut til at de fleste kommunene benytter samme kontrollrutiner i forhold til overvåkning. I alle kontraktene er det nedfelt en rett om full tilgang til alt som omhandler driften av sykehjemmet. Selv om ikke kommunene benytter seg av denne retten i fullstendig grad, kan vissheten om at de kan gå inn å sjekke ligge som en motivator for tilbyderen. Ifølge Douma og Schreuder (2008) oppstår opportunistisk atferd når kommunen ikke kan observere handlingene til tilbyder, da det ikke oppdages at tilbyderen jobber mot egne mål. Det fulle innsynet skal derfor være en bidragsyter til å kontrollere tilbyderen ved en eventuell ulik målstruktur.

Alle kommunene foretar driftsoppfølgingsmøter for å kontrollere driften og kvalitetsnivået på tjenesten. I noen kommuner skjer dette oftere enn andre, hvorpå to kommuner opplyser at en gang i året er tilstrekkelig mens en kommune foretar driftsoppfølging månedlig. Den kommunen som foretar de månedlige driftsoppfølginger, er også den som har hyppigst møtepunkter i tillegg til størst prosentvis utsatte sykehjemsplasser. Den tette kontrollen kan derfor forbindes til den risikoen som kommunen har tatt. Andre kommuner har en mye mindre prosentandel utsatt, og bærer derfor mindre risiko. Når risikoen er høy for kommunen,

må det sterkere kontrollrutiner til ettersom de i større grad er sårbar for mislighold. Dette står i kontrast til kommune E og A, som har mindre risiko og benytter friere kontrollrutiner.

Den overvåking som gjøres av kommunen må ifølge Wathne og Heide (2000) være legitimert gjennom kontrakten. Det vil si at det som overvåkes kan knyttes til mulige kilder for uønsket atferd og mislighold, som kan redusere kvalitetsnivået. En av kommunene legitimerer graden av kontrollbruk med det politiske presset som konkurranseutsetting medfører. En annen kommune legitimerer derimot kontrolleringen ved at tilbyderen ikke er en direkte del av det kvalitetsarbeidet kommunen foretar. Noen av informantene fra sykehjemmene oppgir heller ikke at det er noen former for konflikt, men mer en forståelse for kontraktstyring og den medfølgende kontrolleringen.

Tillit

Tillit som styringsmekanisme er ikke anerkjent av alle, men er nødvendig i et kontraktsforhold preget av ufullstendighet. Sako (1992) definerer tre ulike dimensjoner av tillit som eksisterer i en relasjon lik konkurranseutsetting. Nivået på tillitsformene påvirker styringen av relasjonen, og kan legge føringer for videre kontroll av tilbyderne.

Kontraktsmessig tillit knyttes til hvor mye kommunen stoler på at den valgte tilbyderen ikke vil opptre opportunistisk, men forplikte seg til det som er nedfelt i kontrakten. Kommune E hevder at det er viktig for aktørene å kunne innhente gode referanser til senere konkurranser, og det kan derfor antas at dette skaper grunnlaget for kontraktsmessig tillit. Om de private tilbyderne fokuserer på legitimitet, foran profitt, antas det at de vil opptre i henhold til kontraktbestemmelsene. Profittmålet vil derfor ikke gå på bekostning av kvaliteten i tjenesten, noe som samsvarer med Moland og Bogen (2001) sine tidligere bemerkninger.

Denne tillitsformen avhenger sterkt av utvelgelsesprosessen nevnt i kapittel 6.1.1, hvorpå de tiltak som kommunene benytter seg av bidrar til å forsterke tillitsformen. Ifølge Sako (1992) relateres denne tillitsformen til aktørenes verdier og moral, hvorpå to kommuner i utvelgelsesprosessen fikk beskrevet tilbyders verdier knyttet til deres egne. Dette i kombinasjon med andre kvalifikasjonskrav, styrker den kontraktsmessige tilliten.

Den andre dimensjonen av tillit i kontraktsforhold er *kompetansemessig*, og knyttes til hvor godt egnet de ulike aktørene er til å oppfylle lovnadene i kontrakten (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). Kvalitet avhenger sterkt av de som utfører tjenesten, og at de ansatte har

muligheten og kompetansen til å utføre en forsvarlig tjeneste. Denne formen for tillit er derfor svært viktig for sikring mot redusert kvalitet.

Ettersom denne dimensjonen av tillit omhandler kvaliteten i den daglige utførelsen av tjenesten, er det ikke uventet å finne at den eksisterer i alle kommunene. Kommune A hevder at de ikke overprøver vurderinger som blir tatt av sykehjemmet, noe som vitner om høy grad av kompetansemessig tillit. De avviks- og tilstedeværelsesrapportene som kommunene mottar gir også gode indikasjoner for den kompetanse som til enhver tid befinner seg på sykehjemmet. Noen kommuner har også nedfelt i kontrakten minimumskrav til bemanning. Andre aspekter som bidrar til å øke tillitsformen er tiltak foretatt før kontraktsinngåelse som innhenting av referanser og ansattes overgang ved virksomhetsoverdragelse. Det gis signaler både gjennom de foretatte intervju og kommunenes anbudsutforming at kompetanse er et av de viktigste faktorene ved kvalitetsbevaring. Dette er spesielt synlig hos kommune E som benytter kompetanse som et tildelingskriterium, noe som indikerer at kommunen har stor kompetansemessig tillit til den utvalgte tilbyderen.

