



uis.no

Solveig Sundt

**Bestiller - utførermodell som
styringssystem i verdibaserte
tjenester.**

Utfordringer og dilemmaer.

Masteroppgave 2010

Masteroppgaven er innlevert som del av
masterstudiet i Endringsledelse ved
Universitetet i Stavanger

**MASTERGRADSSTUDIUM I
ENDRINGSLEDELSE**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER:

Vårsemester 2010

FORFATTER:

Solveig Sundt

VEILEDER:

Professor, Dr. Jan Erik Karlsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

*Bestiller-utførermodeLL som styringssystem i verdibaserte tjenester.
Utfordringer og dilemmaer
En casestudie av bestiller og utførerenheter i en storkommune.*

EMNEORD/STIKKORD: NPM, ny-institusjonell teori, legitimitet,
endringsledelse, implementering, bestiller- utførermodeLL,
organisasjonsoppskrifter

SIDETALL: 159 (inkludert litteraturliste og vedlegg

STAVANGER,

DATO/ÅR

Sammen drag

Denne masteroppgaven har hatt som formål å undersøke, fortolke og forklare hva som skjer ved implementering av bestiller-utførermodell som styringssystem for fordeling og styring av pleie- og omsorgstjenestene i en storkommune.

I oppgaven blir det fremsatt ulike problemstillinger og hypoteser om mulige dilemmaer som kan oppstå som følge av en innføring av markedsøkonomiske virkemidler i et tradisjonelt verdibasert og profesjonsstyrt tjenesteområde innen offentlig forvaltning.

Bestiller-utførermodellen har sitt utspring i teoriene bak New Public Management (NPM). En av grunntankene i disse teoriene er at ved å benytte seg av økonomiske teorier og ledelsesfilosofi/ management fra privat sektor, kan en oppnå en mer effektiv offentlig sektor, hvor en sikrer en bedre fordeling av- og riktig bruk av midlene.

Men er det slik at en kan overføre teoriene fra privat virksomhet der markedsmekanismene har større betydning for drift og resultat enn i en til dels sterkt lovregulert offentlig virksomhet? Og hvor ytes pliktmessige og rettighetsorienterte tjenester som skal utøves gjennom samhandling mellom mennesker i ulike posisjoner?

Offentlige sektor står overfor store oppgaver i fremtiden med et økende eldre som vil være svært ressurskrevende i form av blant annet behov for mer arbeidskraft. Samtidig viser prognoser at det vil bli et underskudd på tilgjengelige arbeidskraft til den offentlige sektor. Kan den nåværende modell for organisering påvirke fremtidig rekruttering av arbeidskraft til den offentlige sektor?

Med utgangspunkt i teoriene bak NPM og ny-institusjonell teori har en gjennom metodetriangulering ved bruk av komparativ singel case-studie, dokumentundersøkelse og bruk av kvantitative sekundærdata hentet fra kommunens medarbeiderundersøkelse, søkt å finne gyldige svar på de fremsatte problemstillinger og dilemmaer.

Intervjuene er gjennomført våren 2009.

De mest sentrale funnene i undersøkelsen fortolkes dit hen at det har skjedd en stor grad av tilpasning av organisasjonsoppskriften til den kommunale organisasjonen, og i bruken av

teoriene og verktøyene i NPM. Dette skyldes flere forhold som vil bli redegjort for i oppgaven.

Videre vil en gjennom de funn som er gjort, kunne stille spørsmål ved om en har oppnådd en mer effektiv ressursutnyttelse ved bruk av bestiller-utførermodell for styring og fordeling av pleie- og omsorgstjenester, der betingelsene for utførelse er underlagt ulike lov- og forskriftskrav. De ulike verktøy som er utviklet for at bestiller-utførermodellen skulle kunne tilpasses kommunal forvaltning, fører en over til spørsmålet om kostnadene ved en slik modell.

Ledelsesstrategi og utøvelsen av denne, er viktige suksesskriterier for en virksomhet. Dette vises også igjen i denne oppgaven. Hvilke strategier den enkelte leder har valgt for å lede sin virksomhet gjennom et paradigmeskifte, tolkes i denne oppgaven til å ha vært sentralt for hvordan en har lykket som leder.

Bestiller-utførermodellen vanskeliggjør strategisk planlegging for fremtidig personalbehov for utfører, da det er dagens inntjeningsbetingelser som er styrende for rekruttering av personalet i virksomheten.

Et av de interessante funnene slik det tolkes i denne oppgaven er graden av fornøydhhet med bestiller-utførermodellen. De mest sentrale forhold synes å skyldes flere faktorer. Den ene faktoren er at det er adskilt hvem som vurderer brukers behov og hvem som utøver tjenesten. Den andre viktige faktoren er at utfører gjennom dette systemet er sikret økonomisk inntjening i samsvar med bestilte og utførte tjenester. Det vil si at bruker sikres tjenester basert på den enkeltes vurderte behov.

Det er likevel enkelte dilemmaer i denne modellen som kan få betydning for kommunens fremtidige tilgjengelige kompetanse, og i neste omgang rekruttering av nye medarbeidere.

Forord

Å kunne tilegne seg ny kunnskap er inspirerende og motiverende. Studiet har krevd mye tid og ressurser, men det har likevel vært givende.

Det rettes derfor en stor takk til Universitetet i Stavanger og Stavanger kommune som arbeidsgiver som har gjort studiet mulig.

Takk til Stavanger kommune som ga meg mulighet til å gjennomføre en undersøkelse i kommunen, og takk til alle lederne som stilte seg til disposisjon og gjorde det mulig å gi meg innsikt, kunnskap og forståelse om deres virksomheter.

Takk til alle foreleserne i endringsledelse ved UIS, og ikke minst til mine nære kollegaer som har støttet meg under masterstudiet.

En spesiell takk til min veileder dr. professor Jan Erik Karlsen for gode råd, tålmodighet og veiledning.

Til slutt og ikke minst takk til mine nærmeste rundt meg som har delt min oppmerksomhet og tilstedeværelse med studier gjennom flere år. Men som likevel har motivert meg til å stå på – takk til min Jan Erik, Eva og Kristina.

Stavanger UIS 2010

Solveig Sundt

Innhold

1. Innledning – problembakgrunn	10
1.1 Avhandlingens rasjonale	11
1.2 New Public Management – modernitetens beste virkemiddel?	13
1.3 Avgrensninger	17
1.4 Hensikten med studien	17
1.5 Avhandlingens oppbygning.....	18
2. Oppgavens kontekst	21
2.1 Storkommune i endring	21
2.2 Pleie og omsorgssektoren i ny drakt	22
2.3 Arbeidskraftsressursene i fremtiden – betydning for velferdstjenestene	24
3. Teori	26
3.0 Innledning.....	26
3.1 Teoretisk hovedperspektiv	27
3.2 Det modernistiske og rasjonelle paradigme perspektiv.....	27
3.3 Det sosialkonstruktivistiske paradigme.....	28
3.4 Det pragmatiske perspektiv	29
3.5 Ny- institusjonell teori.....	30
3.5.1 Legitimitet	30
3.5.2 Interessenter	32
3.6 Den konseptuelle foretaksmodell	33
3.7 Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter	38
3.8 Spredning, varighet og globalisering av nye organisasjonsoppskrifter.....	40
3.9 Verktøy og symboler	41
3.10 Adoptering av nye organisasjonsoppskrifter, løse koblinger og konkurrerende oppskrifter	42
3.11 Nye organisasjonsoppskrifter som spres - New Public Management	44
3.11.1 New Public management's ulike elementer:	46
3.11.2 Prinsippal- agent teori	50
3.11.3 Public choice- teori.....	51
3.11.4 Transaksjonskostnadsteori	51
3.12 Oppsummering av det teoretiske perspektiv	52
4. Teoretiske og praktiske dilemmaer i New Public Management.....	54
4.1 Beskrivelse av bestiller-utførermodellen i praksis	55
4.2 Hvilke dilemmaer kan oppstå i et NPM- basert styringssystem:	57
4.3 Bestiller:	58
4.3.1 Dilemma 1: Forhandlingsmyndighet, myndighetsområde og kontraktsstyring:	58
4.3.2 Dilemma 2: Kvalitet og kompetanse i bestillerfunksjonen	58
4.3.3 Dilemma 3: Legitimitet og konflikt	58

4.3.4 Dilemma 4: Stykkpris- prinsippet; sikrer en tjeneste til de med størst omsorgsbehov og med tilstrekkelig kvalitet?	59
4.3.5 Dilemma 5: Nye styringssystemer – og eller nye kontrollfunksjoner, til inspirasjon eller til utvikling av motstand og barrierer mot endring?.....	59
4.3.6 Dilemma 6: BASIS - Brukerundersøkelse som verktøy for omstilling og endring	59
4.3.7 Dilemma 7: Transaksjonskostnadene	60
4.4 Utfører:	60
4.4.1 Dilemma 1: Styringssignal for drift – samstemte eller oppstår det tvetydighet i de gitte signaler?	60
4.4.2 Dilemma 2: Tilgjengelighet kontra overtallighet?	60
4.4.3 Dilemma 3: Rekruttering kontra overtallighet? Omdømmebygging eller ”her og nå-løsning”?	61
4.4.4 Dilemma 4: Stykkpris som system; styrkes den ansattes opplevelse av tilstrekkelig tid til oppgaveutførelse, eller utvikles det barrierer og motstand blant ansatte/svekket legitimitet?.....	62
4.4.5 Dilemma 5: Bestillers kompetanse og legitimitet	62
4.4.6 Dilemma 6: Stykkpris som styrende for tilgjengelig kompetanse i egen organisasjon.....	62
4.4.7 Dilemma 7: Kan kunnskapsledelse skje i en bestiller- utførerorganisasjon?.....	63
4.4.8 Dilemma 8: Ledelsesfunksjonen	63
4.5 Oppsummering	64
5. Design og metoder	66
5.1. Vitenskapsteoretisk forankring	66
5.2 Forskningsdesign.....	67
5.2.1 Beskrivelse av case-studie som prosess	69
5.2.2 Intensivt eller ekstensivt forskningsdesign?.....	70
5.2.3 Teorienes rolle i designfasen.....	71
5.3. Validitet.....	71
5.3.1 Konstruksjonsvaliditet.....	72
5.3.2 Intern validitet	72
5.3.3 Ekstern validitet.....	72
5.3.4 Trusler mot validitet	72
5.4 Metodevalg.....	73
5.4.1 Case studie som metode	73
5.4.2 Dokumentanalyse og kvantitativ analyse av sekundærdata	73
5.5 Utvalgsriterier.....	74
5.6 Datainnsamling og datareduksjon	75
5.6.1 Intervju	75
5.6.2 Kildevalg ved dokumentundersøkelse	75
5.6.3 Kvantitative data	76
5.6.4 Datareduksjon.....	77
5.7 Data analysenes utfordring	77
5.8 Forskningsetiske aspekter	78
6. Resultater.....	81
6.1 Bestiller	82
6.1.2 Oppsummering av case-studien av bestiller.....	87

6.2 Utfører:	88
6.2.1 Oppsummering av case-studien av utfører	99
6.3 Dokumentanalyse	100
6.3.1 Oppsummering dokumentanalyse	106
6.4 Kvantitativ analyse av sekundærdata-medarbeiderundersøkelse	107
6.4.1 Oppsummering kvantitativ analyse fra medarbeiderundersøkelsen samlet	110
7. Drøfting	111
7.1 Innledning:	111
7.2 Implementering av nye organisasjonsoppskrifter som er på reise.	112
7.3 Bestiller- utførermodell som styringssystem i verdibasert tjenester – utfordringer og dilemmaer	114
7.3.1 Bestillers kompetanse:.....	114
7.3.2 Bestiller-utførermodellen – legitimitet og tillitsdimensjonen	115
7.3.3 Konflikt	118
7.3.4 Organisering av bestillerfunksjonen - forhandlings- og myndighetsområde	119
7.3.5 Økonomisk atferd og transaksjonskostnader	121
7.3.6 Tvetydighet i utførers styringssignaler	123
7.3.7 Kontrakts- og stykkprissystemets betydning for utfører	124
7.3.8 Kompetansestyring og ressursfleksibilitet i en stykkprisfinansiert utførehet ..	126
7.4 Organisasjonsoppskriftens reise inn i organisasjonen - implementering av nye organisasjonsoppskrifter og strategisk endringsledelse i et integrert perspektiv	128
7.4.1 Frikobling eller kontekstualisering av nye oppskrifter	128
7.4.2 Lederstrategier i et integrert perpektiv	131
8. Konklusjon	135
Referanseliste	138
Vedlegg	140

Figurer

Figur nr.1: Skjematisk oversikt over endringene i kommunen	s. 21
Figur nr 2: Den konseptuelle foretaksmodell sett i lys av NPM og innføring av bestiller-utførermodell i undersøkelsesenheten - kommunen.	s.34
Figur nr 3:Oppskriftenes gyldighetsområde som institusjonaliserte standard	s.40
Figur nr. 4:Prosessbeskrivelse av case- studie	s.69
Figur nr. 5:Beskrivelse av forskningsdesignet	s.70
Figur nr. 6:Tidsaksen for implementering for stykkprisfinansiering i alle deler av pleie-og omsorgstjenesten i case-kommunen	s.80

Tabell

Tabell nr.1:Målt hyppighet av relevante begrep i dokumentanalysen	s.102
Tabell nr 2:Resultat medarbeiderundersøkelse samlet for virksomhetene i hjemmebaserte tjenester 2008	s.108
Tabell nr 3:Resultat medarbeiderundersøkelse samlet for virksomhetene i helse- og sosialkontorene 2008	s.109

1. Innledning – problembakgrunn

Modernisering av offentlig sektor har vært på den politiske dagsorden de siste tiårene. Offentlig sektor ble kritisert for å ha blitt for stor, ineffektiv, med mangelfull ledelse og for sterk sentralisert styring. Svaret på moderniseringsbehovet ble blant annet teoriene bak New Public Management (NPM) reformene som oppsto som følge av den voksende kritikk mot offentlig forvaltning. Svært mange av endringene som er gjennomført i den offentlige sektor har hatt sitt utspring i teoriene bak NPM (Christensen & Lægreid, 2002; Hernes, 2007).

Ideene, oppskriftene og verktøyene i NPM er hentet fra det private næringsliv. Styrings- og ledelsesprinsippene fra privat sektor er blitt fremholdt som nyttige og hensiktsmessige virkemidler for effektivisering også i den offentlige forvaltning. I NPM legges det stor vekt på å markedsgjøre den offentlige sektor. Dette kan blant annet skje gjennom konkurranseutsetting, etablering av interne markeder og innføring av nye ledelsesformer gjennom oppsplitting av store sentralt styrte organisasjoner til mindre spesialiserte desentraliserte enheter. Og hvor leder er gitt delegerte fullmakter og myndighet gjennom rammestyring, basert på mål- og resultatvurderinger (Busch & Vanebo, 2005; Busch, Vanebo, Klaudi Klausen, & Johnsen, 2005; Hernes, 2007).

Intensjonen bak NPM er å stimulere til skjerpet fokus på effektivitet gjennom økt konkurranse og bedre ressursutnyttelse, blant annet ved etablering av markeder som handleplass for å kjøp og salg av ulike typer tjenester.

Empirien i denne masteroppgave er hentet fra Stavanger kommune hvor det i 2001 ble gjennomført en strategisk organisasjonsendring for å imøtekomme behov for og krav om å få en mer effektiv og brukerorientert organisasjon (Nadler & Tuschman, 1990). Et av de virkemidlene som ble iverksatt var blant annet innføring av bestiller- utførermodellen for bestilling, fordeling og utførelse av pleie og omsorgstjenesten i kommunen, og hvor utførerenhetenes drift er finansiert gjennom inntekter som følge av utført oppdrag.

Pleie- og omsorgstjenestene i kommunene fremstår i dag som en omfattende og kompleks kommunal oppgave som krever en stor andel av kommunenes disponible økonomiske midler. Tjenesten er også kompleks i det den er regulert gjennom ulike lov- og formkrav, i forhold til innhold, omfang, kvalitet og standard i tjenestene.

Hva skjer i en kompleks og verdibasert organisasjon ved innføring av en bestiller-utførermodell som styringssystem?

Dette søkes belyst i denne masteroppgave gjennom en komparativ casestudie av utvalgte bestiller og utførerenheter innen pleie- og omsorgstjenesten i Stavanger kommune.

1.1 Avhandlingens rasjonale

Undersøkelser kan munne ut i ulike typer kunnskap, den banebrytende og genuint nye kunnskapen, eller forbedret eller ny forståelsesramme for allerede etablert kunnskap (Jacobsen, 2005, s. 15). Eller som March (1991) har uttalt, at kunnskap kan være av en annen type enn den revolusjonære, den kan i stedet ha som mål å utvikle og raffinere eksisterende kunnskaper.

Intensjonen i denne oppgaven er å undersøke, forklare og fortolke hva som skjer i en organisasjon ved innføring av bestiller- utførermodell med bruk av kontraktstyring som styringssystem i en tjenesteytende og verdibasert virksomhet i offentlig sektor.

Opgaven er innrettet mot implementering av nye organisasjonsideer i form av NPM's teorier knyttet til etablering av intern marked i form av atskilte bestiller og utførerenheter i en pleie og omsorgstjeneste– den såkalt bestiller-utførermodellen. Undersøkelsen vil ha fokus på hvordan nye organisasjonsideer eller -oppskrifter adopteres av formelle organisasjoner og hvordan de virker på organisasjonen (Røvik, 1998, 2007).

Ved innføring av bestiller- utfører prinsippet for styring av de økonomiske ressursene i omsorgstjenestene, skjedde det et paradigmeskifte¹ innenfor et tradisjonelt profesjons- og hierarkisk styrt tjenesteområde innenfor offentlig kommunal virksomhet.

Hjemmebaserte tjenester i Stavanger kommune hadde frem til innføringen av bestiller-utførermodell som styringsprinsipp, vært ledet av fagprofesjoner som både vurderte behov for tjenester, fattet beslutning om og iverksatte det aktuelle tjenestetilbud. I tillegg hadde tjenesten ansvar for å føre kontroll og tilsyn med egen tjeneste. Den enkelte sykepleier i

¹ Wikipedia: Paradigme: Paradigme (gresk παράδειγμα, paradeigma) betyr forbilde, mønster, mønstergyldig eksempel. Thomas Kuhn definerte «paradigme» som de felles, i vid utstrekning uskrevede spilleregler, som samler et forskerkollektiv omkring en bestemt problemløsende, vitenskapelig praksis. Kuhn beskriver den vitenskapelige utviklingen som bestående av ulike faser som leder frem til en brytning mellom etablerte og nye paradigmer, som igjen ender i et paradigmeskifte; en aksept av det nye paradigmet.

hjemmesykepleien hadde et selvstendig faglig ansvar for til enhver tid å vurdere pasientens/brukers behov basert på et faglig skjønn, der minimumskriteriet var å gi nødvendig helsehjelp etter lov om kommunehelsetjenesten eller praktisk bistand etter lov om sosiale tjenester. Eventuelle endringer i tjenestene skjedde på bakgrunn av fagprofesjonens egne faglige vurderinger.

Ved innføring av bestiller – utfører modellen ble profesjonenes rolle endret. Vurdering og utførelse av pleie- og omsorgstjenestene ble atskilt i ulike organisatoriske enheter, gjennom etablering av interne marked som forutsetning for drift av hjemmebaserte tjenester.

Innføring av et denne type styringsperspektiv kan altså sees på som et paradigmeskifte i en tjeneste, som har vært preget av et helhetlig tankesett der det profesjonelle styringsidealet har vært dominerende (Vabø, 2007, s. 47). I tillegg kompliseres dette bilde av det allerede er et underskudd på tilgjengelig kvalifisert arbeidskraft, noe som også forventes å være gjeldende i overskuelig fremtid (Econ Pöyry, 2008).

Ledelse av offentlig sektor er i ulike sammenhenger og med ulike innfallsvinkler, blitt sammenlignet med ledelsesfunksjonen i privat sektor. Å lede en offentlig virksomhet kan være mer kompleks og mindre forutsigbart enn å lede i en privat virksomhet. Som leder i en offentlig kontekst har en mange interessenter som påvirker alle deler av organisasjonen, da en forvalter og fordeler fellesskapets velferdsgoder (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009, s. 18; K. Klausen, K., 2005, s. 62).

På bakgrunn av de endringene som har skjedd i organisasjonen og som i denne oppgave beskrives som et paradigmeskifte i en verdibasert tjeneste, har en utviklet ulike problemstillinger som ønskes belyst:

- Hvordan fungerer en *bestiller-utfører modell* i en verdibasert omsorgstjeneste?
- Hvilke *dilemmaer*² kan oppstå i organisasjonen ved implementering av nye organisasjonsideer eller trender som i dette tilfellet en bestiller- utfører modell for fordeling og styring av omsorgstjenester?

² Store Norske leksikon: Dilemma: situasjon man befinner seg i når man er tvunget til å godta den ene av to like ubehagelige muligheter. Uttrykket stammer fra den greske retorikk. I logikken brukes dilemma om en tveleddet påstand som kan være sann bare under den ene eller den andre av to forutsetninger som begge er umulige.

- Hvilke *strategiske ledelsesgrep* er iverksatt for å tilpasse organisasjonen til nye styrings- og ledelsessystemer hvor kontraktstyring er forutsetning for tildeling av tjenester?
- Og til slutt, hvordan forvaltes *humankapitalen* i denne type økonomisk styringssystem med sine dilemmaer og implikasjoner?

Undersøkelsen er gjort ved hjelp av intervjuer av ledere av helse- og sosialkontor som bestillere, og ledere av hjemmebaserte tjenester som utførere i en storkommune. Videre er det gjennomført en analyse av politiske dokumenter, og kvantitative sekundærdata hentet fra kommunens medarbeiderundersøkelse.

Dilemmaene som oppstår i en verdibasert omsorgstjeneste som en konsekvens av NPM ideene vil være hovedfokuset i denne oppgaven. NPM som suksesskriterium er av mange fremstilt som den beste løsning for å få økt effektivitet, bedre utnyttelse og forbedring av tjenestetilbudet i offentlig sektor.

Med et par tiår bak oss med NPM, er det fremdeles slik at denne reformretningen eller fenomenet har gitt oss de resultater som en ble forespeilet eller hadde forventet? I neste underkapittel vil det bli redegjort for noe av den senere tids mer kritisk litteratur eller forskning rundt NPM fenomenet.

1.2 New Public Management – modernitetens beste virkemiddel?

Synet på en organisasjon som et særegent fenomen innenfor en bestemt sosial kontekst har endret seg over tid. Nye organisasjonsformer eller ideer spres i tid og rom fortere enn noen gang over landegrensene, - det har skjedd en økende grad av globalisering³ i utveksling av gode ideer for organisering og ledelse.

New Public Management regnes som en av de mest betydningsfulle og største reformene som er blitt gjennomført i nyere tid i offentlig sektor (Christensen & Lægreid, 2002; Hood, 1991; Lapsley, 2009). Denne reformen er av mange blitt vurdert som løsningen på problemene for

³ Wikipedia: Globalisering er et uttrykk for en økende grad av samhandling, integrasjon, påvirkning og gjensidig avhengighet mellom folk og stater innenfor områder som [økonomi](#), [samfunn](#), [teknologi](#), [kultur](#), [politikk](#) og [økologi](#). Globaliseringsprosesser bidrar til å redusere betydningen av avstander og statsgrenser. Globalisering er en samlebetegnelse for en rekke prosesser.

offentlig sektor som oppsto på 1980 -1990 årene, i dens søken etter å bli en mer effektiv organisasjon med god ledelse og med et sterkt brukerperspektiv.

Offentlig sektor, i denne oppgaven den kommunale sektor, har siden begynnelsen av 1990 årene vært gjennom store organisasjonsendringprosesser, og hvor svært mange har hatt sitt fundament eller utgangspunkt i teoriene bak samlebetegnelsen New Public Management.

Norsk Institutt for by-og regionalforsknings (NIBR) undersøkelser på kommunal organisering viser at det har vært gjennomført svært mange organisasjonsendringer i kommune-Norge. I 2000 viste kartleggingen at 74 % av landets kommuner hadde gjennomført en eller annen form for organisasjonsendring på 1990-tallet. I perioden 2000- 2004 hadde om lag 60 % av kommunene iverksatt en slik endring (Hovik & Stigen, 2004, s. 58).