Den siste dimensjonen av tillit er *Goodwill*, noe som Langfield-Smith og Smith (2003) knytter til intensjonen tilbyderen har til å utføre god innsats i henhold til kontrakten. To av kommunene påpeker at tilliten har gått seg til etter hvert som tiden går, og er et resultat av et langvarig forhold. Tilbyderen har med andre ord klart å opparbeide seg goodwill, ved å levere godt og skape gode resultater over tid. Kommune B hevder derimot at tilliten i det daglige er et resultat av stramme kontrollrutiner, noe som kan tyde på at goodwill tilliten er lav. Det kan derfor tenkes at kommunen betrakter tilbyderen i tråd med Williamson (1975) at om muligheten er tilstede, vil tilbyderen handle i sin egen interesse. Kommune B sikrer seg mot en slik moralsk risiko ved å ikke ha full tillit til den innsatsen som tilbyderen ilegger utførelsen, og benytte tettere kontroll for å sikre kvalitetsnivået. Dette er noe som Busch et al., (2011) hevder kan lede til ytterligere ønske om å opptre opportunistisk, da strenge kontrollrutiner som egentlig ikke er nødvendig, kan bidra til å redusere motivasjonen. Likevel forsvarer ikke dette en høy grad av goodwill tillit i en relasjon som er preget av mye usikkerhet.

Vurdering av kontrollmodell

I tråd med Langfield-Smith og Smiths (2003) modell for design av kontrollsystemer, vil kommunenes kontrollmønster vurderes. Dette for å se om de benytter optimal kontrollstruktur for å redusere opportunistisme med hensyn til den konkurranseutsatte tjenesten.

For å vurdere kontrollmønsteret er det ifølge Williamson (1979) tre karakteristikk ved transaksjonen som først må defineres. Det er en middels grad av *særegenhet* ved sykehjemstjenesten. Tjenesten defineres som kompleks, men den kompetansen som finnes om drift og utførelse kan benyttes i andre tilsvarende omgivelser. På grunn av kontraktens varighet, kompleksitet, og avhengighet til lovverket forbindes det stor *usikkerhet* ved transaksjonen. Det kan også defineres som en moderat *hyppighet* på transaksjonen.

Karakteristikken til transaksjonen gir direkte føringer til en byråkratisk kontrollmodell, grunnet særegenhet, hyppighet og rutinemessige arbeidsoppgaver. Derimot stiller omgivelsene seg nærmere en tillitsbasert form da fremtidige muligheter er ukjent og preget av usikkerhet. Aktørene tilsier likevel en byråkratisk modell, da forhandlingsmakten foreligger hos kommunen, og omdømme er viktig både for kommunen og tilbyderer. Dette indikerer at ved konkurranseutsetting av sykehjemstjenesten burde kommunene ta i bruk en byråkratisk kontrollmodell, men hente inspirasjon hos det tillitsbaserte etter en viss varighet.

Ifølge Langfield-Smith og Smith (2003) er den byråkratiske modellen basert på langsiktige kontrakter med detaljerte krav, hvorpå de ulike kontrollmekanismene er beskrevet i kontrakten. Utformingen til kommunenes kontrakter kan derfor sies å være i tråd med det optimale kontrollmønsteret ved konkurranseutsetting. Det er også kun kompetanse- og kontraktsmessig tillit som er nødvendig for å styre relasjonen, da tillit som styringsmekanisme spiller en begrenset rolle. Basert på dette kan det sies at kommune B følger den byråkratiske modellen tettere enn de andre kommunene ettersom de baserer styringen mer på goodwill tillit og mindre på overvåkningsmekanismer.

6.2.2 Oppfølging

Ifølge Haugland (2004) kan kontraktsforhold som overstiger 5 år, være gjenstand for endringer i omgivelser som vil påvirke kontraktbestemmelsene. I dette tilfellet vil lovendringer eller oppkjøp kunne endre aspekter innad i kontrakten, noe som skaper behov for fleksibilitet. Det er derfor ikke nok å kun iverksette kontrollrutiner for å sikre at tilbyderne handler i tråd med kontrakten, men også følge opp og foreta tiltak som kan samkjøre organisasjonene over lengre tid.

To former for oppfølgingsmekanismer som kan bidra til demping av opportunistisk atferd er insentiver og sosialisering (Wathne & Heide, 2000). Begge har som hensikt å føre til sammenfallende målstruktur mellom kommunen og tilbyder, slik at de ikke viker fra kontraktbestemmelsene underveis i relasjonen.

Insentiver

Det finnes både positive og negative insentiver som skal motivere til samarbeid og måloppnåelse, hvorpå disse kan bli gitt i både økonomiske og ikke-økonomiske former (Haugland, 2004). Ingen av kommunene oppgir å benytte insentiver i form av belønning for kontraktoppnåelse, annet enn betaling for de tjenester som utføres. Kommune E oppgir at det skal være insentiv nok i seg selv å få gode referanser fra velrennomerte kommuner. Det er derimot oppført negative insentiver i alle kontraktene i form av sanksjoner. Disse skal virke forebyggende ved at tilbyder kan bli økonomisk straffet om han ikke evner å oppnå de fastsatte kravene (Oliver, 1980). For å avdekke kritikkverdige forhold som kan utløse sanksjoner, kan kommunen benytte ulike stikkprøver. Alle kommunene har denne muligheten ifølge kontrakten, men det er kun en kommune som oppgir at de benytter stikkprøver og regelmessig tilsyn, hvorpå to av kommunen oppgir at de ikke benytter stikkprøver i det hele tatt. I enkelte av kommunene indikeres det at på grunn av størrelsen til kommunen, og at de opererer i samme bygg som de kommunale, ville det oppstått rykter som ville avdekt kritikkverdige forhold. I og med at alle interessenter kan klage direkte til kommunerepresentanter forsterkes antagelsen om at kommunen ville oppdaget underrapporteringer og eventuelt dårlig utførelse av tjenesten.

Ved konkurranseutsetting er det stor fare for moralsk risiko. Ifølge Sandmo og Hagen (1992) forekommer dette spesielt når resultatet av utførelsen ikke kun avhenger av tilbyderens innsats, men også hendelser utenfor hans kontroll. I tilfellet hvor tilbyderen hadde lavere bemanning enn kravet, er dette et eksempel hvor kommunen ikke med høy sikkerhet kan konkludere at dette ikke bare er lav innsats fra sykehjemmets del. Om ikke skylden direkte kan plasseres på sykehjemmet, kan det være vanskelig å utføre sanksjonstiltak, da det vil oppstå en slags gråsoner. Dette kunne vært unngått ved å nedfelle en slik hendelse eller konsekvens i kontrakten, men ingen av kommunene har tilsynelatende gjort dette. Det burde likevel vurderes ettersom alle kommunene gir inntrykk av at bemanning og kompetanse er de viktigste aspektene for kvalitetsoppnåelse. De kommunene som utsetter kun en liten andel sykehjemsplasser, vil derimot ha inngående kunnskap om hvor lett det er å skaffe ekstra

personell, og kan derfor benytte sanksjoner om det skulle vise seg at sykehjemmet gjorde brudd på kontrakten.

Vurderingen av å benytte sanksjoner virker å være utelukkende basert på rapporter, klager, og antagelsen om at kommunen ville hørt rykter om skjulte forhold. De rapportene som genereres er sammenfattet av sykehjemmet selv, slik at sjansen for å rapportere uriktige opplysninger, eventuelt unnlate å rapportere hendelser er tilstede. Derimot kan vissheten om at stikkprøve eller uanmeldte tilsyn kan forekomme virke avskrekkende nok til at sykehjemmet ikke bevisst prøver å skjule eller unndra informasjon. Denne effekten vil derimot til en viss grad kunne minskes, jo lengre tid som går og jo flere ganger tilbyderen har vært i kontraktrelasjon med kommunen.

Kommunene hevder å i liten grad benytte seg av sanksjonsmyndighetene. Dette kan være et resultat av dårlig overvåkning, men også at målstrukturen mellom kommune og tilbyder ikke er så ulik som enkelte hevder. Ifølge Wathne og Heide (2000) fungerer insentiver best når det er store målkonflikter å finne, og kan derfor være en årsak til at det ikke er behov for sanksjonstiltak. Det hevdes også at lite bruk av sanksjoner er et resultat av at kommunen ikke ønsker å benytte ressurser på å håndheve dem (Spangolo, 2012; Girth, 2012). Dette synes ikke å stemme da både kommune B og kommune D påpeker at de benytter ressurser i form av blant annet møtevirksomhet for å forstå og være behjelpelig når kravene ikke blir tilstrekkelig møtt. Dette kan derfor være en form for tillitserklæring ovenfor tilbyderen, hvor tilliten og relasjonen styrkes, og dermed reduserer villigheten for tilbyderen å opptre opportunistisk.

Sosialisering

Å benytte sosialiseringprosesser som styringsmekanisme skal føre til et tett samarbeid mellom kommune og tilbyder, slik at tilbyder ønsker å levere i henhold til kommunens mål. Den spiller også en stor rolle i avdekking av arbeidsmetodikker som tilbyderen benytter. Dette bidrar til å gi kommunen mer informasjon, slik at informasjonsasymmetrien minsker. Ifølge Wathne og Heide (2000) avhenger vellykketheten på styringsfunksjonen av graden den fremmer felles interesser.

Noen av kommunene benytter kompetansehevingskurs og innføringskurs i nye systemer som en måte å tilegne de ansatte på sykehjemmet den arbeidsmetodikken som er ønskelig. Dette bidrar til å redusere sjansen for opportuniste på individuelt nivå. Om de ansatte blir lojale til kommunen, fremfor driftere av sykehjemmet, vil disse kunne være behjelpelig til å gi beskjed

om noe suspekt skulle forekomme. Kommune E er den eneste kommunen som bevisst fremsetter at de foretar flere sosialiseringstiltak, men da det ikke er foretatt datainnsamling fra sykehjem i denne kommunen kan ikke disse opplysningene verifiseres. En av kommunene har påkrevd deltakelse i FoU gruppen i kommunen, noe som bidrar til å gi påvirkningsmuligheter og skaper et tettere samarbeid med god dialog.