Et interessant trekk er likevel resultatene fra kartleggingen til NIBR i 2008 som viser klare tendenser til at endringstakten i kommunene er redusert. I 2008 er det en 20 % reduksjon i antall kommuner som oppgir at de har gjennomført endringer i overordnet administrativ organisering, fra 60 % i 2004 til 40 % i 2008 (Hovik & Stigen, 2008, s. 92).

Gjennom viktige trendsettere, som har en sosial autorisasjon i å spre og videreformidle ideene om ulike type konsepter innenfor organisasjon og ledelse, har de reformpositive vært i overvekt i å spre ideene bak New Public Management, her kan bla. annet nevnes OECD og ulike internasjonale konsulentfirmaer mv.(Christensen & Lægreid, 2002; Lapsley, 2009; Røvik, 2007). Andre spredningsformer har vært gjennom ulike utdanningsinstitusjoner eller formidling via tidsskrifter, eller gjennom intern eller ekstern utvikling(Røvik, 2007).

I Dagen Næringsliv den 9. november 2009 uttalte Stein Østre, følgende i en debatt om økonomisk teori og økonomers manglende evne til å forutse finanskrisen:

”Økonomisk teori lever i beste velgående og utvikler seg stadig videreMen økonomer kan ta feil, men det er de ikke alene om.

Et eksempel: Noen økonomer har ønsket å innføre bedriftsøkonomiske styrings -og ledelsesprinsipper i offentlig forvaltning (New Public Management).

... En rekke statsvitere var med på å ønske slike reformer velkommen. Hverken i Norge eller andre land synes denne type reformer å svare til sin hensikt med hensyn til utgiftsbesparelser og effektivitetssøkning. For dem av oss som har forstått hva et marked egentlig er, kommer ikke dette som en overraskelse.”

Lapsley(2009), stiller spørsmål ved om effekten av å bruke New Public Management teknikkene for å reformere den offentlige forvaltning. Har NPM innfridd de politiske myndigheters forventinger i deres søken etter å modernisere den offentlige forvaltning? Med bakgrunn fra studier av effekten av NPM i Storbritannia, som har vært trendsetter for denne reformen, uttaler han:

In this article, the case is advanced that the widespread use of NPM is often a cruel disappointment for governments. This is demonstrated by focusing on four key elements of NPM, ; as the practiced in the early twenty-first century- the role of management consultants, the development of e-government, the emergence of the 'audit society' and the increasing importance of risk management.
(Lapsley, 2009, s. 1)

Forfatteren hevder at i stedet for å være et godt redskap for å forbedre den offentlige forvaltning har NPM utviklet andre bieffekter: Et marked for kostbare konsulentfirma som koster mer enn effekten, kostbare teknologiske utviklingsprosjekt som ikke gir de forventede resultat, eller utvikling av tilsynssamfunnet og risikoledelse som følge av et for ensidig fokus på resultat.

Lapsley avviser ikke at NPM fortsatt vil være en alternativ organisasjonsoppskrift for offentlig sektor, men at reformen ikke har innfridd i forhold de til gitte forventinger om resultatoppnåelse.

Det er i Norge igangsatt flere forskningsprosjekter som tar for seg ulike sider ved det norske samfunn der NPM effekten studeres.

Forskningsprosjektet "Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) er igangsatt i regi av Norsk Forskningsråd og varer i perioden 2006-2010. Prosjektet beskrives slik:

"Programmet Demokrati, styring og regionalitet skal stimulere til økt kunnskap om lokale og regionale konsekvenser av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk i forhold til samfunnsdeltakelse, bosetting, tjenestetilgjengelighet, næringsutvikling og identitet. Særlig vekt skal legges på politikk- og styringsrelevant forskning. Dette innebærer både forskning om politikkenes innhold og virkninger, og forskning som grunnlag for politikk- og styringsutforming.

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1224698086060&pagename=demosreg%2FHovedsidemal> nedlastet 15.01.2010

I nyhetsbulletin fra Norsk forskningsråd 9.6.2009 blir det stilt spørsmål med om en får bedre og mer effektive tjenester som følge av bølgen av statlige iverksatte NPM reformer. Mye tyder på at så er ikke er tilfelle, uttaler forskningsleder i NIBR Steinar Johnsen. Videre antyder han at resultatene fra forskningsprosjektet som har vært rettet mot erfaringene/ effekten i bruk av NPM-reformer inn i offentlig tjenester, her relatert til regional utvikling, regional fordeling og demokratiske verdier, er mer med på å ”*undergrave den norske velferdsstatens tradisjonelle politiske mål mtp likeverdig regional utvikling og fordeling og demokratiske verdier*”

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Nyhet&pagename=demosreg%2FHovedsidemal&cid=1244023216588&p=1224698086089> 15.01.2010.

Som det også vises til i artikkelen, er dette i samsvar med den klassiske kritikken som har vært rettet mot NPM, det vil si spørsmål om effekt og overførbarhet fra privat til offentlig sektor.

Spørsmålet er om kritikken etter hvert er blitt mer omfattende og etter hvert blir gitt mer oppmerksomhet grunnet erfaringer der NPM er benyttet (Lapsley, 2009) samt ulike funn i forskningsprosjekter.

De samme kritiske synspunkter på NPM,s forespeilede effekter finner en hos Hernes i ”Med på laget”(Hernes, 2007). Her uttaler forfatteren etter at en har hatt en kritisk gjennomgang og søkelys på alle hovedelementene i NPM:

Sammenfatningvis kan man vel si at det er heftelser knyttet til iverksettelsen og håndhevelsen av alle de fem sentrale prinsipper som NPM bygger på. Det er også verdt å legge merke til at mens de landene som var først var ute i implementeringen av dem har modifisert sin politikk, mens programmet skjøt fart i Norge etter 2001 (Hernes, 2007, s. 50).

I denne oppgaven vil en studere effekten av innføring av NPM verktøy i en kommunal omsorgstjeneste. Omsorgstjenestene har vært en del av fellesgodene i det etablerte velferdssamfunnet i Norge. De individuelle løsninger i omsorgstjenestene og rettighetsorienteringen er blitt vektlagt sterkere og sterkere de siste år, og er nå fastslått gjennom endringer i lovgivningen. Et eksempel er innføring av lov om pasientrettigheter. Dette er prioriterte og ønskede samfunnsoppgaver, men utfordringen blir likevel omfanget av etterspurt tjeneste, og dermed kostnadene.

Men har NPM blitt det problemløsende verktøy for offentlig sektor slik som det var forventet og ble formidlet ved implementering? Kan offentlig sektor bli mer effektiv ved å implementere de markedsorienterte prinsippene som ligger bak prinsippene i NPM? Eller kan en se en tendens til at det er blitt en stagnasjon eller redusert endringsvilje i offentlig sektor, i motsetning til tidligere, i forhold til innføring av for eksempel interne markeder for fordeling av kommunale pleie- og omsorgstjenester.

Dette forhold vil en komme tilbake til i drøftingsdelen i denne oppgaven.

1.3 Avgrensninger

Problemstillingen i denne oppgaven er omfattende men likevel avgrenset. Oppgaven har fokus på hva som skjer i organisasjonen og med ideen, i forbindelse med implementering av nye organisasjonsoppskrifter for organisering og ledelse. Hovedfokuset i oppgaven er ut fra et ledelsesperspektiv.

Det er mange forhold som kunne ha vært tatt med i denne forbindelse. Men avgrensningen er foretatt i det en har valgt å rette blikket mot resultatenheter i den kommunale pleie- og omsorgstjenesten i organisasjonen hvor det er innført en bestiller- og utførermodell. Det er gjort en ytterligere avgrensning i oppgaven ved å innrette undersøkelsen mot virksomhetene som har bestillerfunksjon, dvs bestillerkontorene, og hjemmebaserte tjenester som utfører.

Det har heller ikke vært mulig å undersøke fullt ut transaksjonskostnadene knyttet til bestiller-utfører modellen, da dette er så omfattende at det vil utgjøre en undersøkelse i seg selv.

Omdømmebygging som har betydning for kommunene som et viktig moment i å beholde og å rekruttere medarbeidere er heller ikke en del av oppgaven.

1.4 Hensikten med studien

Hva skjer i en organisasjon som har vært preget av stor grad av autonomi for tjenesteutførelse, etter at det er innført markedsøkonomiske prinsipper som styrende for drift?

Hvordan kan ledere i offentlig sektor finne balansen mellom å tilfredsstille krav og forventninger til produksjon og resultat i forhold tjenesteleveranse på den ene siden, og samtidig ha fokus på forvaltningen av den humane kapitalen på den annen side?

Hvilke dilemmaer oppstår det i dette spenningsfeltet mellom ledelse og brukerbehov, ansatt og inntjening, satt opp mot å beholde og rekruttere ansatte?

Dilemmaene som oppstår i møte mellom to paradigmer er i seg selv interessante.

Det faktum at vi står overfor store utfordringer fremover med å rekruttere og å beholde tilstrekkelig arbeidskraft til offentlig sektor var medvirkende årsak til valg av problemstilling.

Oppgaven er også forsøkt bygd opp slik at interesserte ledere og andre som arbeider i en New Public Management inspirert organisasjon kan ha nytte av å lese oppgaven, idet det er søkt å gi et teoretisk bilde av de grunnleggende teorier bak NPM. Dette for gi et bedre grunnlag for å forstå ulike mekanismer eller utfordringer som oppstår i forbindelse med implementering av nye organisasjonsoppskrifter eller ideer.

1.5 Avhandlingens oppbygning

Oppgaven har som formål å undersøke, forklare og fortolke hva som skjer i en organisasjon ved innføring av bestiller- utførermodell med bruk av kontraktstyring som styringssystem i en tjenesteytende og verdibasert virksomhet i offentlig sektor.

Gjennom en komparativ case- studie av bestiller og utføreheter i en av Norges største kommuner vil en i oppgaven studere hva som skjer, hvilke dilemmaer som oppstår og eventuelle mekanismer som iverksettes i organisasjoner hvor NPM's prinsipper for ledelse og organisering blir innført.

Oppgaven er inndelt i syv kapitler og den kan beskrives som følgende:

➤ **Kapittel 1: Innledning og problembakgrunn:**

Her redegjøres det kort om bakgrunnen for valg av oppgaven og i hvilke sammenheng oppgaven er gjennomført i. Oppgavens undersøkelse er rettet mot kommunale pleie- og omsorgstjenester hvor det er innført en bestiller- utførermodell.

➤ **Kapittel 2 Oppgavens kontekst:**

I dette utdypes i hvilke sammenheng oppgaven er innrettet mot. Oppgaven er gjort gjennom en studie av enkelte virksomheter i en storkommune etter at det er innført en ny organisasjonsstruktur, såkalt 2 nivå's kommune med bestiller-utførermodell med kontraktstyring som prinsipp for fordeling av pleie- og omsorgstjenestene. I dette kapitlet redegjøres det for de strukturelle endringene som er blitt gjennomført i

kommunen både på overordnet administrativt nivå og spesielt beskrives virksomhetene som studeres, hjemmebaserte tjenester som utfører, og helse-og sosialkontorene som bestiller.

- Kapittel 3 Teori: Her redegjøres det for de teoretiske perspektiv og teoribidrag som er relevante og sentrale for analyse for det aktuelle fenomen som studeres i denne oppgaven. Ny- institusjonell teori og New Public Managements bakenforliggende teorier et det teoretiske grunnlag for oppgaven. Ved hjelp av disse teoriene vil en forsøke å undersøke, forklare og fortolke hva som skjer og hvilke mekanismer som oppstår i organisasjonen i forbindelse med implementering av nye organisasjonsoppskrifter.
- Kapittel 4 Teoretiske og praktiske dilemmaer i New Public Management Her går en inn i teoriene bak NPM, og i oppgaven blir det fremsatt flere påstander om mulige dilemmaer som kan oppstå i forbindelse med innføring av markedsøkonomiske prinsipper i en verdibasert tjeneste. I denne oppgave omhandler dette hjemmebaserte tjenester innen pleie -og omsorgstjenesten i en storkommune som har innført flere av NPM's verktøy for ledelse og organisering.
- Kapittel 5 Design og metode For å kunne belyse oppgavens problemstilling har en valgt å benytte seg av en singel case studie med flere utvalgte analyseenheter for å studere et fenomen i en bestemt kontekst. Undersøkelsen kan karakteriseres som et intensivt design der en har valgt å benytte seg av metodetriangulering for å sikre best mulig validitet i funnene. Det er gjennomført intervjuer av et utvalg av ledere med bestiller og utførerfunksjon. Videre er det gjennomført dokumentanalyse av politiske dokumenter fra kommunen, i perioden fra 2000 til 2009. Dessuten er det benyttet kvantitative sekundærdata innhentet fra kommunens medarbeiderundersøkelser i 2008.
- Kapittel 6: Resultater I dette kapittelet redegjøres det for funnene som er gjort i undersøkelsen basert på de fremsatte påstander om mulige dilemmaer som følge av implementering av New

Public Management teorier i en verdibasert organisasjon. Resultatene fremkommer som følge av de resultater som er funnet gjennom den kvalitative og kvantitative undersøkelsen.

➤ Kapittel 7 Drøfting

I dette kapitlet drøftes de funn som er gjort gjennom den komparative analyse av intervju, dokumentanalyse og kvantitative data. Drøftingen søker å finne forklaringer og å få en forståelse for hva som skjer i organisasjonene ved hjelp av et teoretisk perspektiv.

➤ Kapittel 8 Konklusjon

Her sammenfattes de funn som er gjort, og ut fra dette trekkes det en konklusjon basert på oppgavens problemstillinger og dilemmaer.

I neste kapittel vil en redegjør for oppgavens kontekst for å etablere en forståelsesramme for de valgte problemstillinger.

2. Oppgavens kontekst

2.1 Storkommune i endring

I 2001 gjennomførte Stavanger kommune en strategisk endring av organisasjonen for å gjenspeile kontroll over kommunens økonomi, samt innfri behovet for og kravet om en mer effektiv og tidsmessig organisasjon. Endringen kan anses som radikal da den vurderes som nyorienterende og gjennomgripende. Organisasjonen i sin helhet var gjenstand for endring ved innføring av en ny struktur og et nytt system for organisering og ledelse (Nadler & Tuschman, 1990). Endringen kan videre karakteriseres som pro-aktiv i det formålet var å skape en robust organisasjon for å møte fremtidige utfordringer.

Organisasjonsendringen ble etter en intern konkurranse gitt navnet ”STORMM – Stavanger ORganisasjon 2000, og prosjektet hadde som formål å få en mer effektiv og brukerorientert organisasjon som skulle gi bedre service og bedre kvalitet på tjenestene til brukerne.

(Kilde: Rådmannens forslag til ny hovedstruktur 2000, s. 2)

Hovedtrekkene i den nye organisasjonen i Stavanger kommune etter 2001:

Etablering av strategisk og operativ ledelsesnivå	Etablering av 2.nivå's ledelsesstruktur med divisjonaliserte resultatenheter
Innføring av mål og resultatstyring	Innføring av utstrakt grad av delegerede fullmakter til resultatenheter/virksomhetene
Innføring av insitament- og belønningssystemer, bl.a. gjennom lederavtaler og individuell lønn.	Etablering av andre selskapsformer gjennom etablering av foretak
Konkurransesutsetting av kommunale tjenester	Etablering av interne markeder ved hjelp av bestiller-utførermodellen
Innføring av fritt brukervalg i hjemmehjelpstjenesten ved bruk av kommunale og private aktører	Innføring av kontraktstyring og stykkprisfinansiering

Fig. nr.1: Skjematisk oversikt over endringene i kommunen

Den strukturelle endringen besto i innføring av en 2 nivå's modell for beslutning og ledelse. Rådmannen/ rådmannens lederteam var og er, det øverste og strategiske beslutningsnivå, kalt nivå 1. Nivå 2 er kommunens driftsnivå som er det tjenesteutøvende ledd ut mot kommunens innbyggere.

Det ble gjennom organisasjonsendringen opprettet ca. 140 spesialiserte resultatenheter der leder ble gitt utstrakt grad av delegerede fullmakter og myndighet, med mål- og resultatstyring som ramme for ledelse.

Enkelte enheter ble skilt ut fra kommunens ordinære organisasjon gjennom etablering av kommunale foretak⁴.

Det ble videre fattet vedtak om gradvis innføring av internt marked med etablering av bestiller- utførermodell som prinsipp for styring og fordeling av ulike tjenester. I utgangspunktet omhandlet dette teknisk fagområde og pleie- og omsorgssektoren. Det skulle videre innføres kontraktsstyring med stykkprisfinansiering innen pleie- og omsorgstjenestene, med mulighet for etablering av fritt brukervalg.

2.2 Pleie og omsorgssektoren i ny drakt

I forbindelse med organisasjonsendringen i kommunen, gikk pleie-og omsorgstjenesten fra å være en hierarkisk oppbygd organisasjon der en ble styrt gjennom ulike beslutningsnivåer, til å være en kontraktsstyrt organisasjon gjennom etablering av bestiller og utførerenheter.

Ved innføring av bestiller-utførermodell ble det etablert interne markeder ved hjelp av opprettelse av separate bestiller- og utførerenheter. Videre ble det innført kontraktsstyring i form av vedtak for styring av tjenestene. Etter hvert er det utviklet et stykkprissystem for de ulike typer tjenester innen pleie-og omsorgstjenesten. Stykkprissystemet i form av definerte timepriser varierer avhengig av hvilke tjenester som gis. Stykkprissystemet er grunnlaget for utførers driftsbudsjett. Dette innebærer at utførertjenesten ikke lenger gis et fullstendig driftsbudsjett ved årets begynnelse. Inntektene for utførerene finansieres nå i hovedsak gjennom inntekter på bakgrunn av 1) bestilte tjenester 2) utførte tjenester.

⁴ Det ble etablert foretak for områdene renovasjon, renhold - og vaktmestertjeneste, parkering og kulturhuset Kulturhuset rommer ulike kulturaktiviteter som eks: bibliotek, kino, barnemuseum og har ansvar for ulike kulturarrangementer i kommunal regi.

Innføring av stykkprisfinansiering (aktivitetsbaserte inntektssystem -ABI), har skjedd gjennom en gradvis prosess. Etter hvert som kommunen har vunnet erfaringer og utviklet ulike systemer og modeller for prisfastsetting, har de ulike typer tjenester i pleie- og omsorgssektoren, inklusiv hjemmebaserte tjenester blitt omfattet av stykkprissystemet. Det er også innført kartleggingssystem av pasient/brukergruppene i forhold tjenestebehov kalt IPLOS⁵.

I sak til formannskapet i 2003, orienterte rådmannen om den gjennomførte innføring av bestiller-utførermodellen, og om stykkprissystemet-/finansiering (ABI) i pleie og omsorgssektoren. I saken ble det blant annet redegjort for prinsippene for fordeling av bestillerbudsjettet og stykkprisfinansieringen (ABI) for utførere.

I saken uttaler rådmannen:

”Rådmannen ser omlegging til bestillerbudsjett og aktivitetsbaserte inntekter som et sentralt ledd i effektiviseringsarbeidet samt som en mer rettferdig fordeling av budsjettmidler”

(Dokument nr 8, 2003 s. 1).

En mer detaljert beskrivelse av bestiller- utførermodellen vil en komme tilbake til i kapittel 4.1.

I forbindelse med etableringen av bestiller-utførermodellen ble det opprettet syv bestillerenheter som etter hvert er redusert til fire enheter, og fjorten utførerenheter i hjemmebaserte tjenester som i 2008 er redusert til å bestå av åtte enheter.

Helse- og sosialkontorenes oppgaver ble i forbindelse med organisasjonsendringen endret fra å være øverste ledelse for alle helse- og sosialtjenestene i et gitt geografisk område, til å ha ansvar for sosialtjenesten og bestillerfunksjonen for et geografisk område innen helse-og sosialtjenesten i kommunen. Fra medio 2008 ble disse kontorene også en del av NAV reformen⁶.

⁵Helsedirektoratet. no: IPLOS er betegnelsen på et nasjonalt helseregister som skal danne grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. Det er et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk for kommunene og for statlige myndigheter.

⁶ NAV.no: På NAV-kontorene jobber ansatte fra Arbeids- og velferdsetaten og kommunen sammen om å finne gode løsninger for brukerne.

Hjemmebaserte tjenester, det vil si utfører, gir tjenester til hjemmeboende eldre, syke og funksjonshemmede i alle aldersgrupper som må ha bistand til å mestre dagliglivet, enten dette skyldes sykdom, ervervet eller medfødt funksjonshemming.

Tjenestene som utføres er i hovedsak pliktmessige ytelser som enhver kommune må ha tilbud om. De er hjemlet i lov om kommunehelsetjenesten og sosialtjenesteloven. Loven pålegger således kommunene å ha ulike typer tjenester slik at den enkelte innbygger sikres for eks. nødvendig helsehjelp eller hjelp til praktisk bistand i hjemmet. Det er opp til den enkelte kommune å sikre tilstrekkelig kvalifisert personale. En hver kommune er gjennom denne lovgivning pålagt å ha tilbud om hjemmesykepleie, heldøgns pleie og omsorgstilbud (sykehjem/ omsorgsboliger) og hjelp til praktisk bistand i hjemmene.

Oppgavene i den kommunale pleie og omsorgstjeneste har økt betydelig de siste år, både i omfang og i kompleksitet. Dette er som følge av flere forhold:

- Det skjer en stadig raskere utskrivning av pasienter fra sykehusene til eget hjem/kommune.
- Det er gjennomført mange store helse-og sosialreformer med overføring av ansvar fra stat til kommune.
- Den teknologiske utvikling har ført til at avansert behandling kan utføres i eget hjem.
- Større vektlegging av den individuelle rett til å velge tjenesteform.

Krav til kompetanse og ferdigheter innenfor tjenesten har som følge av denne utvikling endret seg betraktelig.

Kommunen har sentralisert all hjemmehjelpstjeneste i en resultatenhet og hvor det er innført fritt brukervalg. Som følge av dette er det inngått avtaler med private firmaer om slik tjenesteleveranse. Bruker bestemmer selv hvem som ønskes benyttet, den private eller den kommunale hjemmehjelpstjeneste.

2.3 Arbeidskraftsressursene i fremtiden – betydning for velferdstjenestene

KS som er kommunenes interesseorganisasjon, beskriver i strategidokumentet ”Stolt og unik”(2007) følgende hovedutfordringer for kommunesektoren mot 2020:

”Kommunene må konsentrere seg om to store arbeidsgiverutfordringer fram mot 2020:

- *Evnen til utvikling og nyskaping,*
- *Tilgang på og forvaltning av egen arbeidskraft.”*

(Kommunenes Sentralforbund, 2007, s. 5).

Krav og forventinger til den offentlige sektor i Norge har utviklet seg over flere tiår. Dette ser en blant annet gjennom den økt vekt på rettighetsprinsippet, som over tid også er blitt forankret i lov og regelverk.

I 2008 la Econ Pöyry frem forskningsrapporten ”Rekruttering og arbeidskraft i kommunene”.

I sammendraget uttales det:

”Utfordringene ved å rekruttere og holde på arbeidskraft varierer fra kommune til kommune og mellom yrkesgrupper. Likevel har kommunesektoren en del felles utfordringer, og selv om vi nå står foran en periode med konjunkturedgang, ser det på noen års sikt ut til at kommunesektoren på en del felt vil få økende problemer med å sikre seg nødvendig arbeidskraft. Langsiktige framskrivninger viser at det går mot stor underdekning av hjelpepleiere og sykepleiere, dersom dagens mønstre for bruk av arbeidskraft i kommunene videreføres, som følge av økt behov for pleie- og omsorgstjenester når antall eldre etter hvert øker (Econ Pöyry, 2008, s. 1).”

I tillegg til det stramme arbeidsmarkedet, vil en annen utfordring være et økende behov for mer spesialistkompetanse og dyktige generalister i kommunene (KS- 2008:5). Dette for at kommunen skal bli i stand til å ivareta de oppgavene som den har og fremover vil bli pålagt å ivareta, som her i denne oppgaven, - oppgaver tillagt pleie- og omsorgstjenesten. Dermed vil ”kampen om arbeidskraften” eller evnen til å lykkes i å rekruttere og beholde arbeidstakere være avgjørende for om offentlig sektor klarer å innfri de krav som settes til leveranse av varer og tjenester. Hvordan kommunene fremstår som arbeidsgiver vil ha betydning for fremtidige utdanningsvalg og valg av arbeidsplass for fremtidige arbeidstakere.

Vil kommunens valg av organisering av pleie- og omsorgstjenesten med innføring av markedsorienterte prinsipp for styring og ledelse, gjennom bestiller-utførermodell og stykkprisfinansiering, få betydning for fremtidig rekruttering? I oppgaven vil en søke å belyse blant annet dette forhold gjennom ulike fremsatte hypoteser i form av dilemmaer og utviklede problemstillinger.

I de neste kapitlene vil en gjennomgå de teoretiske rammeverk for oppgavens problemstillinger.

3. Teori

3.0 Innledning

Denne masteroppgaven har som mål å undersøke, fortolke og forklare hva som skjer i en organisasjon som innfører og anvender nye organisasjonsmønstre eller oppskrifter for styring og ledelse. Oppskriftene er forankret i teoriene om New Public Management (NPM) i en verdibasert tjeneste i offentlig sektor.

Å ta utgangspunkt i teori har som formål å forklare ulike fenomener i dets kontekst. For å kunne undersøke og belyse oppgavens problemstillinger er det valgt et forskningsdesign som tar utgangspunkt i en vitenskapelig teori.

Bakteppet for oppgaven er hva som skjer, hvilke mekanismer som utløses eller oppstår i en verdibasert organisasjon som produserer pleie- og omsorgstjenester, og hvor bestiller-utførermodell er innført som styringssystem.

Hvilke implikasjoner medfører dette for leder i deres ledelsesform og funksjon, og hvordan forvaltes humankapitalen? Dette blir ytterligere forsterket ved at finansiering av utførers drift er basert på resultatoppnåelse av de inngåtte kontrakter.

I denne oppgaven vil en undersøke og fortolke utvalgte områder i en større organisasjon for å se hva som skjer i organisasjonen i forbindelse med implementering av nye organisasjonsideer eller oppskrifter.

Med det som formål å studere nye organisasjonsideer som er på "reise, og spres" inn i offentlig sektor er det naturlig å ta utgangspunkt i teorier som favner dette området.

Opgavens problemstilling tar utgangspunkt i de teoretiske bidrag som en finner i ny - institusjonell teori, med vekt på den neoskandinaviske tilnærming og med et pragmatisk perspektiv. Her er fokuset rettet inn mot adopsjon og kontekstualisering, det vil si å se på ideenes eller de nye organisasjonsoppskriftenes skjebne i det de forsøkes tatt inn og brukes i organisasjonen (Røvik, 2007, s. 28).

I dette ligger det også det som formål å se på hva organisasjonen gjør med de nye organisasjonsideene og oppskriftene.

De nye ideene eller oppskriftene i oppgavens case har sitt utgangspunkt i de bakenforliggende teoriene til New Public Management; principal-agent teorien, transaksjonskostnadsteorien og public choice teorien.

3.1 Teoretisk hovedperspektiv

Teorikapittelet skal redegjør for oppgavens teoretiske ståsted som skal nyttes i den videre empiriske undersøkelse og analyse. Overordnet dette ståsted skal en redegjøre for hvilke meta-perspektiv som skal legges til grunn for den videre prosess.

Opgavens hovedformål er å studere hva som skjer i en offentlig sektor ved implementering av nye organisasjonsmønstre og hvilke dilemmaer som oppstår som følge av organisasjonsendringen.

Meta-perspektivet i denne sammenheng, er å forklare og angi hvilket organisasjonsteoretisk perspektiv eller forskningstradisjon en legger til grunn for å forstå og forklare sosiale fenomener Det er i dag ulike organisasjonsteoretiske retninger som har ulike system og perspektiv på organisasjoner for å forstå og forklare de sosiale fenomener som skjer i en organisasjon under ulike forhold (Røvik, 2007).

I dette teoretiske perspektiv finner en to institusjonaliserte paradigmer ⁷: den modernistiske og rasjonelle orienteringen, og den sosialkonstruktivistiske retning. I tillegg introduserer Røvik (2007, s.54) en tredje retning – den pragmatiske .

3.2 Det modernistiske og rasjonelle paradigme perspektiv

Det modernistiske og rasjonelle perspektiv har vært rådende i organisasjonsvitenskapen gjennom de hundre årene som denne har eksistert.

Det hele startet med ”Taylorismen”- scientific management, som var opptatt av hvordan en kunne effektivisere byråkratiske systemer og organisasjoner gjennom en effektiv organisering av arbeidet. Videre over til de nyere retninger, for eksempel innen ny-økonomisk teori, som blant annet går på å videreutvikle transaksjonskostnadsteorien fra 1980-årene(Røvik, 2007, s. 47).

⁷ Wikipedia: Paradigme: Paradigme (gresk παράδειγμα, paradeigma) betyr forbilde, mønster, mønstergyldig eksempel. Thomas Kuhn definerte «paradigme» som de felles, i vid utstrekning uskrevne spilleregler, som samler et forskerkollektiv omkring en bestemt problemløsende, vitenskapelig praksis. Kuhn beskriver den vitenskapelige utviklingen som bestående av ulike faser som leder frem til en brytning mellom etablerte og nye paradigmer, som igjen ender i et paradigmeskifte; en aksept av det nye paradigmet.

Transaksjonskostnadsteorien slik den er videre utviklet av Williamson er en av de tre grunnleggende økonomiske teoriene bak New Public Management (Busch, 2005, s. 103).

Teorien går i korte trekk ut på at en kan dele en produksjonsprosess opp i en rekke selvstendige funksjoner, som selve overføringen mellom to funksjoner, kontraktsforhandling, kontroll av inngått kontrakt eller kontraktsbrudd. Mellom hver funksjon er det en overføring, og i overføringen er det en kostnad, en transaksjonskostnad, som da er grunnlaget for transaksjonskostnadsteorien.

Ved hjelp av denne teoretiske tilnærming, der en studerer kostnadene rundt de ulike prosesser i en produksjonsprosess og kontraktsforhandling kan en få en ”*anvisning på når det er hensiktsmessig å benytte de forskjellige former for kontrakter*” (Busch, 2005, s. 104).

Det modernistiske og rasjonelle perspektiv har en positivistisk organisasjonsvitenskapelig tilnærming, og den preges av tre fellesnevnerne: en grunnleggende fremtids- og utviklingsoptimisme, troen på organisering og organisasjon. De formelle organisasjoner er det viktigste redskap for en kontinuerlig utvikling mot et høyere nivå og har en vitenskaps- og kunnskapsoptimisme; for å oppnå dette må det til en modernistisk organisasjonsvitenskap som bidrar med kunnskap. Grunnlaget for dette er at modernismen mener at organisasjoner er systemer som uansett lokale variasjoner, antas å fungere etter noen universelt gyldige mekanismer og logikk (Røvik, 2007, s. 47).

Tar en utgangspunkt i en bestiller- utførermodell som det studeres i denne oppgaven, kunne en ved å benytte seg av transaksjonskostnadsteorien undersøkt de ulike funksjonene og overføringene i en produksjonsprosess mellom bestiller og utfører; - fra kostnader knyttet til prosesser rundt kontraktsinngåelse, kontroll og oppfølging av de krav som er satt for kontrakten, og om det oppnås de forventede målsettinger.

3.3 Det sosialkonstruktivistiske paradigme

Det sosialkonstruktivistiske perspektiv kan vurderes som motstykke til det modernistiske perspektiv, og oppsto i 1960 årene. Paradigmet har en institusjonell tilnærming med tre kjennetegn; det første er ideen om den sosialt konstruerte virkelighet, det vil si at organisasjoner befinner seg i omgivelser som oppfattes som naturgitte ytre rammer, som er sosialt skapt (Røvik, 2007, s. 47). Videre er det innen denne retningen en skepsis til den positivistiske organisasjonsvitenskapen som har et utgangspunkt i at den kan bidra med universelle prinsipper for design, styring og ledelse.

Grunnen til denne skepsis er at sosialkonstruktivismen ser på organisasjoner som ”kontekstbetingede sosiale konstruksjoner, ikke tilnærmede naturfenomener som fungerer i henhold til rom og tidløse lovmessigheter”(Røvik, 2007, s. 48).

Det siste kjennetegnet ved sosialkonstruktivismen er redskapsskepsisen. I motsetning til det modernistiske synet som mener at organisasjonene kun er et middel for måloppnåelse, mener den sosialkonstruktivistiske retningen at ”organisasjonene også er arenaer for utvikling og fortolkning av symboler og meninger (Røvik, 2007, s. 48).

I denne masteroppgave er det interessant å se hen til det sosialkonstruktivistiske perspektiv da ny- institusjonell teori har sitt utspring i dette paradigme. Ny- institusjonell teori har et særskilt fokus på spredning av organisasjonsmønstre og hva skjer med dem og den organisasjonen som de søkes implementert i.

3.4 Det pragmatiske perspektiv

Røvik (2007) har gjennom sine siste studier introdusert en ny vitenskapsteoretisk retning som han benevner som den pragmatiske⁸ institusjonalisme.

Hans argument for å etablere en ny retning er at han mener at den modernistiske og sosialkonstruktivistiske retning opererer med et abstrakt og relativt distansert forhold til empiriske observasjoner: ”Jo mer innsikt man tilegner seg om disse problemstillingene via empiriske studier, desto mer vil man oppdage at (og hvordan) modernistiske og sosialkonstruktivistiske logikker i den praktiske verden er kjedet sammen på mange og komplekse måter. Eller som han videre argumenter for at ”de to paradigmene hver for seg tilbyr polariserte og mer entydige enten - eller - forklaringer, vil en pragmatisk posisjon søke å få frem det grunnleggende tvetydige ved mange av de fenomener som her studeres.” (Røvik, 2007, s. 53).

I den pragmatiske institusjonalisme søkes det å innta en pragmatisk eller praktisk posisjon i forhold til det modernistiske og det sosialkonstruktivistiske perspektiv, samtidig som en er i spenningsfeltet mellom perspektivene. I følge Røvik har det pragmatiske perspektiv likevel en

⁸ Wikipedia: Pragmatisk beskriver en person som legger vekt på å oppnå praktiske resultater, eller finne en løsning på et problem.

klar teoretisk posisjon selv om den har en empirisk orientering og fokus på mulige ”*tvetydigheter*” (Røvik, 2007, s. 53).

Det er i hovedsak det pragmatiske perspektivs ståsted som er valgt for oppgaven, og dette perspektiv vil også gjenfinnes under metodekapittelet, da både teori og metode tar utgangspunkt i samme virkelighetsoppfatning, det vil si hvordan en ser på virkeligheten (Røvik, 2007). I denne oppgaven er det valgt å gjennomføre en case studie for å finne ut hva som skjer når ideer spres og skal implementeres eller forsøkes implementert i en organisasjon.

3.5 Ny- institusjonell teori

Ny- institusjonell teori er et viktig bidrag i analyse av det empiriske materiale i denne oppgaven, selv om en også inntar et pragmatisk perspektiv. Denne teorien bygger på, og har sitt utspring i institusjonell teori.

Ny- institusjonell teori fokuserer på spredning og adoptering av nye organisasjonsmønstre eller oppskrifter, legitimitet og organisasjonenes tilpasning til institusjonelle omgivelser (Busch & Vanebo, 2003; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

I denne sammenheng tas det et tilbakeblikk på viktige elementer i det teoretiske landskap innenfor institusjonell teori, for å forstå ulike fenomener eller handlinger i det empiriske materiale.

I institusjonelt perspektiv har organisasjonene behov for å tilpasse seg verdiene i de eksterne omgivelsene (Selznick, 1957). Organisasjonene var i følge Selznick 1) rasjonelle verktøy for å tilfredsstille interessentene og 2) et organisk system som tilpasset seg de sosiale normer blant interessentene og de generelle krav fra omgivelsene (Busch & Vanebo, 2003, s. 88). Det vil si at det skjer en institusjonaliseringsprosess ved at en organisasjon opptar institusjonelle trekk fra omgivelsene inn i sin egen organisasjon.

Dette fører til at organisasjonene tar opp i seg de rådende normer og verdier i omgivelsene, og den vil dermed få en verdibasert status (Busch & Vanebo, 2003, s. 88).

3.5.1 Legitimitet

Ved at en organisasjon har tatt opp i seg de rådende verdier og normer fra interessentene og omgivelsene vil den oppnå ulike grader av legitimitet. En organisasjon er avhengig av legitimitet for å oppnå akseptasjon og derved gis mulighet til å overleve (Busch & Vanebo, 2003).

Legitimitet kan i defineres slikt:

Legitimitet er en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelige og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner (Suchman, 1995; Busch & Vanebo, 2003, s. 92).

Det er fire ulike former for legitimitet, som pragmatisk legitimitet, legal legitimitet, normativ legitimitet og kognitiv legitimitet (Busch & Vanebo, 2003, s. 92; Suchman, 1995).

Pragmatisk legitimitet er basert på nytte-perspektivet, det vil si at organisasjonen gis legitimitet fordi den sees på som nyttig for, og av samfunnet. Det legale legitimitetsaspekt er knyttet til de lover og regler som en organisasjon er forpliktet til å følge. Det normative legitimitetsprinsippet er knyttet til de handlinger som utføres av en organisasjon eller dens medlemmer. Og om de er innenfor de aksepterte normer og verdier som er gitt av omgivelsene, det vil si samfunnet. Til slutt er det den kognitive legitimitet som har sitt utgangspunkt i at organisasjoner og dens eventuelle særtrekk tas for gitt. Dette siste perspektiv tar utgangspunkt i det mentale bilde av virkeligheten som er skapt i det samfunnet som organisasjonen en del av (Busch & Vanebo, 2003).

I vår case, som er en kommune, er denne avhengig av å ivareta alle former for legitimitet for å kunne opprettholde organisasjonens legitimitet. Den må gi tilbud om barnehage- og skoletilbud, eller gi hjelp til eldre og funksjonshemmede når det er nødvendig. Og å sørge for at samfunnskritiske behov som vann og elektrisitet blir ivaretatt. Tjenestene må utføres i samsvar med gitte lover og regler, og utføres i samsvar med det som er aksepterte verdier og normer.

De sosiale relasjoner, eller den sosiale kontekst, står sentralt i ny-institusjonell teori som ser på organisasjonene som et åpent system. Det vil si at de er avhengige av omgivelsene og påvirkes gjennom dem. De må være lydhøre overfor sine omgivelser for ”å være på bølgelengde med sitt miljø for å overleve” (Morgan, 1998, s. 51). Det betyr at endring i en organisasjons legitimitet innenfor det pragmatiske prinsipp, kan få betydning for det kognitive prinsipp.

Omformulert til vår case, som er en del av den offentlige sektor, har denne type organisasjon fra 1970 årene og inn i 90- årene vært utsatt for sterk kritikk. Det ble hevdet at offentlig sektor var ineffektiv og byråkratisk, det vil si regelstyrt og lite fleksibel, med dårlig ledelse og med manglende brukerperspektiv (Busch et al., 2005).

Det mentale, kognitive bilde var altså over tid blitt endret til et mer kritisk og normativt negativt syn på offentlig sektor. Legitimiteten var sterkt svekket, og det var behov for å styrke denne gjennom ulike typer strategier, blant annet gjennom modernisering av den offentlige sektor. Dette medførte mange reformer som i et samlebegrep kan betegnes som New Public Management (Christensen & Lægreid, 2002; Hood, 1991; Klausen & Ståhlberg, 1998).

I ny- institusjonell teori legges det vekt på den kognitive legitimitet – noe som vist ovenfor, og som blant annet fører til fokus over på modernisering (Busch & Vanebo, 2005).

Ut fra kravene om modernisering av offentlig sektor, oppsto det mange nye ideer til nye organisasjonsformer utover i 1980-1990 årene. Røvik (1998 s.183) har gjennom en dokumentstudie funnet ulike typer dokumenter knyttet til organisasjonsendring og utvikling i Post- og Televerket i perioden fra 1960 til slutten av 1990 årene. Resultatet av denne studien viste at hele 71 % var knyttet til organisasjonsendring og utvikling i perioden 1980- 1990 mens 29 % var fra perioden 1960-1970 årene. Den samme utviklingen finner en i undersøkelsene om gjennomførte organisasjonsendringer i kommunal sektor av Hovik og Stigen. I 2004 det 74% av landets kommuner hadde gjennomført en endring på 1990 tallet, mens 60% hadde gjennomført en endring i løpet av 2000-2004 (Hovik & Stigen, 2004, s. 55).

3.5.2 Interessenter

I et åpent systemteoretisk perspektiv vektlegges det at organisasjonene er en del av omgivelsene og påvirkes av både indre og ytre faktorer (Busch & Vanebo, 2003). Det er mange som har interesse av eller i, organisasjonens virke eller drift.

En organisasjon ”*kan sees på som en løst koblet koalisjon av skiftende interessegrupper*” (Busch & Vanebo, 2003, s. 60).

Ut fra interessent- teorien, er interessentene avhengige av å ha balanse mellom bidrag og belønning. Belønningene må oppleves å være større enn bidragene (Busch & Vanebo, 2003, s. 61).

I en offentlig kontekst kan en si at interessentene, her i form av brukerne, forventer at de får den hjemmehjelpstjenesten de betaler for. Eller at ansatte gjennom sin avgitte arbeidskraft, får lønn og personlig vekst i retur. Til sist, forventer det politiske beslutningsnivået, at administrasjonen følger opp de fastsatte mål og gitte prioriteringer.

Videre kan bestiller og utførelsenhetene i sine ulike roller og posisjoner defineres som interessenter. Dette kan være for eksempel seg i mellom, eller i forhold til bruker/innbyggerne eller det politiske system.

Interessentenes oppfatning av organisasjonens legitimitet er også sentralt i denne oppgavens sammenheng, det være seg de ansatte eller omgivelsene i form av innbyggerne eller tilsynsmyndighetene.

Utgangspunktet for moderniseringen av offentlig sektor har vært påvirket av at interessentene hadde en redusert legitimitet til sektoren.

3.6 Den konseptuelle foretaksmodell

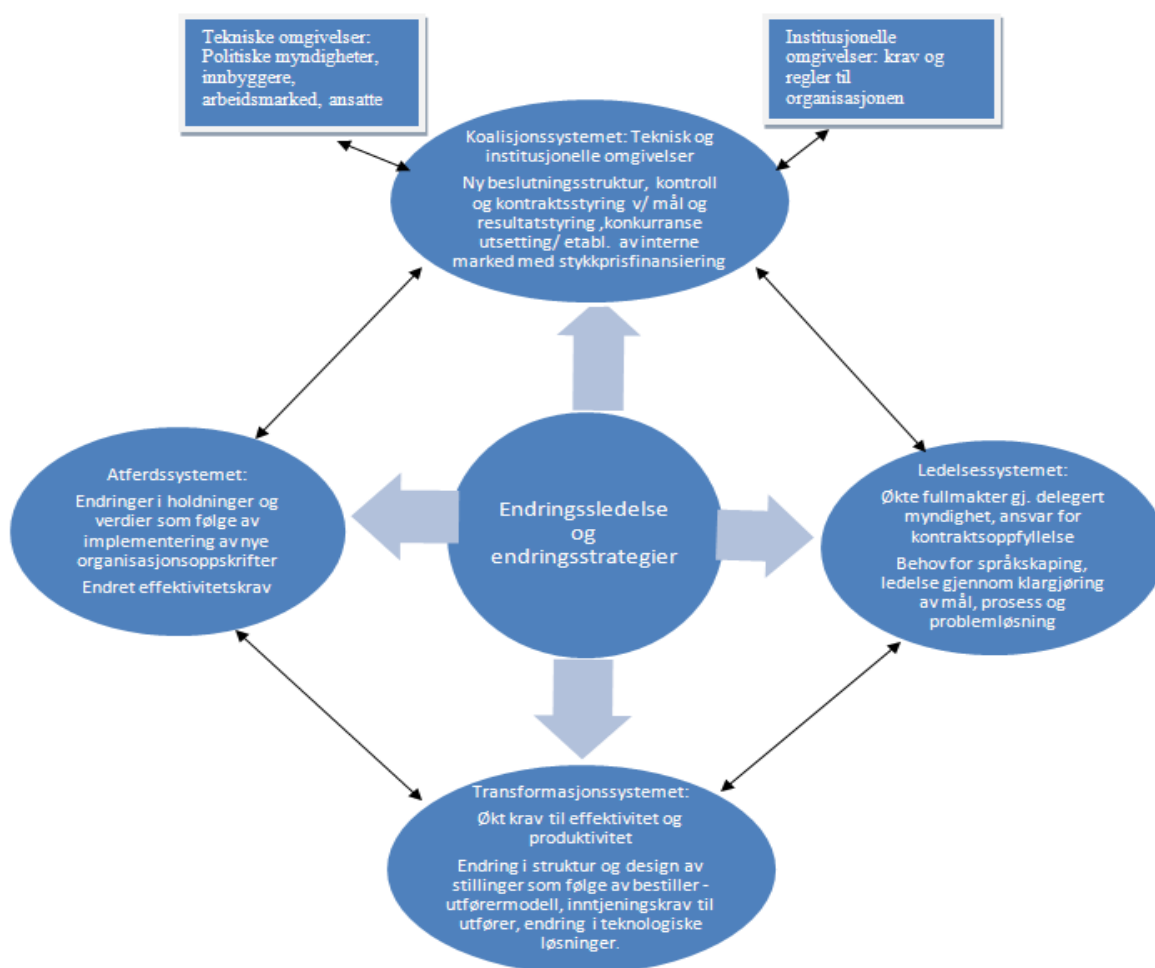
Alle organisasjonene er komplekse organisasjoner som består av ulike elementer og som er avhengige av omgivelsene.

”Organisasjoner er et system av gjensidige avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftende koalisjoner av deltakere: systemet er en del av – avhengig av en kontinuerlig utveksling med og konstitueres av - de omgivelsene som de opererer innenfor” (Scott, 1992, s. 25).

Ut fra et åpent systemteoretisk synspunkt påvirkes en organisasjonen av sine omgivelser og det utveksles hele tiden ” varer og tjenester ”. Endringer i en del av organisasjonen påvirker de øvrige deler.

Ut fra dette perspektiv, har en utviklet en teoretisk forklaringsmodell som beskriver de ulike delsystemene i en organisasjon, den konseptuelle foretaksmodell (Busch & Vanebo, 2003). Modellen har også som formål å gi en oversikt over sentrale sammenhenger i en organisasjon.

Den konseptuelle foretaksmodell satt inn i oppgavens casekommune:



Figur nr.2: Den konseptuelle foretaksmodell sett i lys av NPM og innføring av bestiller-utførermodell i undersøkelsesenheten - kommunen.

I denne oppgaven vil en studere hva som skjer i bestiller- og utførerenheter innen pleie- og omsorgstjenesten. Dette vil si helse- og sosialkontorene som bestiller og hjemmebaserte tjenester som utfører.

De ulike delsystemene i en organisasjon lever i et samvirke med hverandre – en hendelse eller endring i en del av organisasjonen påvirker de øvrige delene. Utløste endringsbehov i en organisasjon, vil med utgangspunkt i denne modellen måtte løses ved hjelp av ulike endringsstrategier avhengig av hvor i organisasjonen endringsbehovet oppstår.

For å forklare den konseptuelle foretaksmodell benyttes Busch og Vanebo's bok *Organisasjon og ledelse (2003)*, kap. 1 og 15 for å gi en beskrivelse av modellen, for å forklare en organisasjons innhold, og hva som skjer ved endringer i de ulike delsystemene:

Koalisjonssystemet:

Representerer forholdet mellom organisasjonen og interessenter i, og utenfor organisasjonen. I koalisjonssystemet finner en de sentrale mål og kontraktene mellom organisasjonen og interessentene. Disse har stor betydning for opprettholdelse av organisasjonen, der bidrag og belønning forutsettes fordelt slik som det til enhver tid er forventinger om og krav til. Mål og kontrakter kan være skiftende avhengig av interessentene. Det utøves makt og allianser, og organisasjonen må forholde seg til sine ”*politiske omgivelser*” (Busch & Vanebo, 2003, s. 24).

I denne sammenheng er interessentene de lovgivende myndigheter, de kommunale myndigheter i form av den utøvende politiske myndighet, og kommunens øverste administrative nivå og til sist kundene. Kundene i denne sammenheng er innbyggerne, brukerne og ansatte. Innbyggerne avgir gjennom skatter og avgifter til fellesskapet, kommunen, og forventer å få belønning tilbake i form av velferdstjenester. For eksempel kan dette være skole- eller barnehagetilbud, eller hjemmesykepleietjeneste når dette behovet melder seg. Den politiske og lovgivende myndighet forventer at organisasjonen følger opp vedtatte lover, og fastsatte mål for organisasjonen.