6.2.3 Oppsummering

I denne oppsummeringen sammenfattes analysen av kategoriene kontroll og oppfølging for å kunne besvare forskningsspørsmål 2. Viktige aspekter er oppsummert i tabell 4.

	Kommune A	Kommune B	Kommune C	Kommune D	Kommune E
Byråkratisk kontrollmodell	Delvis	I stor grad	Delvis	Delvis	Delvis
<u>Tillit</u>					
Kontraktmessig	Stor grad	Stor grad	Stor grad	Stor grad	Stor grad
Kompetansemessig	Stor grad	Stor grad	Stor grad	Stor grad	Stor grad
Goodwill	Stor grad	Mindre grad	Delvis	Delvis	Stor grad
<u>Redusert moralsk risiko</u>	-				
Overvåkning	Delvis	Stor grad	Delvis	Stor grad	Usikkert
Insentiver	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis	Delvis
Sosialisering	Delvis	Ja	Nei	Nei	Ja

Tabell 4: Oppsummering av kategori; kontroll og oppfølging

Når kontraktsformen åpner for fleksibilitet og tilpasning, hevder Langfield-Smith og Smith (2003) at kontrollsystemet vil basere seg mer på tillit enn de mer tradisjonelle kontrollmekanismene. Dette samsvarer med de funnene som fremkommer i denne studien, hvor oppfølgingen i enkelte kommuner baserer seg mer på tillit enn overvåkning og tilsyn. Det kan virke som at noen kommuner ønsker at tilbyderer skal fungere som en selvstående enhet, ved å basere seg på tillit i størst mulig grad. Dette vil da medføre mindre oppfølgingskostnader, og dermed øke effektiviseringen ytterligere.

Funnene viser tydelige variasjoner i hvordan de enkelte kommunene utfører sine kontroll og oppfølgingsrutiner. Kommune B skiller seg ut fra de resterende ved at de følger det byråkratiske mønsteret i større grad. B er også den kommunen som i størst grad har sikret seg direkte mot moralsk risiko gjennom overvåkning og sosialisering. Denne optimaliseringen av

kontrollmønsteret kan være et resultat av de erfaringer kommunen har gjort seg, da kommunen er den som har utsatt sykehjem lengst. Kommune D utfører overvåkning i like stor grad som B, men baserer seg mer på goodwill tillit enn å utføre sosialiseringstiltak for å styrke relasjonen. Dette trenger ikke nødvendigvis å gi utslag i større risiko for mislighold for kommune D, da faktorer som kommunestørrelse og beliggenhet vil påvirke både grad av sosialisering og goodwill tillit.

Likevel opptrer D som en motsetning til kommune E, som har lavest grad av overvåkning, men høy sosialisering og goodwill tillit. Kommune E ligger derfor nærmere en tillitsbasert kontrollmodell, hvor styrket relasjon og tillit reduserer moralsk risiko, og derfor ikke nødvendigvis gjør stor overvåkning. Dette gjør også kommune A som er relativt lik kommune E, men som har mindre fokus på relasjonsbygging gjennom sosialisering. Tillit er ifølge Van der Meer-Kooistra og Vosselman (2000) essensiell ved konkurranseutsetting, likevel er det kun kompetanse- og kontraktsmessig tillit som er nødvendig ifølge kontrollmønsteret tilpasset tjenesten. Dette trenger ikke bety at kommune som vektlegger goodwill tillit setter seg i større fare for mislighold, men det legger større press på at de har avdekt den private tilbyderens intensjon forut kontraktsinngåelse.

Kommune C skiller seg ut ved å ha redusert moralsk risiko i lavest grad, de foretar ingen sosialiseringstiltak, og knytter heller ingen sterk goodwill tillit til relasjonen. Det kan derfor antas at kommunen legger for lite vekt på å sikre seg mot mislighold, og at denne kommunen utfører den svakeste kontrolleringen og oppfølgingen.

7. KONKLUSJON

I dette kapittelet vil studien oppsummeres og problemstillingen besvares. Det vil også redegjøres for mulig videre forskning basert på studien og tema.

7.1 Oppsummering og konklusjon

Denne studien hadde som formål å besvare problemstillingen:

«I hvilken grad sikres det mot redusert kvalitet ved konkurranseutsetting av velferdstjenester til private kommersielle tilbydere?»

Problemstillingen ble konkretisert gjennom to forskningsspørsmål. Forskningsspørsmål 1 belyser hvordan anbudsutforming bidro til å ivareta kvalitet i tjenesten, mens forskningsspørsmål 2 belyser hvordan kontroll og oppfølgingsrutinene reduserer opportunistisk atferd. Besvarelsen av problemstillingen baseres på en oppsummering av disse.

Gjennom aspektene utvelgelse og kunnskap fremkom det at kommunene i stor grad tiltrekker seg egnede tilbydere som både har erfaring og tilsynelatende tilfredsstillende kvalitetssystem. De fire store aktørene antas også å ha gode referanser, da de har drevet flere sykehjem for flere kommuner ved tidligere anledninger. Funnene viser dermed at alle kommunene reduserer muligheten for skjev utvelgelse, hvorpå kommune B og C utmerker seg i størst grad. Likevel vil de variasjonene som finnes forut kontraktinngåelse i forhold til utvelgelse, spille lav eller ingen rolle da det finnes kun et fåtall kommersielle tilbydere. Funnene indikerer også små forskjeller i fullstendighet i kontrakten, hvorpå kommune C, D og E stiller litt sterkere enn de resterende. Det antas derfor at kommunene utfører en tilstrekkelig sikring av kvalitetsnivået på tjenesten gjennom sine utvelgelseskriterier og kontraktbestemmelser. Derimot ligger det en utfordring i de vage kontraktutformingene. Disse kan gi grobunn til misforståelser eller ufrivillig mislighold av kontrakten.