Endringer i koalisjonssystemet kan komme som følge av endringer i krav fra omgivelsene for eksempel i form av lovendringer, eller endringer i de politiske styringssignaler som krever endringer i sentrale mål for organisasjonen.

Politisk endringsstrategi:

Politisk endringsstrategi har fokus på koalisjonssystemet, den legger vekt på makt og innflytelse, interessenter, kontroll og forhandlinger (Busch & Vanebo 2003).

I denne sammenheng kan en bruke politisk endringsstrategi som utgangspunkt for å forklare og beskrive de prosessene og forhandlingene som skjer i etterkant av et kommunevalg. De ulike partiene er opptatt av å få mest mulig makt og innflytelse for å kunne nå partiets politiske målsetting.

Strategiens hovedproblem er legitimitet, da bruk av makt og innflytelse kan oppleves negativt og konfliktfremmende (Busch & Vanebo, 2003).

Transformasjonssystemet:

Representerer organisasjonens organisasjonsstruktur og styringsstruktur for å koordinere de ulike aktiviteter i en organisasjon, som sikrer at organisasjonen oppfyller de inngåtte kontrakter, det vil si produserer de varer og tjenester som forventes (Busch & Vanebo, 2003).

Teknisk-rasjonell endringsstrategi:

Teknisk-rasjonell endringsstrategi legger vekt på økt effektivitet og produktivitet gjennom mekaniske endringsprosesser, for eksempel ved endring av organisasjonsstruktur eller styringssystem. Endringer i transformasjonssystemet vil indirekte føre til endringer i de øvrige delsystemer. Endringene er også lett synlige for organisasjonens medlemmer og deres interessenter for eksempel brukerne. Ved endring i struktur endres også atferd (Busch & Vanebo, 2003).

I vår case er det innført en bestiller – utfører modell som styringssystem for bestilling og utførelse av pleie- og omsorgstjenester. Brukerne blir nå henvist til et bestillerkontor for å søke tjenester, mot tidligere å ta direkte kontakt med utførerleddet, der både søknad (forhandling) og iverksetting (kontraktinngåelse) ble utført av samme instans, det vil si hjemmesykepleien.

Hvilke valg er gjort med tanke på valg av design og struktur av organisasjonene i forbindelse med implementering av en ny organisasjonsoppskrift? I forbindelse med innføring av ny organisasjonsstruktur i case-kommunen er resultatenhetslederne eller virksomhetslederne, gitt stor grad av delegert myndighet. De innehar dermed myndighet til selv å velge hvilken organisasjonsstruktur eller design av organisasjonen og dens stillinger som de mener er mest egnet for å kunne implementere den nye organisasjonsoppskriften inn i den enkelte resultatenhets.

Utfordringen i teknisk -rasjonell endringsstrategi ligger her i selve implementeringen (Busch & Vanebo 2003) og dette vil en i denne oppgaven ha et særskilt fokus på. Hva skjer med den nye organisasjonsoppskriften, bestiller- utførermodellen, i det den skal implementeres i organisasjonen? Dette vil bli analysert og belyst senere i oppgaven.

Det organisatoriske atferdssystemet:

Representerer alle menneskene, de ansatte som er i organisasjonen. Gjennom sine personlige egenskaper som kunnskaper, evner, verdier, holdninger og motivasjon, vil de påvirke de øvrige delsystemer (Busch & Vanebo, 2003, s. 25). De ansatte er viktige for at organisasjonens oppdrag skal bli utført i samsvar med de verdier og normer som er forventet eller institusjonalisert.

I hvor stor grad menneskene i organisasjonen har evne til å endre sine grunnleggende verdier og holdningene, vil ha stor betydning for organisasjonen.

Innføring av nye organisasjonsoppskrifter i form av en bestiller-utførermodell, som system for bestilling og utførelse av en pleie- og omsorgstjeneste, kan medføre behov for endringer i de ansattes holdninger og verdier. Hvilke prosesser er iverksatt for at så skal skje? Oppstår det motstand og barrierer mot endringene? Dette søkes belyst i analysedelen.

Den humanistiske endringsstrategi representerer endringer i det organisatoriske atferdssystem i organisasjon, den sosiale dimensjon i en organisasjon. Strategien består av endringer i form av organisasjonsutvikling og kulturutvikling. Endringer kan skje ved endringer i de grunnleggende verdier og holdningene blant ansatte og gjennom samspill mellom individ og system, det vil si gjennom ”*medvirkning, refleksjon og læring*” (Busch & Vanebo, 2003, s. 392).

Bruksteori og uttrykt teori kan her nyttes for å forstå individenes atferd (Argyris & Schön, 1998). De uttrykte teoriene er de kunnskapene eller aktivitetene som individet hevder ligger til grunn for sine handlinger, eller som er et uttrykk for individets normer og verdier.

Bruksteoriene er utviklet på bakgrunn av den enkeltes mentale bilde som er dannet gjennom kunnskap, erfaringer og observasjon. Det vil si en ubevisst handlingsmodell for hvilke konkrete regler og oppfatninger av hvordan aktiviteter eller handlinger skal gjøres. Motstand mot endring kan utløse ulike typer forsvarsmekanismer. Endringen kan utfordre de bestående handlingsmodellene til organisasjonens medlemmer som er et uttrykk for den enkeltes bruksteori og uttrykt teori (Argyris, 1990; Argyris & Schön, 1998).

Bruksteoriene er på det ubevisste plan, mens uttrykt teori er de kunnskapene en mener ligger til grunn for individets handlinger.

I en endringsstrategisk tilnærming er det dermed viktig, hvis det er ønskelig å endre atferd, både å endre uttrykt teori og bruksteori, som regnes å være den mest styrende for individets handlinger (Argyris & Schön, 1998)

Den humanistiske endringsstrategi har fokus på refleksjon og læringsprosesser og er i stor grad basert på konsensus, det vil si enighet om mål og metode. Strategiens hovedproblem er å skape forpliktelse, evne til overføring, og sikre ønsket fortolkning blant annet ved å se endringer i individenes atferd gjennom endring av bruksteoriene (Busch & Vanebo, 2003).

Ledelsessystemet:

Representerer det system som må sørge for å følge opp de forpliktelser som er avtalt i forhold til inngåtte kontrakter med aktuelle interessenter. Det er fokus på hvilken lederatferd som utøves, og i den integrerte ledelsesmodell er ledelse definert som en funksjon som er basert på følgende ulike elementer utviklet av Johnsen (1975):

1. Målformulerende, det vil si utvikle og tilpasse organisasjonen i forhold til krav fra omgivelsene og sikre daglig drift.
2. Problem løsende i form av evne til analyse, samhandling, prøving og feiling
3. Språkutviklende - ha evne til å tolke signaler fra omgivelsene eller for å sikre at organisasjonens medlemmer skal forstå hverandre.

(Johnsen, Vanebo, Valstad, & Busch, 2007, s. 27; Karlsen, 2007)

Lederfunksjonen er sentral da denne skal utøve og sikre at organisasjonen arbeider mot de fastsatte mål for å oppfylle de inngåtte kontrakter og for å opprettholde organisasjonens legitimitet. Ledelse er en kontinuerlig prosess som i ulik grad skjer i samspill med organisasjonens medlemmer (Busch & Vanebo, 2003). Medvirkning, det vil si organisasjonens medlemmer mulighet til å delta i ulike prosesser, står sentralt i skandinaviske arbeidsliv, og har dermed betydning for ledelsesfunksjonen.

I vår case er lederfunksjonen og hvordan den utøves et sentralt tema. Hvilke lederroller eller strategier som er benyttet ved implementering av ny organisasjonsoppskrift i organisasjonen vil søkes belyst.

Med utgangspunkt i den konseptuelle foretaksmodell og med bakgrunn i oppgavens problemstilling, vil en i denne oppgave ha størst fokus på transformasjonssystemet og atferdssystemet, og med et overordnet perspektiv fra ledelsessystemet og ledelsesfunksjonen.

3.7 Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter

Spredningen av organisasjonsoppskrifter står sentralt i ny- institusjonell teori. Ut fra dette perspektiv inneholder samfunnet en rekke organisasjonsoppskrifter som er institusjonalisert

inn i samfunnet, det vil si at de tas for gitt, de har sin egenverdi (Meyer & Rowan, 1977). Dette setter fokus på institusjonaliseringsprosessen, og forutsetningen for denne.

I følge ny-institusjonell teori er synet på ”den sosiale virkelighet at den er menneskelig og derav en sosial konstruksjon skapt gjennom interaksjon, ... og som en del av den enkeltes tolkning og oppfatning av virkeligheten” (Busch & Vanebo, 2003, s. 97).

Institusjonalisert oppskrift kan defineres som:

”En legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner” (Røvik, 1998, s. 13).

At en organisasjonsoppskrift er institusjonalisert vil etter Røviks tolkning si at en organisasjonsoppskrift for en, eller innenfor en periode av mange blir oppfattet som den riktige, mest effektive og den meste moderne oppskrift for organisering. De er tidstypiske da de representerer både en problemidentifisering og en løsning (Busch & Vanebo, 2003; Røvik, 1998).

Videre kan organisasjonsoppskrifter både være konkurrerende eller sammensatt slik at de fremstår som en familie av populære organisasjonsoppskrifter.

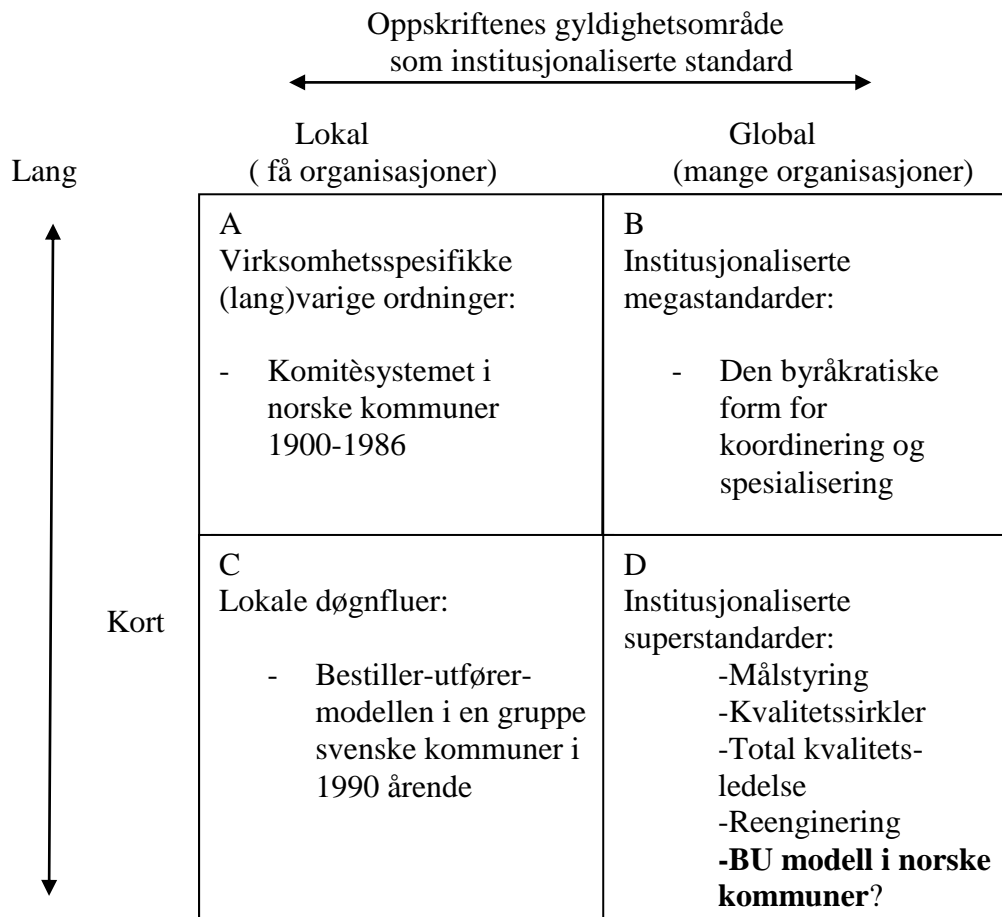
New Public Management fenomenet som er en samling av ulike typer teorier (Hood, 1991).

Ut fra dette perspektivet kan disse teoriene defineres som en familie av populære organisasjonsoppskrifter som er spredd utover i store deler av den vestlige verden.

NPM vurderes her som en institusjonalisert organisasjonsoppskrift som har fått et bilde av å være problemdefinerende og problemløsende, og som både har et verktøy- og symbolperspektiv i sin oppskriftsmessige løsning og livssyklus (Busch & Vanebo, 2003; Røvik, 2007).

3.8 Spredning, varighet og globalisering av nye organisasjonsoppskrifter

I følge Røvik (1998) har organisasjonsoppskrifter ulik varighet eller gyldighet. Ut fra dette resonnement har Røvik illustrert dette som følger:



Figur nr. 3 Oppskriftenes gyldighetsområde som institusjonaliserte superstandarder BU modellens rolle definert i denne oppgaven.

I rute A finner en organisasjonsoppskrifter som over lang tid har hatt status som institusjonaliserte standarder men innenfor et begrenset område – her kommune-Norge.

I rute B finner en det som er kalt institusjonaliserte megastandarder. Dette er organisasjonsoppskrifter som har hatt en verdensomspennende spredning og som er en modell med særlig varighet over svært lang tid. Her er Max Webers teori om den byråkratiske modell et meget godt eksempel (Weber & Parsons, 1964). I rute C finnes det som Røvik (1998)

definerer som døgnfluer, de får sin utbredelse og varighet men for et kortere tidsrom. Herunder er bestiller-utførermodellen foreslått som en døgnflue. I rute D finner en de institusjonaliserte superstandarder, dvs. oppskrifter som er globalt utbredt og stedløse – de finnes over alt (Røvik, 1998, s. 23).

I denne modellen er bestiller- utfører modellen gitt en definisjon i form av å være en døgnflue. Om dette er en riktig beskrivelse av denne organisasjonsoppskriften nå 10 år senere, vil bli drøftet andre steder i oppgaven. I denne oppgave blir organisasjonsoppskriften foreslått til å ha blitt en institusjonalisert superstandard, eller er den fremsatte hypotese vurdert ut fra et isolert fenomen i en organisasjon og som dermed ikke gir grunnlag for å definere den som en institusjonalisert superstandard? Dette vil en debattere i drøftingskapitlet.

3.9 Verktøy og symboler

For å studere spørsmålene hvordan de forskjellige institusjonaliserte organisasjons - oppskrifter livssyklus er, og hvordan organisasjoner som oftest forholder seg til slike, kan dette gjøres langs to retninger - verktøyperspektivet og symbolperspektivet (Røvik, 1998, s. 31). Disse perspektivene tar utgangspunkt i henholdsvis i den rasjonelle - instrumentelle tradisjon i organisasjonsteorien og i sosialkonstruktivismen.

Verktøyperspektivet: Er det rasjonelle – instrumentelle perspektiv som tar utgangspunkt i at organisasjonene er redskaper for å bli en effektiv og planmessing organisasjon ved at en effektivt frembringer vedtak, varer og tjenester. Organisasjonens legitimitet er knyttet til dens effektivitet. Det instrumentelle verktøy perspektiv er knyttet til modernismen og ”*har en grunnleggende tro på at forandring og forbedring ved hjelp av organisasjoner og aktører som er kunnskapsrike, fornuftige og som har læringsvilje og læringsevne*” (Røvik, 1998, s. 32)

Symbolperspektivet har sitt utspring fra ny- institusjonell teori.

”Formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet” (Røvik, 1998, s. 36).

Det vil si at dette henspiller på de prosesser som fører til at en organisasjon fremstår som et bilde på hvordan en organisasjon skal være, og at ut fra dette ståsted tas det for gitt at den

fremstår som effektiv og riktig måte å organisere på. Legitimiteten er knyttet til om en klarer å bygge inn og reflektere de institusjonaliserte standarder som til enhver tid er gjeldende i omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår i dette perspektiv som meningsbærende symboler. Det er fremsatt følgende:

”Påstanden er at vårt tids populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp ved at de er blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i vårt moderne samfunn, som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet, og slik sett assosiert med det kontinuerlige fremskrittet - det vil bevegelsen fremover og alltid oppover til noe bedre” (Røvik, 1998, s. 36).

Verktøy perspektivet og symbolperspektivet er ofte fremstilt i litteraturen som motpoler, men i ut fra det pragmatiske perspektiv hevdes det at en plasserer seg i et teoretisk ståsted som er mellom, og i skjæringspunktet mellom de ulike perspektiv (Røvik, 2007).

3.10 Adoptering av nye organisasjonsoppskrifter, løse koblinger og konkurrerende oppskrifter

I ny-institusjonell teori er spredning av organisasjonsoppskrifter sentralt, i det fokuset er innrettet mot selve institusjonaliseringsprosessen (Busch & Vanebo, 2003).

I ny- institusjonell teori og symbolperspektivet hevdes det at det skjer ulike prosesser knyttet til en adopteringsfase av institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter (Busch & Vanebo, 2003; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998). Dette gjelder især synet på hvordan de nye oppskriftene eller ideene blir tatt inn i organisasjonen. Røvik (1998) hevder at det er tre muligheter: adoptering, frastøting, og frikobling.

Ut fra et symbolperspektiv vil en hevde at organisasjoners institusjonaliserte oppskrifter ikke nødvendigvis blir tatt i bruk i hele organisasjonen. Tvert i mot kan oppskriftene adopteres inn i organisasjonen uten at de tas i bruk for å koordinere interne aktiviteter, selv om det utad gis inntrykk av det. Det skjer en ”frikobling” (Busch & Vanebo, 2003; Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

Oppskriften brukes for å gi eller opprettholde organisasjonens legitimitet. Det kan foreligge institusjonelle krav i form av normative eller kognitive mekanismer som er årsaken til at organisasjonsoppskriften får sin spredningskraft eller form (Busch & Vanebo, 2003).

Kognitive mekanismer kan føre til ”*imiteringsmessig*” spredning eller kopiering idet oppskriften kan oppfattes som den beste og mest moderne. For å opprettholde legitimiteten kan organisasjonen velge å kopiere og tilpasse oppskriften inn i egen organisasjon. Til slutt har en ”*frastøting*”, det vil si at organisasjonen avviser den nye oppskriften. Dette kan i sin ytterste konsekvens få betydning for organisasjonens legitimitet (Busch & Vanebo, 2003, s. 99).

Normativt basert adoptering, kan i følge Christensen (2009) refereres til spredning og adoptering som skjer som følge av at ulike fagprofesjoner felles normer, verdier eller kunnskaper, som eks. økonomenes bidrag til spredning av NPM (Christensens et. al., 2009).

Røvik (2007) har i forbindelse med spredning av organisasjonsoppskrifter brukt en metafor⁹ for å beskrive en oppskrifts reise, inntrengning og implementering i en organisasjon – kalt ”*virusteorien*” gjennom kontekstualisering. Kontekstualisering kan forklares som ”*ideers skjebne når de forsøkes tatt inn, og tatt i bruk, i organisasjonen*” (Røvik, 2007, s. 56).

I en organisasjon kan det også være konkurrerende oppskrifter – det kan være ulike interessenter eller aktører som adopterer ulike oppskrifter inn i organisasjonen, ukoordinert og, eller usammenhengende – de forblir løst koblet i organisasjonen (Røvik, 1998).

Konkurrerende oppskrifter kan også være oppskrifter som henger sammen.

For eksempel kan de ulike teoriene bak NPM være et bilde av sammenhengende eller konkurrerende oppskrifter som har visse fellesnevne. På motsatt side kan oppskriftene være motstridende eller inkonsistente i organisasjonen, og dermed kan de gi ulike konsekvenser i form av barrierer eller konflikt. En oppskrift kan være forankret i økonomisk teori der markedsøkonomiske prinsipp er viktige element, mens andre kan være forankret i en humanistisk retning der prosess og refleksjon står i fokus.

Populære oppskrifter er som regel godt språkliggjorte ideer for å kunne få innpass i de organisasjonene de er på reise til. Det har skjedd en oversettelse – translasjon av den opprinnelige ide. Når oppskriftene blir adoptert skjer det som regel først gjennom en

⁹ Wikipedia: **Metaforer** er [ord](#), språklige uttrykk eller ulike former for billedspråk som brukes med overført betydning

språkliggjøring, det vil si at organisasjonens medlemmer endrer språk og får nye begreper og nye måter å uttrykke seg på (Røvik, 1998, s. 150).

I vår case ble ”bestiller- utførermodell” eller ”2 nivåes modell” innført som nye begrep i den første fase i adopteringen av de nye oppskriftene. Videre er enkelte av oppskriftenes ulike komponenter, verktøy og eller symboler blitt pakket inn som akronymer ¹⁰ som eksempel BASIS (balansert målstyringssystem, eller senere ABI – (aktivitetsbaserte inntekter).

”.. ofte vil en oppdage at nye begreper og uttrykksformer som har kommet inn i forbindelse med et populært konsept, langsomt og omtrent som et virus – nedfeller seg og preger aktivitetene i organisasjonen” (Røvik, 1998, s. 149).

I oppgaven er fokus rettet inn mot hva som skjer med ideene når de forsøkes tatt inn i og brukt i organisasjonen. Hva gjør ideene og oppskriftene med organisasjonen?

De nye organisasjonsideene og oppskriftene som er utgangspunkt i denne masteroppgave har som tidligere påpekt sitt utspring i teoriene bak NPM. I de påfølgende sider vil det bli redegjort for de bakenforliggende teorier og de praktiske dilemmaer som kan oppstå i forbindelse overføring av ideer fra det private med et økonomisk og rasjonelt tankesett til en verdibasert offentlig tjeneste.

3.11 Nye organisasjonsoppskrifter som spres - New Public Management

NPM har sitt utspring fra privat sektor, og med bakgrunn i økonomisk teori. Den fikk sin oppblomstring i Storbritannia i slutten av det forrige århundre og landet regnes som den store trendsetteren for utviklingen av denne bevegelsen eller fenomenet. Andre viktige idé - bærere for NPM har vært sentrale aktører fra det økonomisk teoretiske fagfelt og store internasjonale konsultantselskap, OECD har også blant annet vært en viktig aktør i opprinnelse og spredning av NPM reformene (Busch et al., 2005; Lapsley, 2009; Pollitt & Bouckaert, 2000; Røvik, 2007).

¹⁰ Wikipedia: Akronymer: Et akronym (fra gresk ακρος, akros, «øverst», «ytterst» og ονομα, onoma, «navn») er et initialord (forkortelse) som blir lest og uttalt som et vanlig ord. Eksempel på dette kan være NPM, ABI og lignende.

Reformene oppsto som kritikk mot offentlig sektor, den var i følge kritikerne, blitt for stor og for byråkratisk, og kunne med fordel kunne ta i bruk økonomiske elementer fra privat sektor. Offentlig sektor ble videre karakterisert som ineffektiv og dårlig ledet, og en burde se hen til de private bedrifters drifts- og ledelsesprinsipper.

Denne kritikken ble foranledning til det en kaller for modernisering av den offentlige sektor og som materialiserte seg gjennom ulike fenomener eller teorier som ble samlet i konseptet New Public Management, (NPM) (Christensen & Lægreid, 2002; Hood, 1991; Klausen & Ståhlberg, 1998).

Skandinavia og Norge især ble regnet som mindre reformvillige. Men på slutten av 1990-tallet og især etter millennium, har det skjedd en endring i oppfattelsen og nytteverdien av NPM i den norske offentlige kontekst som virkemiddel for effektivisering og forbedring (Christensen & Lægreid, 2002).

I Norge, i følge NIBR rapport 2008:20 (Hovik & Stigen, 2008, s. 145), er omfanget av bruk av konkurranseeksponering eller bruk av markedsmekanismer økt markant i kommunal sektor fra forrige undersøkelse i 2004. I 2008 svarer 77.1 % av kommunene at de har tatt i bruk eller brukt ulike typer markeds- eller konkurranse eksponerende tiltak mens det i 2004 var 60.7 % av kommunene som svarte positivt på spørsmålet.

NPM har i hovedsak vært en teori eller fenomen som mest har fått sin gjenklang blant den høyrepolitiske side da NPM bygger sine prinsipper fra privat sektor og med bakgrunn i økonomisk teori. Men også den sosialdemokratiske side har vært reformvillig i forhold til bruk av NPM som virkemiddel for forbedring og endring av den offentlige sektor (Christensen & Lægreid, 2002, s. 71).

NPM sitt bærende element er vektleggingen på konkurranse og markedsløsninger inn i offentlig sektor (Busch et al 2005). I NPM tar en utgangspunkt i å innføre mål- og resultatorientert styring basert på blant annet nedbryting av den etablerte hierarkiske struktur ved utstrakt grad av fullmakter til spesialiserte resultatenheter, innføring av markedsorienterte prinsipper som konkurranseutsetting og innføring av markedsøkonomiske systemer eller metoder for fordeling av tjenester gjennom innføring av bestiller-utførerfunksjon (Busch et al., 2005; Hood, 1991).

I den senere tid har en vurdert NPM reformen for å være over i fase to som omtales som post-NPM reform. Her er det mer vektlegging av styring av det sentrale nivå, mer fokus på samordning internt og mellom sektorene, en mer proaktiv lederrolle, og mer vekt på verdibasert ledelse (Christensen & Læg Reid, 2007; Læg Reid, 2010).

3.11.1 New Public management's ulike elementer:

NPM kan deles inn i to søyler hvor de ulike kjerneargumentene og anbefalinger for NPM er angitt (K. Klausen, K., 2005). Den ene er den økonomiske søyle og den andre er management eller ledelsessøylen.

Økonomiske søyle: Har sin bakgrunn i ny institusjonell økonomisk teori (public choice-teorien og principal- agent teorien) der en ønsker å markedsorientere den offentlige sektor gjennom konkurranseutsetting, nye selskapsformer, kontraktstyring, fritt brukervalg, inntektsdekkede virksomheter, lønnsincitamentet etc. Denne søylen tar utgangspunkt i markedsmessig styringslogikk da det forventes at interessentene kan tilpasse seg markedet ut fra hensyn til egen nytte, og at interessentene kan nyttiggjøre seg dette. Det forutsettes at det etableres et marked med konkurranse og valgmuligheter der interessenten er i stand til å vurdere de ulike tilbud opp i mot hverandre (K. Klausen, K., 2005, s. 58).

Organisasjon og ledelsessøylen: Her introduseres det ledelses- og organisasjonsprinsipper hentet fra privat sektor. Fokuset er målstyring, strategisk ledelse, teamledelse, mål og rammestyring, serviceledelse. I oppgavens case ble det ved innføring av den nye organisasjons- og ledelsesstrukturen besluttet å innføre en flat struktur med innføring av bestiller- utførermodell, det vil si en gikk fra en hierarkisk styring over til kontraktsstyring ved etablering av interne markeder. Ved å markedsgjøre tjenestene gjennom kontraktsstyring ved bruk av en bestiller- og en utførerfunksjon vil en ved denne styringsformen, ut fra NPM teoriene, bedre få anskueliggjort hvilke mål som foreligger for tjenestene (K. Klausen, K., 2005, s. 58).

I NPM reformene søkes det å overføre ledelsesfilosofien fra privat sektor til offentlig sektor. Dette stiller ytterligere krav til ledelsesfunksjonen og ledelse i offentlig sektor, da offentlig sektor har mange interessenter; det politiske system, brukerne, fagprofesjonene og den byråkratiske forankring. De nye kravene i NPM fører ikke bare til strukturelle endringer, men også nye og endrede krav til ledere, og til ansatte, som følge av endringer i oppgaver og

ansvar. Dette vil innebære en omfattende utvikling og endring av organisasjonen hvor det vil stilles krav til omstillingsvilje og omstillingsevne blant ledere og ansatte (K. Klausen, K., 2005, s. 62).

Ut fra dette perspektiv er den organisatoriske søyle særskilt viktig i NPM's reformer. Dette vil kreve dynamiske ledere som har evne til å engasjere og skape motivasjon for å kunne oppnå organisasjonens mål (K. Klausen, K., 2005).

I følge Nadler og Tuschman (1990) er lederens egenskap den kritiske faktor for en vellykket initiering og implementering av nye organisasjonsformer. I følge forfatterne må leder inneha ulike evner for å skape motivasjon, energi og endring i organisasjonen. Et lederskap må dermed bestå både av et karismatisk og et instrumentelt lederskap.

Et karismatisk lederskap betyr at en gjennom sin atferd skaper motivasjon og energi hos ansatte, og arbeider sammen mot en felles visjon og målsetting. Et instrumentelt lederskap innebærer i følge forfatterne, å bygge opp kompetente team, og å skape ønsket atferd i organisasjonen. Videre er instrumentelt lederskap å sørge for strukturering, kontroll og belønning (Nadler & Tuschman, 1990).

Struktur, i denne sammenheng, ”er å skape en organisasjonsstruktur som er med på å bidra til at organisasjonen makter å utvikle en tilfredsstillende effektivitet” (Busch & Vanebo, 2003, s. 144), det vil både i jobbutførelse og ressursforbruk

I dette ligger det både design av stillinger og organisasjonsform. Mintzberg har utviklet organisasjonstypologier som analyseredskap og beskrivelser. Disse gjør det mulig å studere organisasjonsstrukturer som fanger opp ulike grupperinger av oppgaver, og ulike former for koordinering og styring, avhengig av hvilke type organisasjon en representerer (Mintzberg, 2003a, 2003c).

Mintzberg organisasjons typologier er som følgende: *Entreprenørorganisasjon*, kan defineres som en manns bedrift med stor grad av kontroll og selvstendighet over alle prosesser, *til maskinbyråkratimodellen* – produksjonsbedriften der sentralisering og standardisering av arbeidsoppgavene er stor, *til den profesjonelle organisasjonsform*, sykehuset, med standardisering av faglig kunnskaper og stor grad av selvstendighet i form av desentralisering. Den *divisjonaliserte* typologien er en konsernledet organisasjon, med toppledelse og med desentraliserte selvstendige og ansvarliggjorte enheter, hvor en forventer standardisering av

arbeidsresultat. Den *innovative* formen kan beskrives som en bedrift med høy kompetanse og hvor bedriften som styres av ekspertene (Mintzberg, 2003c, s. 219-226).

En vil i liten grad finne en organisasjon som er rendyrket etter dette perspektiv, ofte vil en finne delelementer fra en form som er mer dominerende enn andre. En vil med andre ord finne en hybrid organisasjonsform, det vil si ulike blandinger som er spesielle for den bestemte organisasjonen (Mintzberg, 2003a, 2003c).

I oppgavens case vurderes det dit hen at organisasjonen i utgangspunktet har en maskinbyråkratisk modell, som er formalisert og hvor oppgaver utføres av spesialister (pedagoger i skole, helsepersonell i pleie- og omsorgssektoren). Ved bruk av NPM's teori og verktøy, har en utviklet en divisjonalisert organisasjon med en toppledelse som er gitt det strategiske ansvar, og hvor det er etablerte ytre driftsenheter som er gitt stor grad av delegert myndighet. Til de ytre driftsenheter er det stilt forventninger om standardisering av arbeidsresultat – dette vil si at det forventes at det tilbudet som er besluttet utført, for eksempel pleie og omsorgstjenester eller undervisning, ivaretas, og at det gis et tilnærmet likeverdig tilbud i de ulike enheter.

Ut fra NPM er ledelse etter mål- og resultatstyring et sentralt tema. Strategiske ledelsesgrep er en del av spørsmål stillingen i denne masteroppgaven.

Definisjon og drøfting av begrepet strategi er mangfoldig blant organisasjonsteoretikerne. I denne oppgaven har en lagt til grunn følgende tolkninger:

”En strategi er en rekke planlagte tiltak som er fastsatt på forhånd og som blir vedtatt for å oppnå et bestemt mål” (Roos, Krogh, Roos, & Fernström, 2005, s. 12)

Eller som Quinn (1980, s. 7) formulerte det:

”En strategi er et mønster eller en plan som integreres i en organisasjons overordnede mål, politikk og hendelsesforløp som en helhet. En velformulert strategi hjelper til med å rettlede og allokere en bedrifts ressurser i en unik posisjon, basert på bedriftens interne kompetanse, antatte endringer i omgivelsene og konkurrentenes bevegelser(Roos et al., 2005, s. 12).

Mintzberg har utarbeidet kjent rammeverk for strategiarbeid. Dette skjedde som følge av at han var kritisk til de teoretiske bidrag på strategifronten. Han mente hadde for mange

fallgruver da de kun var på et overordnet plan og ikke forankret nedover i organisasjonen. Han har i sin teoretiske tilnærming utviklet ” Five P’s for Strategy” (Mintzberg, 2003b): Plan(plan), Ploy (manøver), Pattern (mønster), Position (posisjon) og perspective (Perpektiv) I følge Mintzberg er utfordringen at innenfor en strategisk plan må man være forberedt på å kunne reagere raskt på endringsbehov, man må kunne manøvrere i den kontekst som en er i der det kanskje er endrede rammevilkår. For at en strategisk plan skal overleve må den utvikles der hvor den skal utføres. Strategi bør være en visjonær prosess, en læringsprosess hvor tenkning/ handling og formulering/ implementering henger sammen og former hverandre (Mintzberg, 2003b; Roos et al., 2005).

I oppgavens case er det overordnede strategiske ansvar lagt til kommunens øverste ledelse. Utfører er gitt driftsansvaret. Strategiarbeid, slik det vurderes i denne oppgaven, kan ikke adskilles i forhold til myndighetsnivå. For det første skal den utøvende driftsenhet sørge for at de strategiske beslutningene omformuleres og implementeres ute i den enkelte virksomhet. I tillegg vil det være behov for å utvikle en strategisk plan også for den ytre driftsenhet eller virksomhet, jfr Quinn (1980, s. 7): ” *En velformulert strategi hjelper til med å rettlede og allokere en bedrifts ressurser i en unik posisjon, basert på bedriftens interne kompetanse, antatte endringer i omgivelsene og konkurrentenes bevegelser*” (Roos et al., 2005, s. 12).

Et annet sentralt moment i NPM som foreslås introdusert som verktøy for økt effektivisering og modernisering av offentlig sektor, er bruk av interne kontrakter eller rammestyring som prinsipp for drift. I følge Klausen bygger begge på generiske antakelser, det vil si ”*forestillinger om at universelle mekanismer og styringsinstrumenter kan applikeres uansett kontekst*” (K. Klausen, K., 2005, s. 58).

Et viktig prinsipp i NPM er å skille mellom bestiller og utfører og hvem som finansierer aktivitetene.

Et eksempel fra praksis er at i oppgavens case har kommunen etablert fritt brukervalg av hjemmehjelpstjeneste. Her står interessenten eller bruker fritt til å velge mellom kommunale eller private tilbydere, som kan gi hjemmehjelp. Et annet eksempel er etablering av internt marked med innføring av bestiller- utførermodell og stykkprisfinansiering som prinsipp for fordeling av varer og tjenester.

For å kunne etablere en forståelsesramme for argumentasjonen for den økte vektleggingen på markedstilpasningen i offentlig sektor og fremvekst av NPM, må en ta utgangspunkt i teoriene om public choice-teorien, prinsipal-agentteori og transaksjonsteorien.

3.11.2 Prinsipal- agent teori

Innenfor denne teorien er det spesielt styringsproblemer mellom prinsipalen og agenten som er i fokus (Busch, 2005, s. 98).

Det som er sentralt i dette teoretiske perspektiv, er at prinsipalen, leder, er avhengig av handlingene til agenten, den underordnede/ ansatte.

I denne sammenheng er det derfor viktig for prinsipalen å sikre seg at agenten utfører den atferden som er i prinsipalens interesse. Det er i utgangspunktet prinsipalen som sitter med makten ut fra sin posisjon og som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet (Busch & Vanebo, 2001).

Det er et avhengighets forhold mellom prinsipal og agent. Agenten er avhengig av prinsipalen for å bli i systemet, mens prinsipal er avhengig av at agenten utfører de ønskede handlinger for å oppnå prinsipalens målsetting.

Dette kan være problematisk da det kan være eller oppstå:

- 1) Ulik målstruktur hos principal og agent
- 2) Asymmetrisk informasjon

Ulik målstruktur mellom prinsipal og agent kan føre til at agenten i det skjulte arbeider mot sine egne mål, det vil si at de ansatte arbeider mot et mål som ikke er forenelig med ledelsens prioritering eller målsetting – de opptrer da opportunistisk for å nå egne mål (Busch, 2005, s. 99).

På den andre siden kan prinsipalen og agenten gjennom egne nettverk oppnå særegen informasjon som er bestemmende for atferden. Dermed kan ikke prinsipalen være sikker på om agenten følger opp optimalt i forhold de fastsatte mål.

Hvis så ikke skjer, kan det da oppstå en opportunistisk atferd. Det vil si at en ikke handler i samsvar med prinsipalens interesser for eksempel i form av måloppnåelse i forhold til effektivitet. Agentene (ansatte) kan for eksempel bruke mer tid til å utføre et oppdrag hos en pasient enn det som er fastsatt. Opportunistisk atferd kan medføre en kostnadsside, styringskostnader, i følge teorien. Prinsipalens styringskostnader er knyttet til de kontroll- og

styringsrutiner som iverksettes for å unngå at agenten ikke utøver en atferd som ikke er i tråd med prinsipalens interesser (Busch, 2005, s. 100).

3.11.3 Public choice- teori

Denne teorien har som siktemål å studere økonomisk atferd innenfor offentlig sektor. Den teori som har fått størst betydning for modernisering av den offentlige sektor er byråkratimodellen (Busch, 2005, s. 102). Med utgangspunkt i prinsipal- agentteorien forutsettes det at en byråkrat velger å opptre opportunistisk. Det vil si at byråkraten vil arbeide for å maksimere sitt eget budsjett til egen nytte da dette blant annet er knyttet til anseelse, prestisje og derav følgende lønnsnivå. I tillegg kan det også være et grep for å hindre opportunistisk atferd i egen organisasjon fra sine agenter ved at en har større handlings rom innenfor eget budsjett enn det som drift egentlig forutsetter. Ut fra dette perspektivet vil byråkraten hele tiden arbeide for at eget budsjett blir økt, uten at det helt er begrunnet i faktisk behov, kalt produksjonsmaksimering.

Det vil på sikt medføre budsjett/ produkter som er større en det samfunnet faktiske har nytte eller behov for. Overført kan en si at en byråkrat kan utføre opportunistisk atferd gjennom produksjonsmaksimering / budsjettmaksimering i egeninteresse for å oppnå større anseelse eller å sikre eget handlings rom (Busch, 2005), det vil si at det utvikles en buffer i budsjettet utover det egentlige behov. Gjennom sin atferd, ved at leder søker å sikre seg budsjettmaksimering, sikres det slakkmekanisme i organisasjonen.

Ut fra dette teoretiske perspektiv vises det til privat sektor der ledere arbeider mer i tråd med eiernes mål da dette er motivert ut fra at det gis belønning til leder gjennom positive og lønnsomme resultater. Alternativet kan eller være at en blir avsatt. Argumentasjonen i denne teori er at en i offentlig sektor ikke har hatt slike typer incitamenten eller drivkrefter. I følge denne teorien vil en få en kontinuerlig økning av de offentlige budsjetter som ikke nødvendigvis er bunnset i reelle behov. Hvis en legger til grunn markedsøkonomiske prinsipper for drift, vil en med mål- og rammestyring og ved etablering av markeder unngå dette (Busch, 2005, s. 103).

3.11.4 Transaksjonskostnadsteori

Transaksjonskostnadsteorien deler de ulike produksjonsprosesser opp i ulike selvstendige funksjoner. Mellom hver funksjon finnes det en overføring – en transaksjon. Det finnes

videre to typer kostnader, produksjonskostnader og transaksjonskostnader (Busch, 2005, s. 103; Williamson, 1981)

Transaksjonskostnadene er knyttet til (Williamson, 1981):

1. Selve overføringen mellom to funksjoner.
2. Kontraktsforhandlinger.
3. Kontroll av kontraktsoppfyllelse.
4. Kontraktsbrudd.

Den første er knyttet til selve overføringen, den andre til selve kontraktsforhandlingene. Dette kan medføre store kostnader for eksempel for casekommunen. I forbindelse med konkurranseutsetting av sykehjem var det politisk ønske om at også kommunen selv skulle være med i anbudsrunder. Det ble dermed etablert en egen stab for utarbeidelse av kommunalt tilbud på linje med private aktører. Kostnader kan også være knyttet til behov for etablering av intern kompetanse for å håndtere kontraktsforhandlinger og eventuelt reforhandlinger som følge av endrede forutsetninger.

Det vil også være ressurser knyttet til kontroll av kontraktene. Internt må det etableres rutiner for å kontrollere at de ansatte følger de interne kontrakter, tilsvarende vil en også gjøre overfor private leverandører. Til slutt er det eventuelle kostnader knyttet til eventuelle kontraktsbrudd (Busch, 2005).

Gjennom transaksjonskostnadsteorien kan en få frem de ulike kostnadene knyttet til de ulike prosessene i en transaksjon.

Oppnås det bedre utnyttelse av de tilgjengelige økonomiske midler ved for eksempel konkurranseutsetting av tjenester eller innføring av aktivitetsbasert inntektssystem, eller må det etableres fag- og kontrollenheter av et slikt omfang at det ikke gir den forventede økonomiske effekt?

3.12 Oppsummering av det teoretiske perspektiv

Et av de sentrale verktøyene i NPM er konkurranseutsetting, etablering av interne markeder med bruk av kontrakter, for dermed, i følge teoriene, å sikre at det ikke oppstår opportunistisk atferd i form av budsjett- og slakkmaksimering. Oppsplitting fra store enheter til mindre spesialiserte enheter som gis med utstrakt grad av autonomi, ”frihetsledelse” er også et sentralt punkt for å få modernisert offentlig sektor.

I oppgavens case er det etablert et internt marked med kontraktstyring ved bruk av bestiller-utførermodellen. Er det slik at økonomiske prinsipper kan overføres og implementeres inn i offentlig sektor og gi samme gevinst, i form av bedre ressursutnyttelse og økt effektivitet?

Eller er det så særskilte forhold innenfor det offentlig sektor som en må ta hensyn til, og som det ikke er tatt høyde for i NPM reformene? Får en da den forespeilede effekt ved bruk av NPM verktøyene?

I følge reformkritikerne av NPM er nettopp de særskilte forhold i offentlig sektor ikke tilstrekkelig vektlagt i utviklingen av NPM reformene og dens verktøy (Busch et al., 2005). Med utgangspunkt i ny-institusjonell teori og med den konseptuelle foretaksmodell vil en søke å belyse de ulike dilemmaene som oppstår ved bruk av interne markeder og bestiller-utførermodell som styringsverktøy for fordeling av pleie- og omsorgstjenester.

I neste kapittel vil en redegjør for bestiller-utførermodellen som verktøy i fordeling av pleie- og omsorgstjenester både ut fra et teoretisk og praktisk perspektiv.

Ut fra det praktiske perspektiv har en utviklet ulike dilemmaer og som i denne oppgave fremsettes som hypoteser på hvilke områder som NPM reformene kommer til kort, eller at det oppstår tvetydigheter. I så tilfelle kan det føre til at den forespeilede effekt i form av økt effektivisering og bedre kostnadsutnyttelse, ikke oppnås eller innfris som forventet.

4. Teoretiske og praktiske dilemmaer i New Public Management

Bestiller– utfører modellen er en sentral del av NPM med tanke på modernisering og markedsføring av offentlige tjenester. Ideene bak bestiller-utførermodellen bygger både på den økonomiske søylen i NPM og søylen for organisering og ledelse (Busch et. al., 2005). Det vil si at en tar med seg drivere eller virkemidler for å sikre økonomisk gevinst over til offentlig sektor, slik at den blir mer effektiv og i tråd med modernitetskravene i samfunnet.

Bestiller- utfører modellen representerer i prinsippet en overgang fra en hierarkisk styring til kontraktsstyring. I stedet for hierarkisk styring gitt i form av autorisasjon og på bakgrunn av posisjon, skal styringen ivaretas gjennom forhandlinger mellom bestiller og utfører. Dette vil, i følge NPM, føre til en klarere synliggjøring av hvilke mål som skal legges til grunn for tjenesteproduksjonen og forventede resultater.

”Hovedargumentene for innføring av interne markeder er at de vil skape klarere ansvarsforhold, sikre en bedre utvikling av serviceledelse og skape press mot høyere produktivitet ”(Busch & Vanebo, 2001, s. 15).

For å kunne innføre bestiller-utførermodell i offentlig virksomhet må det etableres interne markeder, såkalte kvasimarkeder som er en etterligning av markeder i den private sektor.

Walsh (1995) hevder at interne markeder representerer tre prinsipper:

- Etablering av klare og separate roller for bestiller og utfører
- Etablering av interne kontrakter som regulerer forholdet mellom disse parter
- Etablering av system for prissetting som støttes av tilpassede regnskapssystemer

Videre hevder Walsh at innføring av bestiller-utfører modell hindrer opportuniste, budsjettmaksimering og slakkmekanisme (Busch & Vanebo, 2001, s. 15).

I følge teorien må utfører starte hvert år med ”blanke ark, det vil si uten finansiering for drift, da dette forutsettes inntjent ved kontraktsoppfølging. Utfører må ”selge sine tjenester” for å være berettiget til å overleve (Busch & Vanebo, 2001).

I en bestiller-utførermodell med interne markeder uten konkurranse kan en ha ulike former for kontrakter (Busch & Vanebo, 2001):

- 1) Hard kontrakt: presise krav til leveransen og alle konflikter løses gjennom kontraktstolkninger eller kontraktsendringer.
- 2) Myke kontrakter vektlegger generell formulering for bestilling og utvikling av tillitsrelasjoner mellom bestiller og utfører.

I følge Walsh (1995) medfører etablering av interne markeder uten reell konkurranse, behov for nye systemer for konfliktløsning (Busch & Vanebo, 2005).

4.1 Beskrivelse av bestiller-utførermodellen i praksis

I casekommunen er det etablert en bestiller-utfører organisasjon der forvaltningen av pleie- og omsorgstjenestene er delt mellom et bestiller- og et utførerledd. Det er opprettet fire bestillerenheter - bestillerkontor (helse- og sosialkontoret) som gjennom kontrakter (vedtak) bestiller tjenester hos utfører av pleie og omsorgstjenestene. I denne oppgave studeres bestiller og spesielt utførerenhetene i hjemmebaserte resultatenheter eller virksomheter.

I kontraktene, vedtak om kommunale tjenester, fremgår det hvilke type tjenester som skal utføres, for eksempel hjemmesykepleie, miljøarbeidertjeneste og eller hjemmehjelp for å nevne noen. Kontrakten inneholder videre en spesifisert beskrivelse av oppavene som skal utføres hos bruker, med fastsatt tidsangivelse. Det er videre utarbeidet et stykkprissystem for de ulike tjenester. Budsjettmidler for pleie og omsorgstjenesten er tillagt bestillerenhetene. Utbetaling til utfører, skjer etter at det er dokumentert for utført arbeid i tråd med bestilte oppdrag.

Bestiller har hver sitt fastsatte geografiske område som nedslagsfelt for bestilling, bortsett fra hjemmehjelpstjenesten og dag- og avlastningstilbudene for funksjonshemmede, som hver for seg er samlet i en utførerenhet felles for hele kommunen.

Det er innført fritt brukervalg for hjemmehjelpstjenestene. Casekommunen inngikk i utgangspunktet avtale med to private firmaer som skulle kunne tilby denne tjenesten i konkurranse med den offentlige tilbyder. I 2009 er det igjen en privat aktør. Det er også inngått avtaler med to private firmaer som gir avlastningstilbud til personer med psykisk utviklingshemming.

Videre har kommunen inngått avtale med tre vikarbyråer for å kunne leie ekstra helsepersonell ved mangel i egen organisasjon. Dette er det kun utfører som kan benytte seg

av, da bestilling av helsepersonell fra bestillerkontoret skal gå direkte til den kommunale utfører. Utfører kan ved behov bestille helsepersonell fra byråene, men eventuelle merkostnader vil ikke bli dekket fra bestiller.

Bestillerkontoret er gitt ansvaret for å sikre at pliktmessige tjenester blir gitt til den enkelte innbygger basert på en vurdering av behov opp mot gjeldende lovverk og faglige skjønnsvurderinger¹¹. Det vil si at bestillerenheten er ansvarlig for kontaktingåelse på vegne av bruker. Behovene for tjenester for den enkelte søker vurderes ved hjelp av et statlig utarbeidet pasientregistreringssystem, I-PLOS, som er videreutviklet av casekommunen. Det er i tillegg til I-PLOS utarbeidet en kategorisering av pasientgruppene med ulike typer normer og standarder for tildeling av tjenester.