Aspektene kontroll og oppfølging viser litt større variasjoner mellom kommunen, hvorpå de reduserer opportunistisk atferd i ulik grad. Det viser seg at noen kommuner velger å holde stramme tøyler, mens andre kommuner velger å basere seg i større grad på tillit som styringsmekanisme. Kommune D har tett kontroll og overvåkning, men har liten goodwill tillit og benytter ingen tiltak for å styrke relasjonen. På tross av den tette kontrollen, reduserer de moralsk risiko i lav grad, noe som indikerer at kontrollfunksjonen i verste fall kan gi

motsatt virkning. Kommune B er den som i størst grad benytter den kontrollmodellen som er tilpasset sykehjemstjenesten, og er også den som i større grad sikrer seg mot moralsk risiko. I motsatt ende står kommune C som i minst grad sikrer seg mot moralsk risiko, på tross av at de har liten goodwill tillit til tilbyderer. Kommune A og E er de som baserer seg i størst grad på tillit som styringsmekanisme. Ettersom moralsk risiko også kan reduseres i en relasjon preget av mye tillit, vil det være vanskelig å skulle konkludere om disse kommunene utsetter seg for høyere risiko enn de som baserer seg på kontroll.

Sett i sammenheng stiller kommune C sterkest i aspektene knyttet til anbudsutforming, men dårligst med tanke på kontroll og oppfølgingsrutiner. Det kan derfor antas at kommune C mener at de har avdekket tilbyderens intensjon tilstrekkelig forut kontraktinngåelse, og derfor ikke behøver tett kontroll. Dette er noe overraskende, da funnene indikerer at kommunen har mindre grad av goodwill tillit til tilbyderer. Kommune B stiller derimot sterkt både forut og etter kontraktinngåelse. Prinsipal-agentteorien tar utgangspunkt i at tilbyderer er opptatt av egen nytte, og at de er tilbøyelig for opportunistisk atferd. Dersom de private tilbyderer faktisk kun ønsker profittmaksimering, indikerer denne studien at kommune B sikrer seg i høyest grad mot redusert kvalitet.

Om kommune B sin anbudsutforming og kontrollsystem er den optimale løsningen vites ikke, da denne studien ikke tar hensyn til ulike forhold som er utenfor kommunenes kontroll. Som eksempel vil kommunenes størrelse og organisering være av vesentlig betydning for hvordan kontroll og oppfølgingsrutinene egentlig utøves og virker. Det kan derimot konkluderes med at fra et ny-klassisk perspektiv sikrer kommunene seg mot redusert kvalitet i ulik grad, hvorpå nivåforskjellene kan forklares med innsatsen i kontroll og oppfølgingsrutinene.

7.2 Videre forskning

Denne studien bidrar til innsikt i den kvalitetssikring som kommunene foretar, og funnene viser til flere områder som kan være interessant å studere videre. Et forslag er å bygge videre på konklusjonen og finne årsaken til variasjonene blant kommunene. Dette er noe som kan gi dypere innsikt, og muligens avdekke med større sikkerhet, i hvor stor grad kommuner sikrer seg mot redusert kvalitet. Det kunne også vært interessant å foreta et større utvalg, og gjøre en sammenligning mellom ideelle, private og kommunale driftere av sykehjem. I denne typen

studie kunne det vært aktuelt å kombinere metoder ved å blant annet benytte spørreundersøkelser.

En annen mulig vri på denne studien er å undersøke i lys av et annet perspektiv. Ved å benytte ny-institusjonell teori som kan forklare tilbyderens innsats med legitimering i omgivelsene, kan det tenkes at det er andre kommuner som sikrer seg i høyest grad. For eksempel vil styringsmekanismen goodwill tillit slå høyere ut, og dermed høyne sikringsgraden til kommune A og E.

REFERANSELISTE

- Arrow, K.J. (1985). The economics of agency. I J.Pratt og R.Zeckhauser (red.) *Principals and agents: The structures of Business*, s. 37-51. Boston: Harvard Business School Press
- Beuve, J. & Chever, L. (2014). Quality of Outsourced Services, Rent-Seeking and Contract Design. Evidence from Cleaning Contracts. *EPPP DP No. 2014-04* (Working Paper). Hentet fra: <http://chaire-ePPP.org/en/node/657>
- Bogen, H. & Nyen, T. (1998). *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Faforapport 254. Hentet fra: http://www.fafo.no/media/com_netsukii/254.pdf
- Brekke, K.R. (1999). Hva vet vi egentlig om konkurranseutsetting? *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 1/1999*. Hentet fra: <https://www.magma.no/hva-vet-vi-egentlig-om-konkurranseutsetting>
- Bryman, A. & Bell, E. (2007). *Business Research Methods*. 2.ed. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J.O. (1999). *Økonomistyring i det offentlige*. 2.ed. Oslo: Tano Aschehoug
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). (2001). *Modernisering av offentlig sektor, New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. & Vanebo, J.O. (red.). (2011). *Modernisering av offentlig sektor, Trender, ideer og praksiser*. 3 ed. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T. & Ramstad, L S. (2004). Modernisering av offentlig sektor: endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger. *TØH-serien*. (9), 1-12
- Crocker, K.J & Reynolds, K.J. (1993). The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement. *The RAND Journal of Economics*. 24(1), 126-146
- Dahlberg, G., Moss, P. & Pence, A. (2002). *Från kvalitet till meningsskapande: postmoderna perspektiv - exemplet förskolan*. Stockholm: HLS förlag