Utførers budsjett finansieres altså gjennom inntekter som fremkommer som følge av utførte tjenester, det vil si fra et teoretisk perspektiv; inngåtte kontrakter, og basert på et fastsatt prissystem.

Timeprisen, stykkpris er utarbeidet på bakgrunn av flere variabler

1. Hvilke type tjeneste som utføres: Hjemmesykepleie, hjemmehjelp, tjenester i tilrettelagte boliger for eldre eller funksjonshemmede, døgntjeneste i eget hjem, nattsykepleie mv. Hjemmesykepleie har en høyere timepris enn tjenester i boliger.
2. Stykkprisen, eller *timeprisen er basert på snitt av lønns- og driftskostnader for de ulike stillingskategorier (inkl. vakttillegg, kortidsfravær, ferievikarer og sos.utgifter)* (Stavanger formannskap 2004, dokument nr 8), innenfor pleie og omsorgstjenesten samlet for kommunen.
3. Timeprisen forutsettes å dekke de alle kostnader utfører har for få utført de ulike tjenestene. Dette gjelder både arbeid rettet mot pasientene og kostnader knyttet til personalet. Det er her utviklet et eget beregningssystem i timeprisen for å ta høyde for disse forhold. I timepris for hjemmesykepleietjeneste er det lagt til grunn at mellom 55 til 60 % andel av hver time skal være arbeid som utføres direkte mot eller sammen med bruker eller pasient - nå kalt "Ansikt til Ansikt"(A/A). Det vil si at i løpet av en 7 timer dag skal 4 til 4,5 time bestå av arbeid hjemme hos den enkelte bruker eller pasient. Den gjenværende prosent andel av timeprisen, skal dekke den tid som øvrige

¹¹ Aktuelle lover: Lov om helsetjenesten i kommunene og lov om sosiale tjenester. Vedtak skal fattes i tråd med lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker.

arbeid og driftsutgifter i utførerenheten. Så som drift av leasingbiler, sekretærfunksjon, arbeidsplassvurdering i brukers hjem, dokumentasjon i form av ajourhold av pasientjournal, registrering av tidsforbruk eller avviksrapportering, kontakt med lege/andre, rapporter, samarbeidsmøter, opplæring, kurs og videreutdanning, fravær mv.

4. Merkostnader som følge av bruk av helsepersonell fra private utleiebyrå ved eventuell mangel på kvalifisert personale, må virksomheten selv dekke innen for eget budsjett.
5. Det er innført ulike typer prosentsatser for forventet A/A arbeid avhengig av hvilke type tjenestene som gis. I tjenester i boliger for psykisk utviklingshemmede forutsettes ca 70 % direkte tid med bruker da de i hovedsak er i samme bolig/ samme bruker gjennom hele arbeidsdagen. I hjemmesykepleien er arbeidet mer variabelt. Det er flere oppdrag, med flere flytninger fra hus til hus, og hvor oppdragene kan vare fra minutter til timer. Antall pasienter varierer dermed i større grad enn ved tjenester i boliger.

(Kilder: Respondentene, og dokumenter fra saksområdet i kommunen jfr vedlegg nr 10)

Utførers samlede personal- eller bemanningsbehov i virksomheten fremkommer som følge de til en hver tid gjeldende kontrakter/vedtak med bestilte timer.

I kontrakten bestilles det tjenester fra bestiller, eksempel hjemmesykepleie med en oppgavebeskrivelse og fastsatt tid. Det er utfører som vurderer og beslutter hvilke type kompetanse, eller hvilke type kvalifikasjoner som skal benyttes for å utføre vedtakene.

4.2 Hvilke dilemmaer kan oppstå i et NPM- basert styringssystem:

Med utgangspunkt i NPM's teorier og verktøy satt inn i en offentlig kontekst, og sett hen til oppgavens problemstilling som består i å studere hva som skjer i en tjenesteproduserende velferdsorganisasjon ved innføring av en markedsøkonomisk teori som styringsverktøy, er det utviklet ulike dilemmaer.

Dilemmaene er utarbeidet med bakgrunn både i teoriene og deres verktøy, egen kunnskap om fagområdet, samt innhentet informasjon fra personer som har spesiell kunnskap om området (Jacobsen, 2005, s. 84). Dette som en forberedelse i problemutviklingen, men også for å supplere teoretisk kunnskap og generere annen kunnskap og ideer.

4.3 Bestiller:

4.3.1 Dilemma 1: Forhandlingsmyndighet, myndighetsområde og kontraktsstyring:

I nåværende modell er ikke bestiller gitt mulighet til å kunne velge hvilken utfører som ønskes benyttet, eller mellom ulike utførerenheter. Heller ikke om det gjelder private aktører eller kommunens egne tilbydere, utførerenhetene. Det vil si at det ikke er en reell forhandlingssituasjon om mulig leveranse i form av pris eller kvalitetskrav, utenom bestillers definerte tid for utførelse av de ulike tjenester.

Bestiller kan heller ikke fritt foreta valg av utfører basert på eventuell kapasitet eller tilgangdet vil si ledig kapasitet hos utfører. Dette kan i ytterste konsekvens få betydning for brukers tjenestetilbud da bestiller skal sikre den pliktmessige ytelse i henhold til gjeldende lov.

For bestiller vil det oppstå et dilemma i det de skal sikre bruker nødvendige tjenester. Bestiller forhandler på vegne av bruker om tjenester.

4.3.2 Dilemma 2: Kvalitet og kompetanse i bestillerfunksjonen

I nåværende modell er ikke bestiller gitt mulighet til å kontrollere effekt av, eller kvalitet på bestilte og utførte tjenester.

Bestillerkontor har dermed ingen mulighet til å kontrollere egen kompetanse til bestilling før fastsatt evaluering, eller revurdering av kontraktene (vedtakene og de iverksatte tiltak) er gjennomført.

Det er kun gjennom klager fra tjenestemottaker at en kan vurdere om de bestilte tjenester er i samsvar med eller korrekt vurdert ut fra den gjeldende standard, eller når utfører selv gir tilbakemelding om at bestilling ikke er i samsvar med behov.

Likeens gjelder dette også om de bestilte tjenester faktisk utføres i tråd med bestilling.

4.3.3 Dilemma 3: Legitimitet og konflikt

Det forutsettes klare skillelinjer mellom bestiller og utfører for å opprettholde roller og forhandlingsposisjon. Hva innebærer dette i et system der helhetstenkingen og samarbeid om bruker/ pasient har vært de rådende elementer innenfor profesjonsområdene? Har bestiller legitimitet hos utfører? Hvordan sikres dette? Finnes det konfliktområder og hvordan håndteres de?

4.3.4 Dilemma 4: Stykkpris- prinsippet; sikrer en tjeneste til de med størst omsorgsbehov og med tilstrekkelig kvalitet?

Stykkprisfinansiering, timepris er utarbeidet etter en modell som er basert på gjennomsnitt av personellkostnader innenfor de enkelte tjenestetypene i kommunen. Den er ikke knyttet til eventuell diagnose, jfr helseforetakenes pasientklassifiseringssystem.

Prisene vurderes, og evt reguleres hvert år på strategisk nivå i organisasjonen. Det er etter hvert innført ulike typer stykkpris for ulike typer tjenester, for eksempel pleie i hjemmet, hjemmehjelp, døgntjeneste mv. Prisen skiller i utgangspunktet ikke på type kompetanse som benyttes, kun mellom hvilke type tjenester som iverksettes.

Kontrakten inneholder en oversikt over hvilke oppgaver som skal utføres innen et gitt tidsrom. Utfører bestemmer hvem, og hvilken kompetanse eller kvalifikasjoner den som skal utføre tjenesten skal inneha.

Det vil si at bestiller har ingen mulighet til å definere kvalifikasjonskrav til utfører. Sikres rett kompetanse gjennom nåværende bestillerindikatorer?

Gir ulike modeller for stykkprisfinansiering likeverdig tilbud til de ulike typer brukergruppers hjelpebehov? Hvilke strategier er lagt for å ivareta dette?

4.3.5 Dilemma 5: Nye styringssystemer – og eller nye kontrollfunksjoner, til inspirasjon eller til utvikling av motstand og barrierer mot endring?

Bestiller og utførenerheten har samme overordnende ledelse som kan gripe inn i de ulike deltjenester hvis det er behov for dette.

På bakgrunn av årlige budsjettvedtak gis bestillerfunksjonen budsjettmidler for finansiering av de like typer omsorgstjenester. Det er videre utviklet ulike typer kontrollpunkter på overordnet nivå for å sikre at bestillerfunksjonen ivaretar funksjonen i henhold til de fastsatte mål og etterspørsel.

Hvilken betydning har kontrollfunksjonen for leder av bestillerenhetene, oppleves dette kontrollerende eller utviklende?

4.3.6 Dilemma 6: BASIS - Brukerundersøkelse som verktøy for omstilling og endring

BASIS – Balansert mål- og resultatvurderingssystemet som verktøy for vurdering av resultat, inneholder også målt brukertilfredshet. Resultatene som fremkommer i undersøkelsene skal danne grunnlag for eventuelle endringer eller omstillinger i de aktuelle enheter i organisasjonen. Slik resultat fremkommer i dag i BASIS skilles ikke brukervurderingen

mellom bestiller eller utførerenheten. Hvordan kan bestiller eller utfører styre etter interessentenes signaler eller endrede behov? Eller må slike resultat sees i en sammenheng?

4.3.7 Dilemma 7: Transaksjonskostnadene

Får en med en bestiller-utførermodell en mer effektiv drift eller er det økte kostnader? Har dette vært vurdert eller diskutert?

4.4 Utfører:

4.4.1 Dilemma 1: Styringssignal for drift – samstemte eller oppstår det tvetydighet i de gitte signaler?

Utfører er gjennom ulike styringsdokumenter gitt ulike krav til mål- og resultatoppnåelse, eller som vilkår for drift av de utøvende enheter i kommunen.

Forutsetning for drift av en utførerenhet er i utgangspunktet styrt av inntjeningskrav, og riktig forvaltning av midlene ut fra de forutsetninger som er lagt inn i stykkprissystemet.

Som et eksempel ble det i forbindelse med tariffoppgjøret i 2008 bestemte at alle ansatte i alle kommunene skulle registrere sin formal- og realkompetanse hos arbeidsgiver som deretter skal kvalitetssikre og godkjenne den registrerte kompetanse.

Tar de ulike styringssignaler høyde for hvilke vilkår som er gitt utfører for drift? Har utførerenhetene samme vilkår for gjennomføring av evt omstillings- og endringsprosesser som andre enheter?

4.4.2 Dilemma 2: Tilgjengelighet kontra overtallighet?

Omsorgstjenestene er en komplisert driftsenhet innenfor de kommunale tjenester grunnet brukernes ulike og sammensatte behov. Den enkelte brukers rett til selv å velge hvor tjenestene skal utføres, er ytterligere forsterket gjennom de ulike politiske prioriteringer med økt vekt på pasientrettigheter og fritt brukervalg. Det er i dag pasientgrupper som har et omfattende tilbud i eget hjem med eksempel et 24 timers tjenestetilbud hvor det til enhver tid kan være opp til 2 personer tilstede. Dette blir et estimert forbruk på ca 10-12 stillinger. I antall ansatte kan dette utgjøre mellom opp mot 15-20 ansatte grunnet deltidstillinger og turnustjeneste.

Ved opphør av tjenestene, kan det uten tilsvarende bestilling fra bestillerfunksjonen oppstå en situasjon der utfører ikke har økonomisk grunnlag for et slikt antall ansatte. Det vil si at

virksomheten får overtallighet i antall ansatte. I sin ytterste konsekvens kan dette bety oppsigelser, eller overføring av ansatte til andre deler i kommunen.

På den annen side må utfører til enhver tid sikre at det er tilstrekkelig personale tilstede slik at bestilte tjenester kan utføres. Bestillingen kan komme på kort varsel, slik at utfører må ha en viss beredskap. Men samtidig må ikke denne beredskapen være av et slikt omfang at det er utover grunnlaget for egen drift, eller svekker eventuell konkurransemulighet.

Hvordan håndterer leder dette? Hvordan påvirker dette driften? Påvirker dette arbeidsmiljøet i enheten? Er det gitt mulighet for å ha en buffer av ansatte for å kunne ivareta bestillinger? Hvis ikke, hvilke tiltak/ konsekvenser får dette for bestilleroppdraget?

4.4.3 Dilemma 3: Rekruttering kontra overtallighet? Omdømmebygging eller "her og nå -løsning"?

Frem til senhøstes 2008 har Stavanger regionen hatt en historisk lav arbeidsledighet. Mangel på tilgjengelig arbeidskraft har vært ytterligere forsterket ved at det er et underskudd på ulike utdanningsgrupper som sykepleiere, vernepleiere, førskolelære og omsorgsarbeidere.

Fram mot 2025 forventes det at underskuddet på tilgjengelig arbeidskraft vil bli ytterligere forsterket. Innenfor helsetjenesten forventes det et underskudd på sykepleiere og helsefagarbeidere (Econ Pöyry, 2008). Case-kommunen har iverksatt mange ulike tiltak i forhold til for å rekruttere nye medarbeidere, og spesielt mot ulike typer stillinger blant akademikergruppene, ingeniører, sykepleiere og førskolelærere.

Påvirkes rekrutteringen av stykkprisfinansiering? Eller har det nåværende underskudd av arbeidskraft ført til at dette ikke har fått betydning eller konsekvenser? Hvordan balanseres behov for rekruttering her og nå og i fremtiden, opp mot et prinsipp om stykkpris som grunnlag for drift?

Har dette betydning for eventuell turnover eller omdømme? Hvilke ledelsesutfordringer gir denne situasjonen?

4.4.4 Dilemma 4: Stykkpris som system; styrkes den ansattes opplevelse av tilstrekkelig tid til oppgaveutførelse, eller utvikles det barrierer og motstand blant ansatte/svekket legitimitet?

I en stykkprisfinansiert organisasjon er tidsforbruk en viktig faktor for å kunne oppnå forventet inntektsnivå og dermed drift av organisasjonen. Ved innføring av slikt system er det mindre mulighet for at det oppstår for store ”slakk” i organisasjonen.

En omsorgstjeneste er en verdibasert funksjon i et velferdssamfunn, der oppgaven som skal utføres skjer i møtet mellom den hjelpetrengende og utfører, her også i egen bolig.

Det skal utføres en oppgave som skjer i samhandling, og gjennom mellommenneskelige relasjoner og kommunikasjon. Institusjonaliseringen av den behovstrengende vil i en slik situasjon også være svakere, da tjenestene skjer i eget hjem, enn om den samme situasjonen forekom i en offentlig institusjon.

På den ene side er det bestilt en tjeneste som utfører skal forholde seg til, og utføre i tråd med det som er bestilt. Motsatt kan det oppstå en situasjon der behovet for tid er større enn det bestiller faktisk har fastsatt. Hvordan håndteres dette?

Har denne type styringsverktøy betydning for opplevelse av tilfredshet i forhold til utført tjeneste. Eller kan bestillerfunksjonen bli en ”sovepute” for utførerenheten? Brukes det faglige skjønn hos utfører eller forvitres dette i en bestiller-utførermodell?

4.4.5 Dilemma 5: Bestillers kompetanse og legitimitet

Opplever utfører at bestiller har tilstrekkelig kompetanse til å bestille rett tjeneste både mht oppgaver eller omfang? Forhindrer forhandlingssystemet (bestillerfunksjonen) samhandling? Kan disse to forannevnte forhold, hver for seg eller samlet, føre til at bestiller får en redusert eller svekket legitimitet hos utfører?

4.4.6 Dilemma 6: Stykkpris som styrende for tilgjengelig kompetanse i egen organisasjon

I dagens modell er timeprisen, stykkprisen for utførte tjenester fastsatt etter en beregning av ”snittkostnader av lønns- og driftskostnader for de ulike stillingskategorier (inkl. vakttillegg, kortidsfravær, ferievikarer og sosiale utgifter)” (Dokument nr 8 2004, s.3). Det er fastsatt en pris for de ulike typer tjenester, etter en gjennomsnitts beregning av de ansattes lønn på et gitt tidspunkt, samlet sett for alle de ulike faggrupper innenfor de ulike tjenesteområder. Disse kan/har ulik utdanning, erfaring, ansiennitet og kompetansenivå, og dermed ulik lønn.

Utfører kan dermed være avhengige av at en har et balansert forhold mellom ansattes kompetanse/utdanning/lønn slik at utgiftene og driftskostnadene ikke blir for høye i forhold til inntektsgrunnlaget.

På den andre siden har en en situasjon der det er underskudd på tilgjengelig arbeidskraft og som forventes å stige i årene som kommer. Er det slik at dagens stykkprisfinansiering er begrensende for utfører med hensyn til å sikre seg høy nok kompetanse for dermed 1) ivareta bestillingene 2) sikre fremtidig rekruttering? Eller tar finansieringen høyde for at en stor andel ansatte kan ha en høyere kompetanse enn gjennomsnittet, jf beregningsmodellen for pris?

4.4.7 Dilemma 7: Kan kunnskapsledelse skje i en bestiller- utførerorganisasjon?

Kunnskap, kompetanse og medarbeidertilfredshet er viktige satsningsområder for kommunen. I stykkprisfinansieringen er det lagt inn et estimat som skal dekke alle oppgaver knyttet til direkte og indirekte pasientarbeid. Indirekte tid skal nyttes til interne møter, faglig utvikling og samarbeid med lege/sykehus mv. Videre skal en følge opp journal- og dokumentasjonsoppgavene i blant annet ABI og Cos-Doc¹², som igjen sikrer inntektsgrunnlaget.

På den ene siden er det krav om stor grad av effektivitet. På den annen side skal en ha en organisasjon som er endringsvillig og som har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse til å ivareta de gitte oppgaver og for å kunne møte fremtidige omstillingsbehov.

Hvordan utføre ledelse i en kommunal organisasjon der grunnlaget for drift er basert på inntekt etter utført tjeneste? Eller er dette sikret gjennom finansieringsmodellen?

4.4.8 Dilemma 8: Ledelsesfunksjonen

Med utgangspunkt i mål og resultatstyring som overordnede styringssystem, er virksomhetsleder delegert ansvar for å tilpasse egen organisasjon i tråd med eventuelle identifiserte endringsbehov. Endringsbehovet kan fremkomme som følge av resultat i medarbeider – eller brukerundersøkelser, økonomiske driftsresultat, økende/ redusert etterspørsel etter tjenester eller endrede politiske prioriteringer. Endringene kan skje gjennom adoptering av populære organisasjonsoppskrifter, eller gjennom strukturelle endringer ved hjelp av inkrementelle endringer eller tilpasning/harmonisering av organisasjonen i tråd med omliggende krav (Nadler & Tuschman, 1990).

Stykkprisfinansiering av drift i en kompleks lovregulert tjeneste – er et annet element i ledelsesfunksjonen - hvordan påvirkes ledelsesfunksjonen?

¹² Cos-Doc: Fagsystem for pleie- og omsorg med arbeidsplan mv.

Hvordan eller hvilke ledelsesstrategier eller lederroller utøves i en organisasjon der mål og resultatstyring er bærende element i stykkprisfinansiert virksomhet?

4.5 Oppsummering

I regi av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble det i 2006 igangsatt et prosjekt for perioden 2006-2010, ”Tid for omsorg”. Prosjektet beskrives som følgende:

Pleie- og omsorgstjenestene står overfor store utfordringer. Kommunene søker å møte disse ved dels å sette inn mer ressurser og dels ved å organisere seg slik at de får mer ut av ressursene. Omstillingstakten er stor, men mange kommuner ser ut til å innføre nye forvaltningsformer uten forskningsbasert dokumentasjon.

Sentralt i reformarbeidet står en overgang fra en samlet hierarkisk forvaltning til en delt forvaltning mellom en sentral enhet som vurderer behov og tildeler tjenester (bestiller) og lokale resultatenheter som leverer tjenestene (utfører) - en bestiller-utfører-modell (BUM). Prosjektet vil identifisere og beskrive hvilke varianter av BUM som blir etablert i norske kommuner/bydeler, motivene for innføringen av BUM og konsekvenser for administrasjon, brukere og ansatte”

Hentet fra:

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Prosjekt&cid=1193731610254&pageName=ForskningsradetNorsk/Hovedsidemal&p=1181730334233>

Tjenesteytende virksomheter i offentlig sektor er en sentral del av velferdssamfunnet. Som tidligere påpekt er dette komplekse organisasjoner med mange interessenter og hvor det er ulike krav og forventninger. Det er til enhver tid sterke legitimitetskrav til denne type organisasjon. Dette kan være i form av endringer i lovverket som regulerer tjenestene, politiske og administrative krav om mål- og resultatoppnåelse og til sist innbyggernes forventninger om og normkrav til tjenestens innhold og tilgjengelighet. Og til sist har en den humane kapital, i form av ansatte og deres kompetanse, som må forvaltes slik at en har tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft.

Innføring av NPM-teoriene kan medføre ulike dilemmaer eller tvetydigheter i som her i en verdibasert tjenester. Om og eventuell hva som oppstår vil en søke å undersøke gjennom den valgte metode for denne oppgaven.

Kompleksiteten i organisasjonen er også en utfordring men retningsgivende, for valg av design.

For å studere oppgavens casekommune har en valgt å benytte metodetriangulering gjennom bruk av komparativ case studie med støtte i dokumentanalyse og kvantitative sekundærdata.

I neste kapittel vil en redegjøre for oppgavens valgte design og metode.

5. Design og metoder

I dette kapitlet skal det redegjøres for det forskningsdesign som er valgt i oppgaven. Problemstillingens type vil ha betydning for hvilke forskningsdesign som er best egnet til å gjennomføre undersøkelsen.

Studiet av NPM er komplisert gjennom dens ustabile natur ved at det skjer endringer over tid og i ulike sammenhenger (Pollitt & Bouckaert, 2000). Dette gjør undersøkelsen enda mer kompleks og øker ytterligere kravet til utformingen av forskningsdesignet. Det er den valgte problemstilling og det teoretiske perspektiv som er gir retning og grunnlag for valg av design og metode.

Riktig valg av forskningsdesignet får betydning for oppgavens gyldighet og pålitelighet (Jacobsen, 2005, s. 5). Det vil si at forskningsdesignet vil være avgjørende for om en får svar på de spørsmål en ønsker å undersøke, og om den kan sannsynliggjøre grad av gyldighet og pålitelighet.

5.1. Vitenskapsteoretisk forankring

Hvilken vitenskapelig forankring en har handler om hvilken ontologisk, epistemologisk og metodisk forståelse og tilnærming en har som er grunnlag for, - og gjennomføring av studien.

”Problemet er at det finnes en grunnleggende uenighet om hva virkelighet, eller sannhet, egentlig er, hvordan vi kan vite noe om denne virkeligheten, og hvordan vi bør samle inn informasjon for å få en best mulig tilnærming til virkeligheten” (Jacobsen, 2005, s. 24)

Det ontologiske ståsted finner en i oppgavens problemstilling i det oppgaven har som formål å studere hva som skjer i sosial systemer som endres, hvordan mennesker som sosiale fenomener handler i en sosial kontekst.

I tråd med Jacobsen som tar utgangspunkt i Popper: *”at man i sosiale systemer vil observere regelmessigheter, hendelser som gjentar seg med en viss grad av regularitet”* (Jacobsen, 2005, s. 33).

Den vitenskapsteoretiske forankring for denne studien er en pragmatisk tilnærming der en gjennom intervju, dokumentanalyser og bruk av kvantitative data har som formål å sannsynliggjøre de funn en finner gjennom observert regelmessighet av hendelser hos studerte enheter - en undersøkende, forklarende og fortolkende studie.

5.2 Forskningsdesign

Undersøkelsen har som formål å studere hva som skjer i en organisasjon under endrede organisasjons- og ledelsesprinsipper. Hvilke mekanismer og tilpasninger trer i kraft i organisasjonen i forbindelse med implementeringen av nye organisasjonsoppskrifter? Hva skjer med oppskriften eller ideen i det den implementeres i organisasjonen?

Gjennom undersøkelsen i denne masteroppgaven ønsker en å belyse og å få mer kunnskap om og forståelse for, hva som skjer når en beslutter å innføre de grunnleggende prinsippene i New Public Management, som styringsverktøy for ledelse og drift i en verdibasert tjeneste i offentlig sektor.