- Dalland, O. (2007). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 4.ed. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Das, T.K. & Teng, B.S. (2001). Trust, control, and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies*, 22(2), 251–283
- Domberger, S., Hall, C. & Skinner, V. (2004). *Contracting of Services in the Western Australian Public Sector: The 1995 Survey Findings*. Sydney: University of sydney
- Domberger, S. & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford review of economic policy*. 13(4), 67-78
- Douma, S. & Schreuder, H. (2008). *Economic Approaches to Organisations*.4.ed. New Jersey: Prentice Hall
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. 14(1), 57-74
- Evatt Research Centre, (1990). *Breach of Contract: Privatisation and the Management of Australian Local Government*. Sydney: Pluto Press.
- Gautun, H., Bogen, H. & Grødem, A.S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Fafo-apport 2013:24. Hentet fra: <http://www.fafo.no/images/pub/2013/20314.pdf>
- Girth, A.M. (2014). A closer look at contract accountability: Exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 24(2), 317-348
- Gottschalk, P. & Solli-Sæther, H. (2004). Perspektiver på relasjoner ved outsourcing av IT. *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 3/2004*. Hentet fra: <https://www.magma.no/perspektiver-paa-relasjoner-ved-outsourcing-av-it>
- Grossman, S.J. & Hart, O. (1986). The cost and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.

- Grund, J. (1999). Mellom politikk og marked. *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, 1/1999. Hentet fra: <https://www.magma.no/mellom-politikk-og-marked>
- Haugland, S.A. (2004). *Samarbeid, allianser og nettverk*. 2.ed. Oslo: Universitetsforlaget
- Halbo, L. (2006). *Kvalitetsstyring og måleteknikk – i laboratorium, produksjon og tjenestevirksomhet*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Herning, L., (2012). Konkurransutsatte sykehjem i Norge (Notat: For velferdsstaten 1:2012)
Hentet fra:
http://www.velferdsstaten.no/tema/markedsretting/privatisering/?article_id=96590
- Hinna, A.K. (2011, 23.02). Avvik ved flere Adecco-sykehjem. TV2. Hentet fra:
<http://www.tv2.no/a/3425340>
- Hosmer, L.T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20, 379-403
- ISO 9000: 2000: *Systemer for kvalitetsstyring – Grunntrekk og terminologi*.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføres undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2.ed. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Jensen, M.C. & Meckling, W.H., (1976). Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*. 3(4), 305-360
- Jensen, P.H. & Stonecash, R.E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*. 19(5), 767-787
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P.A (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 ed. Oslo: Abstrakt forlag
- Keil, P. (2005). Principal Agent Theory and its Application to Analyze Outsourcing of Software Development. *Proceedings of the 7th Int. Workshop on Economics-driven software engineering research*, St. Louis, USA, 2005, 1-5.
- Kommunens sentralforbund. (2000). Bestiller- og utførermodellen og kontraktstyring av tjenesteproduksjon – økt byråkrati eller mer selvstendighet (Brosjyre).
Trondheim: Hippopotamus As

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2.ed. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvaløy, O. & Olsen, T. (2009). Endogenous verifiability and relational contracting. *American Economic Review*, 99(5), 2193–2208
- Laffont, J-J., Martimort, D. (2001). *The theory of incentives I: The principal-agent model*. New Jersey: Princeton University Press
- Lahnstein, G. (Red.). (1993). *Kvalitet i helsesektoren*. Oslo: Universitetsforlaget
- Langfield-Smith, K. & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14, 281-307
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif: Sage.
- Logan, M.S. (2000). Using Agency Theory to Design Successful Outsourcing Relationships. *The International Journal of Logistics Management*. 11(2) 21-32
- Lunde, G. (2001). Konkurransetsetting kan gi store innsparinger i kommunene. *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse* 5/2001, Hentet fra:
<https://www.magma.no/konkurransetsetting-kan-gi-store-innsparinger-i-kommunene>
- Martinsen, E., Juven, O. & Sund, I.B. (2014, 05.02). Protesterer mot konkurransetsetting av barnehager. *NRK*. Hentet fra: <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/protest-mot-konkurransetsetting-1.11522366>
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget
- Meld.st.1 (2013-2014). (2014). *Nasjonalbudsjettet 2014*. Oslo: Finansdepartementet
- Mellingsæter, H. (2014, 18.02). Private dropper å by på omstridte barnehager. *Osloby*. Hentet fra: <http://www.osloby.no/nyheter/Private-dropper-a-by-pa-omstridte>
- Merchant, K.A. & Van der Stede, W.A. (2011). *Management Control Systems*. New Jersey: Prentice Hall

- Milgrom, P. & Roberts, J. (1992). *Economics, Organization and Management*. Harlow: Pearson
- Moe, T.M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*. 28, 739-777
- Moland, L.E. & Bogen, H. (2001). *Konkurransetsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner – muligheter og begrensninger*. Fafo-rapport 351. Hentet fra: http://www.fafo.no/media/com_netsukii/351.pdf
- Mortensen, Y. (2015, 9.9). Valget kan bety kroken på døra for kommersielle sykehjem. *FriFagbevegelse*. Hentet fra: <http://frifagbevegelse.no/artikkel-6.158.288634.dc04f22843>
- NOU 2015:1 (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Hentet fra: <http://produktivitetskommissjonen.no/produktivitetskommissjonens-forste-rapport-produktivitet-grunnlag-for-vekst-og-velferd/>
- NOU 2016:3 (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Hentet fra: <http://produktivitetskommissjonen.no/produktivitetskommissjonens-andre-rapport-fra-ressursokonomi-til-kunnskapsokonomi/>
- Nyland, K. & Pettersen, I.J. (2010). Økonomistyring i staten – likhet eller mangfold? *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 4/2010*. Hentet fra: <https://www.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold>
- Nærings- og fiskeridepartementet (2013). Veileder til reglene om offentlige anskaffelser. (Brosjyre). Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet
- Oliver, P. (1980). Rewards and Punishments as Selective Incentives for Collective Action: Theoretical Investigations. *American Journal of Sociology*. 85(6), 1356-1375
- Perrow, C. (1986). Economic theories of organization. *Theory and Society*, 15, 11-45
- Petersen, T. (1993). Recent Developments in: The Economics of Organization: The Principal-Agent Relationship. *Acta Sociologica*, 36(3), 277-293

- PLS consult (1997). *Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter*. Hovedrapport Århus:
Danske indenrigsministeriet
- Robertsen, K. (1999). Konkurransetsetting av offentlig virksomhet. *MAGMA, Econas tidsskrift for økonomi og ledelse 1/1999*. Hentet fra:
<https://www.magma.no/konkurransetsetting-av-offentlig-virksomhet>
- Rotter, J.B. (1967). A new scale for the measurement of interpersonal trust. *Journal of Personality*, 35, 651-665
- Sako, M. (1992). *Prices, Quality and Trust: Inter-Firm Relationships in Britain and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press,
- Sandmo, A. & Hagen, K.P. (1992). *Offentlig politikk og private incitament*. Oslo: Tano
- Saunders, M.N.K., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. 5.ed. Harlow: Pearson.
- Shapiro, S.P., (2005). Agency theory. *Annual Review of Sociology*, 31, 263-284
- Socialstyrelsen (2012). *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*. Stockholm
- Solvang, F. & Trandstad, B. (2011, 18.02). Sykehjems-suksess driver ulovlig. *NRK*. Hentet fra: <http://www.nrk.no/norge/sykehjems-suksess-driver-ulovlig-1.7512399>
- Sosial & Helsedirektoratet (2004). *Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene*. (Veileder). Oslo: Sosial og Helsedirektoratet
- Spangolo, G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*. 30(3), 291- 296
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. 3.ed. Bergen, Fagbokforlaget
- Thonstad, K. (2013). *Konkurransetsetting – Norge i nordisk sammenheng*. (LO rapport/samfunnsdokumentasjon 1/13) Hentet fra:
<http://www.lo.no/Valg2013/Valgnyheter/Konkurransetsetting/>

- Van der Meer-Koistra, J. & Vosselman, E.G.J. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*. 25, 51-77
- Van der Meer-Koistra, J. & Vosselman, E.G.J. (2006). Changing the boundaries of the firm, Adopting and designing efficient management control structures. *Journal of Organizational Management*. 19(3), 318-334.
- Walsh, K. (1995). *Public services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. Houndsmills: MacMillan Press
- Wathne, K.H. & Heide, J.B. (2000). Opportunism in Interfirm Relationships: Forms, Outcomes and Solutions. *Journal of Marketing*, 64(4), 36-51
- Williamson, O.E. (1979). Transaction-cost Economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*. 22(2), 233-261.
- Williamson, O.E. (1993). Calculativeness, trust, and economic organization. *Journal of Law and Economics*. 36(2), 453-486

VEDLEGG 1 - Intervjuguide 1, kommune

Innledningsvis blir de minnet på at det vil bli utført opptak av intervjuet. Jeg presenterer studiens problemstilling og hensikten med oppgaven. Det forklares at intervjuet vil bli transkribert og de som har ønsket vil få denne tilsendt for godkjenning. Jeg takker for at deltakeren tar seg tid, og setter i gang med spørsmålene.

Innledende spørsmål:

1. Navn, stilling, og rolle i forhold til drift av sykehjemmet.

Erfaring:

2. Hvilken erfaring har kommunen med konkurranseutsetting?

- Hvor lenge har sykehjemmet vært konkurranseutsatt?
- Hvor lange kontraktperioder benyttes?