Hvilke dilemma oppstår i organisasjonen ved implementering av nye trender i form av nye organisasjonsmønstre, der effektivitet og resultatorientert styring står sentralt? Hvilke strategier eller mekanismer oppstår, eller benyttes av de ulike interessentene for å oppnå ønskede resultat? Og videre, hvordan forvaltes humankapitalen i et spenningsfelt mellom forventninger om økonomisk inntjening som forutsetning for drift på den ene side. Og på den annen side, hvordan ivareta forventninger om, og behov for ivaretagelse av humankapitalen for derved å sikre tilstrekkelig kompetanse i et ellers stramt arbeidsmarked?

Problemstillingen er omfattende. Valg av forskningsdesign og metode vil dermed være avgjørende for om en lykkes i å få belyst, fortolke og finne forklaringer på hva som skjer i en organisasjon i en implementeringsprosess. Oppgavens siktemål er å få belyst de dilemmaene som oppstår i en verdibasert velferdstjeneste i møte med markedsorienterte prinsipper ved hjelp av ny institusjonell teori.

Med utgangspunkt i den valgte problemstilling er det foretatt ulike vurderinger i forhold til hvilke forskningsdesign eller undersøkelsesopplegg som vil være det riktige valg ut fra problemstillingen i oppgaven.

Forskningsdesignet skal være med på å bidra til å knytte sammen innsamlede data til de innledende forskningsspørsmålene i studien (Yin, 2003). For å kunne belyse de formulerte problemstillingene i oppgaven har en valgt å bruke singel-casestudie med flere like enheter, som metode for å foreta en empirisk undersøkelse av et bestemt fenomen i en bestemt kontekst.

Videre er det gjennomført dokumentanalyse, samt analyse av kvantitative sekundærdata fra case-kommunens medarbeiderundersøkelse.

Metodene som er benyttet vil det bli redegjort for i følgende underkapitlene for anvendt metode for oppgaven.

5.2.1 Beskrivelse av case-studie som prosess

*”Doing Case Study Research:
A Linear but iterative process”*

(Yin, 2003, s. 1)

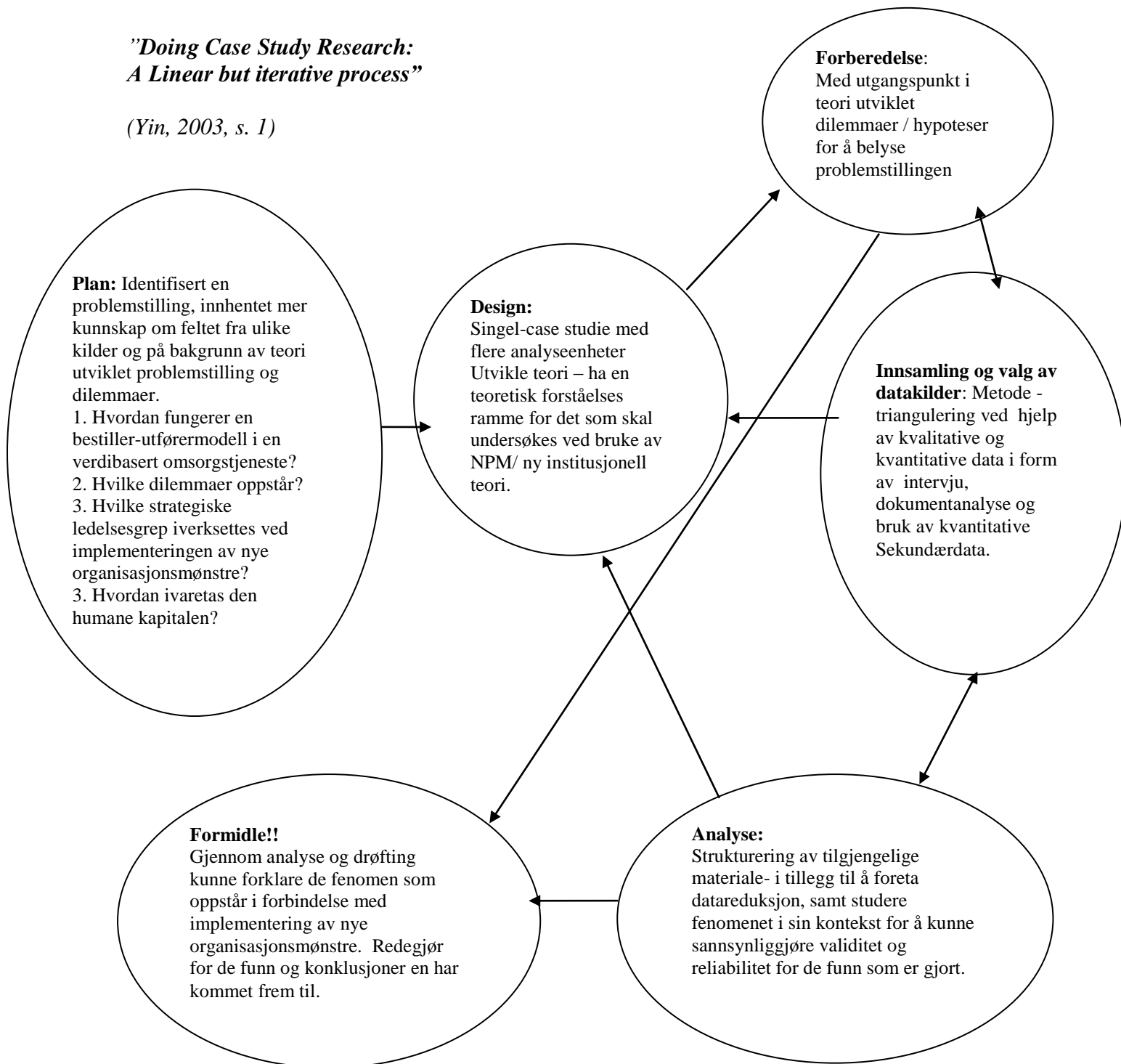


Fig.nr.4 *Prosessbeskrivelse av case- studie (Yin 2003)*

En beskrivelse av en case-studie slik Yin (2003) har fremstilt det, viser forskningsdesignets gang mellom ulike prosesser. ”*Eller som en runddans mellom teori, metode og data*” (Wadel, 1991, s. 129) I denne prosessen går en fra teori til empiri, fra empiri til teori eller fra empiri til

analyse og tilbake. For å kunne besvare de stilte spørsmål gjennom en strukturert og systematisk prosess, må en underveis ta et skritt tilbake, eller til siden for å få støtte i teori eller innhentede data. Eller kanskje må en endre metode som følge av de dataene en har innhentet for å kunne analysere dem i neste omgang? Eller for å holde fast ved det planlagte designet. I en undersøkelsesprosess kan det oppstå situasjoner ut fra funn eller mangel på teori, som fører til at en må gå tilbake i prosessen.

Yins case-prosess er retningsgivende for de ulike trinnene i en undersøkelse, selv om det kan skje en runddans.

5.2.2 Intensivt eller ekstensivt forskningsdesign?

I utformingen av forskningsdesignet må en ta stilling til hvor mange enheter eller variabler en ønsker å undersøke.

Dette omhandler to ulike strategier. Det intensive designet eller dybde undersøkelse, innebærer at en går en i dybden i den innhentede informasjon om den enkelte enhet, mens en i det ekstensive eller bredde omhandler hvor mange undersøkelsesenheter som det ønskes å uttale seg om (Hellevik, 1999; Jacobsen, 2005).

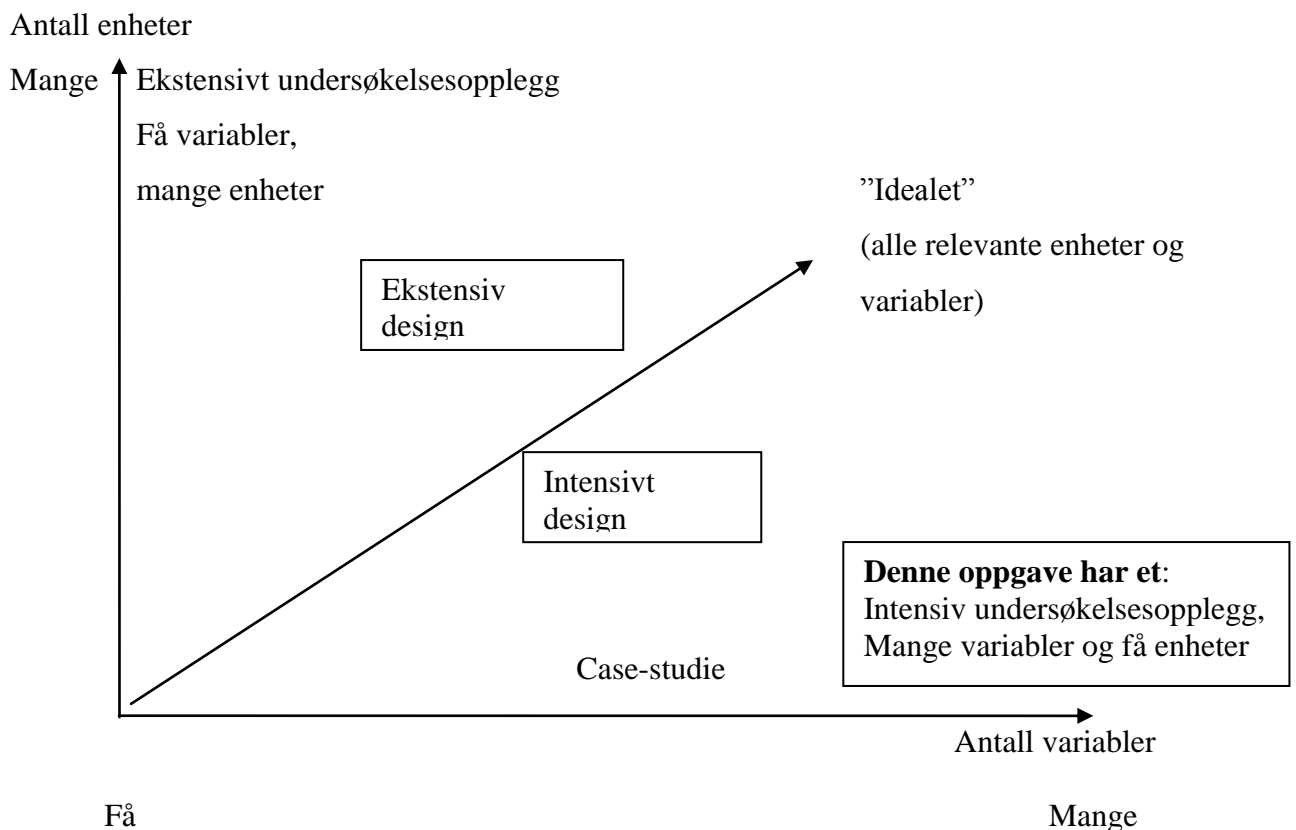


Fig.5 Beskrivelse av forskningsdesignet (Hellevik, 1999)

Ut fra problemstillingen i oppgaven har en valgt et intensivt undersøkelsesdesign da formålet i studien er å få belyst hvordan samspillet er mellom en spesifikk kontekst og et fenomen.

”Å gå i dybden er et forsøk på å få en så helhetlig forståelse av forholdet som mulig mellom undersøkelsesenheten og den kontekst undersøkelsesenheten inngår i”(Jacobsen, 2005, s. 90).

Innenfor intensiv design, er case- studie en alternativ metode. Med bakgrunn i det som ønskes undersøkt, er det valgt case- studie som metode i denne oppgaven.

Selv om det er et begrenset antall enheter i denne oppgaven, er det med bakgrunn i den valgte problemstilling mange variabler som undersøkes innenfor de utvalgte enheter. Utvelgelse av de mest aktuelle variabler med utgangspunkt i et teoretisk perspektiv, vil være avgjørende for om en i undersøkelsen klarer å besvare problemstillingene.

5.2.3 Teorienes rolle i designfasen

I følge Yin er bruk av teoriutvikling av avgjørende betydning i utviklingen av undersøkelsesopplegget, og kommer foran datainnsamling. Yin hevder videre at dette er en av de viktigste forskjellene mellom andre relaterte forskningsmetoder.

”For case studies, theory development as part of the design phase is essential, whether the ensuing case study’s purpose is to develop or test theory.”(Yin, 2003, s. 35).

I denne oppgaven har en tatt for seg den teoretiske tilnærning som en finner i ny-institusjonell teori, med den neoskandinaviske tilnærming, og med et pragmatisk perspektiv. Fokuset er rettet inn mot adopsjon og implementering av nye organisasjonsmønstre som er tuftet på de bakenforliggende teoriene til New Public Management; Principal- agent teorien, Public Choice teorien og transaksjonsteorien. Dette teoretiske ståsted er blitt benyttet ved gjennomføring av analysene i denne oppgaven.

5.3. Validitet

Fenomenet som studeres er hva som skjer i forbindelse med implementering av markedsøkonomiske og -orienterte prinsipper i en verdibasert omsorgstjeneste.

For å studere dette, er det valgt å bruke case-studie som forskningsmetode. Bruk av case-studie forsterker kravet til validitet og reliabilitet, da dette av mange oppfattes kun som en

eksplorativ forberedende metode som kun undersøker et sosialt fenomen og som ikke kan beskrive eller teste teorier (Yin, 2003). Ut fra dette ståsted hevdes det fra enkelte at det vil være vanskelig å kunne generalisere de funn som er gjort i en case-studie. Bruk av case studie fordrer at en foretar en systematisk kontroll opp mot de ulike typene kriterier for validitet som er gjeldende for et case- studie. Under hele fasen i utviklingen av oppgaven er det søkt å bruke en systematisk metodisk tilnærming med utgangspunkt i teori, i alle deler av prosessen i oppgaven. Dette i ønske om å styrke studiens troverdighet.

5.3.1 Konstruksjonsvaliditet

Konstruksjonsvaliditet er spesielt utfordrende for case studiet hevder Yin (2003).

For å oppnå dette må en etablere korrekte prosedyrer ved blant annet bruk av flere datakilder slik som det gjøres i denne oppgaven jfr pkt 5.4.

I tillegg til de tidligere omtalte datakilder, er det med bakgrunn i oppgavens problemstilling og teoretisk perspektiv, utviklet ulike typer dilemmaer som grunnlag for datainnhenting og analyse av de ulike kildene.

5.3.2 Intern validitet

I den interne validitet vil en søke å etablere forklaringer ved å undersøke om en finner de samme fenomen eller mønster hos flere enheter. Det er foretatt en systematisering og kategorisering av intervjuene på bakgrunn av problemstillingene og dilemmaene.

Ved hjelp av de funn en gjør gjennom analysen av de kategoriserte intervju og dokumenter, opp mot identifiserte dilemmaer, vil en søke å etablere en sammenhengende rekke av forklaringer for de hendelser som er oppstått eller konsekvenser av de valg som er gjort i forbindelse med implementering av de nye organisasjonsmønstre.

5.3.3 Ekstern validitet

Kan funnene i denne oppgaven generaliseres til andre funn fremkommet gjennom andre undersøkelser?

Generalisering kan bare oppnås ved utarbeidelse av en systematisk prosess og systematisk tolkning av data.

Når en skal søke å generalisere de empiriske funn må en ta utgangspunkt i hvilke grad en gjenfinner de meste sentrale variabler, og med den samvariasjon som kreves i case inn i sine egne innhentede datamateriale/undersøkelsesopplegg (Andersen, 1997, s. 133).

5.3.4 Trusler mot validitet

Trusler mot validiteten kan komme fra flere hold når en har valgt et case-studie. Dette kan skje som følge av den metodiske gjennomføringen, hvordan eller hvilke analysegrep en tar,

eller til sist og ikke minst hvilke forskerståsted en inntar underveis. Og spesielt i det en som her i denne oppgaven, forsker på egen organisasjon.

Klarer en å velge de riktige kategoriene, eller fortolke eller finne samstemthet eller motsetninger i analysen. Eller kan kunnskapene om organisasjonen være hemmer i stedet for en ressurs?

Det søkes å være bevisst på mulige trusler i hele undersøkelsesprosessen, samtidig en vil søke å følge den systematiske tilnærmingen som Yin (2003) anviser.

5.4 Metodevalg

Oppgaven har som formål å undersøke hva som skjer i en organisasjon i forbindelse med implementering av nye organisasjonsmønstre som har sin teoretiske forankring i markedsøkonomiske prinsipp med bruk av interne markeder som styring for drift.

I oppgaven ønsker en å se på det sosiale fenomenet – organisasjonen og interessentene, i den kontekstuelle ramme i forbindelse med de organisatoriske endringene.

5.4.1 Case studie som metode

”Case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real –life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident”(Yin, 2003, s. 18).

Metoden i denne oppgaven er en komparativ singel-case studie med flere utvalgte analyse enheter. Det vil si at ved hjelp av flere enheter /analyseenheter som i denne kontekst er spesifikke virksomheter i en kommune, og med de samme egenskapene, vil en studere det samme fenomen ved å gå i dybden av det særskilte fenomenet og den kontekst det er i.

Videre vil en sammenligne funnene fra de ulike enhetene.

5.4.2 Dokumentanalyse og kvantitativ analyse av sekundærdata

For å kunne analysere de fremsatte problemstillinger, og ved hjelp av de definerte dilemmaer, har en benyttet seg av metodetriangulering, dvs bruk av både kvalitative og kvantitative data.

Dataene er innhentet gjennom intervju av utvalgte respondenter og analyse av offentlige dokumenter fra case-kommunen. I tillegg benyttes kvantitative data som er innhentet i forbindelse med medarbeiderundersøkelser. Disse dataene må regnes som sekundærdata.

I analysen av intervjuene og de utvalgte dokumenter har en også brukt en kvantitativ og kvalitativ tilnærming ved at en har kategorisert og kvantifisert sentrale nøkkelbegrep med

utgangspunkt i teori, for deretter å studere den kontekstuelle ramme som de registrerte funn finnes i.

5.5 Utvalgskriterier

Grunnlaget for singel-casestudier er at dette er en studie på et kollektivt nivå. Det vil si det er flere sammenlignbare enheter i en kommune og innenfor det samme området, i pleie og omsorgstjenesten innenfor levekår¹³. Enhetene som studeres har ulike funksjoner, henholdsvis bestiller eller utfører.

Den valgte kontekst i denne oppgave, er å studere bestiller- utførermodellen i en pleie og omsorgstjeneste. I denne sammenheng er dette avgrenset til å gjelde bestillerkontorene og virksomhetene i hjemmebaserte tjenester. Valget av hjemmebaserte tjenester er gjort på bakgrunn av at de var de første tjenesteområdene i case-kommunen som ble omfattet av bestiller- utførermodellen.

Det er totalt fire virksomheter med bestillerfunksjon og åtte virksomheter i hjemmebaserte tjenester med utførerfunksjon.

Ut fra den omfattende problemstilling og med ønske om å gå i dybden er det foretatt en begrensning i antall enheter i utvalget. Videre er problemstillingen rettet inn mot lederrollen. I denne sammenheng vil det si virksomhetslederne eller som ofte i litteraturen er benevnt som resultatansvarlige.

I utvelgelsen av er det valgt å intervjuer nær 60 % av resultatansvarlige i bestiller og utfører enhetene i det tilgjengelige utvalg. De er enheter som er ulike, og eller like i størrelse, med like og ulike resultat både i forhold til økonomisk kontroll og gjennom resultater i siste års medarbeiderundersøkelser.

Med bakgrunn i forskningsdesignet, som er et intensivt design, og med bruk av case- studie som metode for å gå i dybden innenfor få enheter, vurderes det til å være et representativt utvalg for å kunne studere et sosialt fenomen i en kontekstuell ramme.

¹³ Oppvekst og levekår er den største organisatoriske enheten i kommunen med ca. 6000 ansatte. Denne er ytterligere oppdelt i to fagområder; oppvekst som består av skoler og barnehager mv og levekårsområdet som består av kommunens helse- og sosialtjenester, dvs bestillerkontor, sosialtjeneste ,NAV, sykehjem og hjemmebaserte tjenester som består av hjemmesykepleie, hjemmehjelp, omsorgsboliger, dagtilbud mv.

5.6 Datainnsamling og datareduksjon

Dataene er innsamlet gjennom intervjuer, og gjennomgang av aktuelle politiske dokumenter. Videre er en gitt tilgang til å bruke innhentede kvantitative data i forbindelse med medarbeiderundersøkelsen i 2008. Det er valgt å benytte seg av flere kilder for å kunne styrke oppgavens validitet i forhold til de problemstillingene og dilemmaene som er stilt i denne oppgaven.

5.6.1 Intervju

Det er gjennomført intervju av den enkelte respondent der det er blitt benyttet et strukturert spørreskjema med åpne svar. Intervjuets form er valgt for å sikre at en får gå i dybden i forhold til de utvalgte problemstillinger. Hvert intervju varte ca 1,5-2 timer og stedet for gjennomføringen skjedde etter respondentens eget ønske.

Alle intervjuene er tatt opp på bånd for deretter å bli transkribert. Det vil si at intervjuene er utskrevet og gjengitt tilnærmet slik det er blitt uttalt under intervjuene.

Intervjuene er lagret elektronisk. Elektronisk lagring benyttes for senere bruk i analyse. De som er intervjuet i denne undersøkelsen, det vil si lederne av de ulike resultatenehetene, er i denne forskningsmessige kontekst vurdert som respondenter (Jacobsen, 2005). Det vil si at de i kraft av sin rolle som resultatansvarlig for bestiller eller utførereneheten, har direkte kjennskap til det fenomen som ønskes undersøkt og hva som skjer i en organisasjon ved implementering av nye ledelsesprinsipper.

5.6.2 Kildevalg ved dokumentundersøkelse

Dokumentundersøkelse er en metode der en benytter seg av sekundære data, dvs data som er innhentet eller utarbeidet av andre (Jacobsen, 2005).

I denne oppgaven er det innhentet politiske dokumenter som er behandlet i Bystyre, Formannskap, Administrasjonsutvalg og fagstyre for Levekår i perioden fra 2000 til mars 2009. Starttidspunktet for dokumentets innhenting er knyttet til oppstartstidspunktet for politisk behandling av forslag til ny organisasjonsstruktur.

De utvalgte dokumenter som er innhentet fra de ulike politiske styrene er valgt ut på bakgrunn av vurdert relevans i forhold til oppgavens problemstilling. Dokumentene er gjort tilgjengelige ved hjelp av innvilget tilgang til kommunens saksbehandlerarkiv for disse dokumenter. I tillegg er sakene gjort kompatible for elektronisk lesning ved hjelp av et eget dataprogram.

Med utgangspunkt i de fremsatte dilemmaer og ut fra problemstillingene og teoriene, er ulike begrep blitt definert som aktuelle for denne oppgave. Ved bruk av elektronisk søkeord i Word er det registret antall ganger de ulike begrep er benyttet. Begrepene som er hyppigst brukt vil deretter bli vurdert i sin kontekst i dokumentet.

Det er videre foretatt manuell gjennomlesning av de overordnede politiske og administrative styringsdokument - handlings- og økonomiplanene, som er fremlagt for politisk behandling i perioden 2000-2009. Tilsvarende metode er også benyttet ved gjennomlesning av årsrapporter for samme tidsperiode.

Kildegranskning benyttes i tillegg til utførte intervjuer, for å kunne finne frem til synspunkter og fortolkninger som er lagt til grunn i forbindelse med saker som er lagt fremt til politisk behandling med ulike forslag til organisatoriske endringer.

I følge Jakobsen(2005) har kildegranskning sin styrke i at slik datainformasjon er reflektert og gjennomtenkt.

Men en av fallgruvene ved å benytte seg av sekundærdata kan være at de data som finnes er innhentet for et bestemt formål, der andre har bestemt hvilke variabler som skal vektlegges (Jacobsen, 2005).

Spørsmålet er om en i denne oppgaven vil gjenfinne variabler som er å finne i den valgte problemstilling og av de utledede dilemmaer. Dette vil en kom tilbake til i drøftingskapittelet etter at analysen er gjennomført.

5.6.3 Kvantitative data

Case-kommunen har siden ny organisasjonsstruktur i 2001 innført bruk av ulike undersøkelser for å få tilbakemelding på utførte tjenester i forhold til grad av tilfredshet. Det er innført bruker- og pårørende undersøkelser, medarbeiderundersøkelse og intern brukerundersøkelser på stab/støttefunksjonene. Case-kommunen bruker undersøkelsene som grunnlag for å arbeide målrettet mot de definerte forbedringsområder.

Det er i denne oppgaven gitt tilgang til kommunens data som er innhentet i forbindelse med medarbeider-undersøkelsen i 2008. Dataene må regnes som sekundærdata da de er innhentet av andre med et annet formål. Medarbeiderundersøkelsen i case-kommunen har som mål å kartlegge hvordan de ansatte opplever ulike sider ved det å arbeide i kommunen.