3. Beskriv hvordan dere gikk frem for å sikre kvaliteten ved sykehjemmet ved konkurranseutsettingen?

- Hvem var delaktig i utforming av anbudsutlysningen?
- Hvilken erfaring hadde disse med anbudsutlysning og kontraktstyring?
- Hvor mye ble kvalitet vektlagt for valg av tilbyder?
- Hvordan ble det ønskede kvalitetsnivået kommunisert?
- Ble det benyttet tilleggskriterier for kvalitet, utover det som er fastsatt av norske lover?
- Ble det stilt spørsmål ved hvordan kvaliteten kunne opprettholdes ved lavt pristilbud?

4. Ble det utført referansesjekk av de ulike tilbyderne?

- Hvem foretok vurderingen av de mottatte tilbudene (kompetanse kvalitetstilbudet)?
- Hva var utslagsgivende for valg av tilbyder?
- I hvilken grad forventet dere tilbyders evne til å oppfylle kontrakten var?

Kunnskap:

5. Hvordan definerer kommunen kvalitet i sykehjemstjenesten?

- Hva definerer målet, og hva er akseptabelt?
- Hvordan ble kvalitetsmålene kommunisert forut konkurranseutsetting?

6. Hvordan har kommunen utarbeidet sine kvalitetsindikatorer?

- Hvem har deltatt i utarbeidelsen? (Fagutdannet, statlige indikatorer)
- Ble disse bearbeidet forut konkurranseutsettingen?
- Benyttes de samme indikatorene for alle sykehjemmene?
- Ble det satt krav til antall ansatte på jobb til enhver tid?
- Har den private aktøren påvirkningsmuligheter for revidering av indikatorene?
- I hvor stor grad dekker kvalitetsindikatorene de aspektene som er viktig for opplevd kvalitet?

7. Var den private tilbyderen delaktig i utarbeidelse av prestasjonskrav og belønning?

- Var kravene i samsvar med hva som er oppnåelig? Kvalitet/pris.

8. Benyttes de samme ansatte ved sykehjemmet uavhengig av hvem som drifter?

- Innehar kommunen egen kompetanse på området?
- Er kommunen sårbar for kontraktsbrudd?

Kontrollmekanismer:

9. Hvilke kontrollmekanismer benyttes for å sikre kvalitetsnivået på tjenesten?

- Er det i hovedsak resultat eller atferdskontroll? (Prestasjonsmåling, overvåking av atferd)
- Hvilke informasjonssystemer benyttes?
- Hvor ofte foretas målinger?
- Er det strenge krav til rapporteringer?

10: I hvilken grad baserer forholdet mellom kommune og tilbyder seg på tillit?

- Tanker om tilbyders intensjon.
- Er tilliten til at mål vil oppnås et resultat av stramme kontrollrutiner?

11: Hvilken grad av åpenhet/innsyn er det mellom kommune og tilbyder?

- Tilgang til sykehjemmets rapporter
- Grad av kontakt og mengde kommunikasjon

12: Utøves det strengere grad av kontroll på privat aktør enn kommunal?

- Hvorfor?

Oppfølging:

13: Hvordan følges spesifikasjonene i kontrakten for sykehjemmet opp?

- Hvilke insentiver/straffer benyttes for kravopptåelse?
- Hvem går gjennom spesifikasjonene?
- Hvem gjennomfører brukerundersøkelsene? (Kommunen eller sykehjemmet)

14: I hvilken grad er det mulig å endre kravene som settes til sykehjemmet?

- Flexibilitet i kontrakten.

15: Hvordan følger kommunen opp at det som rapporteres stemmer overens med utførelsen?

- Bruker kommunen stikkprøver/høy grad av tilstedeværelse på sykehjemmet?
- Utfører kommunen medarbeider samtaler med ansatte?
- Klagemuligheter for brukere/pårørende/ansatte?

VEDLEGG 2 – Intervjuguide 2, sykehjem

Innledningsvis blir de minnet på at det vil bli utført opptak av intervjuet. Jeg presenterer studiens problemstilling og hensikten med oppgaven. Det forklares at intervjuet vil bli transkribert og de som har ønsket vil få denne tilsendt for godkjenning. Jeg takker for at deltakeren tar seg tid, og setter i gang med spørsmålene.

Innledende spørsmål:

1. Navn, stilling og erfaring med konkurranseutsetting.

Kontroll:

2: Hvilke kontrollmekanismer benytter kommunen ovenfor sykehjemmet for å sikre kvalitet i tjenesten?

3. Opplevs det at kontrolleringen er strengere for dere, enn sykehjem som er i kommunal regi? På hvilken måte?

- Vil du si det utøves streng kontroll?
- Har dere tilstrekkelig handlingsrom til å utøve tjenesten slik dere føler er nødvendig?

4: Opplevs det vanskelig å skulle tilfredsstille alle de krav og forventninger som er satt i kontrakten?

5. I hvilken grad baserer forholdet mellom kommune og sykehjem seg på tillit?

Oppfølging:

6: Hvordan følges spesifikasjonene/kriteriene i kontrakten for sykehjemmet opp?

7: Hvilken grad av åpenhet/innsyn er det i relasjonen?

8: I hvilken grad er kommunen tilstedeværende på sykehjemmet?

9: Får ansatte ved sykehjemmet delta på sosialisering i form av kurs/konferanser som er i kommunal regi?

10: Har sykehjemmet påvirkningskraft ifht andre løsninger/forbedringer enn de krav som er bestemt av kommunen?