De samlede resultater fra de ulike virksomhetsområder og for kommunen samlet blir offentliggjort i etterkant av undersøkelsen. Den enkelte virksomhets resultat blir presentert i mål og resultatvurderingssystemet – BASIS, og presentert og drøftet internt med aktuelle ansatte og ledere. Det er i denne oppgaven også gitt tilgang til den enkelte virksomhets resultat.

Svarprosenten varierer svært mellom de ulike enhetene i kommunen, både samlet sett og på virksomhetsnivå innenfor samme tjenesteområde. Dette får betydning for undersøkelsens validitet og reliabilitet.

5.6.4 Datareduksjon

Utfordringen med bruk av case-studier er behovet for å sammenligne flere datakilder slik at en styrker funnenes validitet. Gjennom intervju er det store mengder informasjon som blir innhentet. Med utgangspunkt i problemstillingens innhold, teori og dilemmaer er intervjuene kategorisert ved å samle dem i ulike grupper der en bruker nøkkelord eller begrep for kategorisering (Jacobsen, 2005; Yin, 2003).

Begrepene og nøkkelordene er utviklet både ut fra et teoretisk perspektiv men også vurdert ut fra forventet daglig tale/ begrepsbruk.

Kategoriene er nødvendige for å kunne sammenstille data i ulike grupper slik at en kan sammenligne dataene på tvers og mellom respondentene. Videre er målet med metoden å vurdere alle funn gjennom kategoriseringen og sett hen til den eller hvilke kontekstuelle ramme de ulike utsagn eller sitat oppstår eller finnes i.

I oppgaven vil en legge til grunn Kvale's retningslinjer for rapportering av intervjusitater når dette blir sitert fra intervjuene. Se vedlegg nr.5 (Kvale, 1997).

5.7 Data analysenes utfordring

Yin (2003) har i sin bok Case Study Research uttalt:

“The analysis of case study evidence is one of the least developed and most difficult aspects of doing case studies” (Yin, 2003, s. 127).

For å kunne gjennomføre en empirisk undersøkelse ved hjelp av case studie som metode kreves det mye arbeid i forkant i forbindelse med forberedelse av innhenting av data. Dette gjelder spesielt i forhold til utviklingen av spørreskjema og bruk av den valgte teori i denne forbindelse.

Empirisk forskning innebærer at en må søke å finne frem til, og å bruke de begrep som er fundert i den valgte teori. Og videre, at en klarer å få målt eller analysert de sentrale begrep knyttet til denne (Grønhaug, 1985, s. 15; Yin, 2003, s. 135).

Dette vil være en del av utfordringen i forbindelse med utarbeidelsen av spørreskjema og i analysen, da en må nytte synonyme begreper for at respondenten skal forstå spørsmålene, men som samlet sett dekker det teoretiske perspektiv.

Videre er det alltid et spørsmål om en klarer å kategorisere riktig eller tilstrekkelig. Dessuten er bruk av elektronisk søkemethode også en mulig feilkilde da søkefunksjonen i word programmet kan være utilstrekkelig.

En annen fallgrube er om en klarer å velge ut de mest sentrale dokumenter når en ønsker å benytte seg av dokumentanalyse. Dette kan være grunnet i flere forhold som mengde av dokumenter som kan være fremlagt for politisk behandling over et så stort tidsrom som det er lagt opp til i denne oppgaven – ca. 10 år i tillegg til at det er begrensinger i forhold tid og ressurser i forhold til søk etter dokumenter som ikke er elektronisk tilgjengelige.

I forbindelse med arbeid med en masteroppgave er det begrenset både med tid, assistanse og tilgjengelige økonomiske ressurser.

5.8 Forskningsetiske aspekter

Om å forske på egen organisasjon

Nærhet eller distanse er to sentrale forhold en må vurdere ved valg av den metodiske tilnærming.

Å forske på egen arbeidsplass kan være grunnlag for å debattere oppgavens validitet og representativitet. Men som flere forskere har påpekt (Repstad, 2004; Wadel, 1991; Aase & Fossåskaret, 2007) er det mulig å gjennomføre en undersøkelse som er representativt og objektivt gjennomført, selv om dette er på egen arbeidsplass. Nettopp den iboende kunnskap om feltet som skal undersøkes kan være en fordel og ikke en ulempe.

Offentlige tjenesteområder er ofte komplekse organisasjoner både i system og struktur. Ved å ha forkunnskaper om fagområder møter en med en ”*tjukt empirisk materiale*” av fagfeltet (Aase & Fossåskaret, 2007, s. 88), og en har dermed ikke behov for å bruke tid til å sette seg inn i det området som skal studeres. Kunnskaper om tema og det empiriske felt gir større mulighet til å oppnå en større forståelse for hva som blir fortalt i intervjuene eller omtalt i de

utvalgte dokumenter. Det er dermed bedre grunnlag for å identifisere og fortolke funnene (Fossåskaret, 2006).

Å ha kunnskaper om feltet som det forskes på, og samtidig være kjent av informantene, kan føre til mer direkte fokus på problemstillingene under intervjuene da det ikke er behov for forklaringene om eventuelle sammenhenger eller bakenforliggende årsaker omkring et spørsmål.

Det kan også være behov for å trekke seg tilbake fra feltet som studeres, både for å kunne få bedre oversikt over det empiriske felt eller kunne trekke sammen empiriske materiale med teori. (Halvorsen, Johnsen, & Repstad, 2009; Repstad, 2004).

Selv om en forsker på egen organisasjon som en gjør i denne oppgaven, er organisasjonen av en slik størrelse at en etter fullførte intervjuer kan trekke seg tilbake og ut av den spesielle kontekst som det forskes på. Dette fordi det empiriske feltet ikke er egen arbeidsplass, men en del av en større organisasjon der en som den undersøkende part er i en annen del av denne. Men en skal likevel være bevisst på eller klar over at det å forske på egen organisasjon kan være krevende da kan oppstå ulike typer problemstillinger, i form av etiske dilemmaer, nærhet til materialet, og økt varsomhet med tanke på konfidensialitet samtidig som en skal ivareta integriteten til forskeren.

Nærhet og distanse kan være et tveegget sverd, og overraskende nok har det vært mer krevende enn forventet, å ha et distansert forhold til det å studere i egen kommune.

Samtykke

I forkant av oppstart av datainnsamling ble det søkt rådmannen i Stavanger v/ personal- og organisasjonsdirektør om tillatelse til å gjennomføre studier i deler av virksomheten. Dette for å få tilgang til aktuelle politiske dokumenter og datamateriale fra medarbeiderundersøkelser. Eller ved eventuelt behov, tilgang til resultater fremkommet i balansert målstyringsverktøyet BASIS, og annet relevant statistisk materiale.

Videre ble det bedt om en overordnet tillatelse til å intervjuer aktuelle ledere og evt ansatte.

I etterkant er alle de utvalgte respondenter tilskrevet om mulig deltakelse i form av intervjuer og tillatelse til bruk av virksomhetens ulike resultatmål. Alle respondentene svarte positivt til forespørselen.

Tidsakse

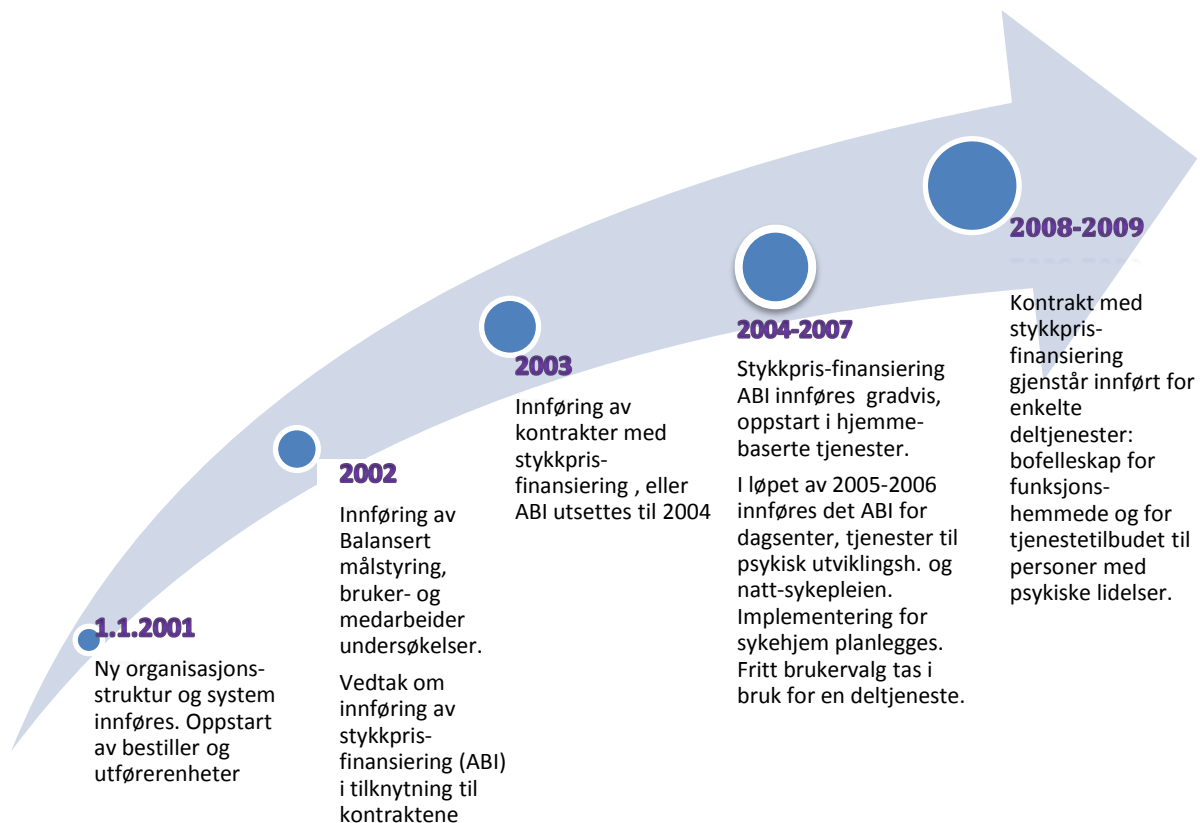


Fig. 6 Tidsaksen for implementering av kontrakt med stykkprisfinansiering i alle deler av pleie og omsorgstjenesten i case-kommunen.

Tidsaksen er utarbeidet for å gi et enkelt bilde av fasene i implementeringen av bestiller-utførermodellen med stykkprisfinansiering, inn i alle deler av pleie og omsorgstjenesten i case-kommunen. Undersøkelsen i denne oppgaven er rettet inn mot deler av pleie- og omsorgstjenesten – hjemmebaserte tjenester som utfører og bestiller.

I det påfølgende kapittel vil en gjennomgå resultatene fra de innsamlede data.

6. Resultater

I denne masteroppgaven søkes det å undersøke, fortolke og å forstå hva som skjer i en verdibasert tjenesteytende organisasjon ved innføring av nye organisasjonsoppskrifter i form av bestiller – utførermodell.

Hvordan fungerer en *bestiller-utfører modell* i en verdibasert omsorgstjeneste? Og hvilke *dilemmaer* oppstår i organisasjonen ved implementering av nye organisasjonsideer eller trender som i dette tilfellet, en bestiller- utfører modell for fordeling og styring av omsorgstjenester? Hvilke *strategiske ledelsesgrep* er iverksatt for å tilpasse organisasjonen til nye styrings- og ledelsessystemer, hvor kontraktstyring og forhandling er forutsetning for tildeling av tjenester? Og til slutt, hvordan forvaltes *humankapitalen* innenfor denne type økonomiske styringssystem med sine dilemmaer og implikasjoner?

I casekommunen ble det innført 2 nivå struktur for ledelse og styring med stor grad av delegering av fullmakter og myndighet til de ulike resultatenheter. Videre ble det besluttet innført bestiller- utførermodell i pleie og omsorgssektoren. Modellen er nå innført tilnærmet for alle typer tjenester innenfor hjemmebaserte tjenester. Det er også etablert et stykkprissystem eller timepris for de ulike tjenester som er grunnlaget for finansiering av driften hos utførerenhetene. Inntektene til utførerenhetene utløses når det gjennom et pasientbasert IT-system dokumenteres for utførte tjenester.

Med utgangspunkt i NPMs teori og verktøy, ny- institusjonell teori og de stilte problemstillinger er det i denne oppgaven utviklet ulike hypoteser om dilemmaer som kan oppstå ved innføring og bruk av bestiller- eller utførermodell i en pleie- og omsorgstjeneste.

Kapittelet er delt inn i tre underkapitler. I det første gjennomgår en resultatene fra intervjuene fra bestiller og utførerenhetene. Det andre underkapittel inneholder dokumentanalysen, og til slutt kommer analysen av de kvantitative sekundærdata.

Det er de fremsatte dilemmaene som redegjort i kapittel 4.2 og 4.3, som har vært hovedfokuset i analysen. For å se beskrivelsene av dilemmaene i sin helhet vises det til side 56 og utover.

I hovedsak er funnene i dilemmaene redegjort gjennom bruk av primærdata, det vil si i form av siteringer, med unntak av noen få, hvor det kun er gjort en oppsummering av dataene.

6.1 Bestiller

Dilemma 1:Bestillers forhandlingsmyndighet, myndighetsområde og kontraktsstyring.

Funn:

Kommunen har etablert fire bestillerenheter som hver er gitt et antall faste utførerenheter. Koblingen mellom bestiller og utførerenhetene var fastsatt på bakgrunn av et sammenfallende geografisk ansvars- eller tjenesteområde i kommunen. Det var fra strategisk nivå 1 inngått avtaler med enkelte private leverandører innenfor spesifikke tjenesteområder som avlastning og hjemmehjelpstjenesten. Den tradisjonelle hjemmebaserte tjeneste ble levert fra kommunens egne utførerenheter.

På spørsmål om bestiller var gitt tilstrekkelig myndighet eller frihet i sin bestillerfunksjon, svarte alle respondentene at de i kraft av sin bestillerrolle var gitt stor grad av myndighet og frihet i det de både var gitt budsjettmidler for kjøp av tjenester, og beslutningsmyndighet. De påpekte flere ganger at de var gitt stor frihet til å vurdere og å beslutte. Men de ga uttrykk for ulik oppfatning av hvilken myndighet eller handlingsrom bestiller faktisk var gitt for å forhandle, og å inngå kontrakter med andre kommunale eller private utførerenheter enn de fastsatte kommunale utførerenhetene de selv hadde "avtale" med.

I forbindelse med spørsmål om endringer i lederfunksjonen som følge av ny rolle som bestiller kommer en av respondentene inn på myndighetsområdet:

"Egentlig har en et bestemt bestillerområde, men jeg bruker nødretten i forhold til brukers behov. Orienterer oppover (i beslutningsnivåene) etter hvert, men en tar seg til rette. Kjøper tjenester utover det som er avtalt, enten hos noen av de private på deler der det ikke er avtalt kjøp av tjenester, eller hos private der en ikke har avtaler i det hele tatt."

På oppfølgende spørsmål om hvorfor dette, ble det begrunnet i at det var for redusert mulighet for fleksibilitet i utførerenhetene – dette ble da et problem for bestiller i forhold til registrerte behov. For å videreutvikle bestiller-utførermodellen ble det etterlyst mer arbeid med blant annet å utvikle fleksibiliteten (myndighetsområdet) til bestillerfunksjonen.

Dilemma 2: Kvalitet og kompetanse i bestillerfunksjonen

Funn:

Respondentene ble stilt et direkte spørsmål om de mente at deres bestillerfunksjon innehadde tilstrekkelig kompetanse. Kompetanse i denne sammenheng var definert som kunnskap, ferdigheter, evne og vilje.

I svarene som ble gitt kom det tydelig frem at de hadde vært i gjennom en prosess med å kvalifisere og profesjonalisere saksbehandlerne i bestillerkontoret i den perioden som hadde gått siden oppstart. I begynnelsen ble det uttalt, var ikke kvaliteten på saksbehandlingen tilfredsstillende. Det måtte iverksettes strukturelle og ledelsesmessige endringer i form av endret system for saksbehandling, stillingsinnhold, krav til spesifikk bestillerkompetanse ved nyttilsetting, og mer ledelse inn i bestillerenheten.

Når det gjaldt dilemmaet knyttet til om bestilte tjenester ble gitt som bestilt, ble det gitt ulike utsagn, men som i sitt innhold var samstemt.

En av respondentene uttalte at en opplevde at det enda ikke var et godt nok utviklet strukturert system for å kvalitetssikre at tjenestene ble utført som bestilt. Leder hadde dermed selv utviklet en del kontrollrutiner internt i egen enhet for å sikre dette.

En annen uttalte at de fulgte med på arbeidslistene til utfører for å se at de er i samsvar med bestilling. Poenget med denne kontrollen var at ved eventuelt avvik skulle dette tas opp med utfører.

Følgende utsagn ble gitt:

”Det er ikke et godt nok system for å følge med om bestilte tjenester blir utført slik som bestilt. Dette kan ikke kontrolleres før en innfører et elektronisk system med ”blipp på døren” da ser en om det er samsvar der alle utførte tjenester hos bruker blir registrert.”

Det ble videre uttalt fra en av respondentene at en savnet deltakelse fra bestiller ved behandling av avvik og tilsyn i utførerene. Dette både som et virkemiddel for å kontrollere om de bestilte tjenestene var i samsvar med behovet til bruker, og for å få en bekreftelse på om tjenestene var gitt slik som bestilt

Dilemma 3: Legitimitet og konflikt

Funn: Ved oppstart av bestiller-utførermodellen oppsto det en del konflikter mellom bestiller og utfører, ble det uttalt.

Dette skyldtes både for dårlig kompetanse på bestillerområdet og uenighet i modell. På grunn av disse uenighetene mellom bestiller og utfører, hadde det blitt opprettet faste treffpunkter mellom utfører og bestiller i ulike former og på ulike nivåer i organisasjonen. I praksis vil det si treffpunkter både på ledernivå og på saksbehandlernivå. Enkelte hadde faste møter med utfører, mens andre refererte til samhandling som metode. Eller som en av respondentene uttalte:

”Uoverensstemmelser med utfører, må følges opp med forhandlinger og gjennom samhandling for å få ting til å fungere.”

Dilemma 4: Stykkprisprinsippet – sikres tjenester til de med størst omsorgsbehov og med tilstrekkelig kvalitet?

Funn:

Alle respondentene i bestillerfunksjonen uttrykte at de er fornøyd med bestiller – utførermodellen slik den var nå med tanke på kontraktsstyring og stykkprissystemet, men at det fortsatt var ulike forbedringspunkter.

Uttalt fornøydhet måtte sees i sammenheng med de nye verktøyene som var utviklet i forbindelse med implementeringen av bestiller-utførermodellen. Casekommunen hadde ved hjelp av det nye pasientregistreringsverktøyet IPLOS¹⁴ videreutviklet verktøyet i forhold til vurdering av behov, normering av tid og derav fastsetting av pris. Kontraktsstyring med derav følgende budsjettmidler sikret en bedre saksbehandling og lik behandling i kommunen i forhold til brukerne med samme behov, ble det uttalt med stor grad av samstemthet.

En av respondentene poengterte at fokuset er på kvalitet og behov, stykkpris er et hjelpemiddel for normering.

I forbindelse med spørsmål omkring bestillers legitimitet hos utfører ble det uttalt at IPLOS hadde vært med på å skape legitimitet omkring forbruket.

I forbindelse med spørsmål om hvilke styringssignaler som hadde størst påvirkningskraft – da ble det svart:

”Da blir Bestiller- Utfører modellen trygg og god. I den modellen ligger det at folk som har behov for hjelp og fyller de vilkårene for det, skal ha det. Og de som har mest behov for hjelp

¹⁴<http://www.helsedirektoratet>: IPLOS er betegnelsen på et nasjonalt helseregister som skal danne grunnlag for nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. Det er et verktøy for dokumentasjon, rapportering og statistikk for kommunene og for statlige myndigheter. I kommunene vil IPLOS bidra til forbedring av saksbehandlingen og gi grunnlag for vurdering av egen praksis, kvalitet og effektivitet i tjenestene. IPLOS vil være et godt verktøy for kommunenes planlegging, budsjettering og prioritering og god ressursutnyttelse.

skal få det. Dette er helt ok ifht politikere og administrasjon. Hvis hr. Hansen som har spesiell XX diagnose og vil bo hjemme og det koster 5.5 mill, og hvis jeg kan gi en god begrunnelse for det, da vet jeg at det blir akseptert og det synes jeg er fantastisk.”

På svar på oppfølgingsspørsmål: Er det bestiller utførermodellen som fører til dette eller er det verktøyene? ble det svart:

”Dette henger sammen med frihetsledelse og bestiller- utførermodellen. Bestiller- utførermodellen er en måte å få bedre rettsikkerhet - bedre kvalitet på saksbehandlingen, det at det nå er et skille, det er en måte å få en bedre mulighet for å få oversikt over hvordan pengene brukes og det å sikre at de med mest behov får mest hjelp. Før var det ikke nødvendigvis slik. Nå er det mer samsvar med de som har størst behov får mest tjenester.”

Når det gjelder det definerte mulige dilemma knyttet til om en gjennom nåværende bestillersystem sikret bruker rett fagkompetanse, svarte respondentene ulikt. Halvparten av respondentene mente at kompetanse var sikret gjennom oppgavebeskrivelsene i kontraktene, mens den andre delen var mer usikre på om det nåværende system sikret dette tilstrekkelig.

I forbindelse med spørsmål om kjennskap til NPM ble det blant annet uttalt om kontraktsstyring:

”Kontraktstyring er en form som sikrer en bedre saksbehandling og lik behandling med bruk av skjønn, men har ikke en mulighet for kontroll av utfører.”

Dilemma 5: Nye styringssystemer og - eller nye kontrollfunksjoner, til inspirasjon eller fremvekst av motstand og barrierer mot endring?

Funn:

I utgangspunktet hadde ingen av respondentene en opplevelse av å bli kontrollert eller at det var spesielle kontrollsystemer. Det ble derimot etterlyst mer oppfølging fra strategisk nivå.

”Frihetsledelse ja – men ofte ble det en ensom ledelse,” ble det uttalt flere ganger av respondentene. I forbindelse med spørsmål om det gis tilstrekkelig informasjon fra strategisk nivå 1, ble det etterlyst både mer tilgjengelig analyseverktøy og klarere signaler fra nivå 1 om forventinger/ mål og retning om mål.

I forbindelse med spørsmål om synet på 2 nivås organisasjonsstruktur og hva som det eventuelt burde arbeides mer for å følge opp de bakenforliggende intensjoner for

organiseringen, ble det fra en av respondentene påpekt den særskilte rolle bestillerfunksjonen hadde i forvaltningen. Ut fra den rollen som bestiller hadde, burde bestillerfunksjonen være tettere knyttet til det strategiske nivået ble det uttalt.

Det ble uttalt:

”Helse-og sosialkontor med bestillerfunksjon med fokus på ressursstyring og -fordeling er egentlig et styringsorgan mer enn et utøvende tjenesteutøvende organ. HS kontor med bestiller utfører burde derfor vært tettere knyttet opp til strategisk nivå for å få en reell ressursstyring og behovskartlegging og med de mekanismene som skal inn i en BU funksjon.”

Dilemma 6: Brukerundersøkelse som verktøy for omstilling og endring

Funn:

Et av spørsmålene som ble stilt bestiller var hvilke av måle- og resultatvurderingssystemene som hadde størst betydning for deres ledelsesfunksjon. Brukerundersøkelsen, medarbeiderundersøkelsen, økonomi/budsjett, lederavtalen eller eventuelt andre faktorer. Her avga respondentene ulikt svar og med ulik prioritering eller vektning av hvilke mål - og resultatvurderingssystem som hadde størst betydning. Enkelte vektla medarbeidere og økonomi mens andre mente at kategorien ”andre” som innebar lovverk og rettigheter opp mot pasientenes behov, faglige vurderinger og tilgjengelige tjenester.

Ellers ble det uttalt at bestillerkontor ikke kunne benytte brukerundersøkelsene som styringsverktøy da denne undersøkelsen var rettet mot tjenestene generelt og ikke mot bestillerfunksjonen spesielt. Brukerne ville dermed ikke kunne skille mellom BU funksjon og utfører.

Dilemma 9: Transaksjonskostnadene

Funn:

Vurdering av transaksjonskostnadene var ukjent for respondentene. Det hadde ikke vært et tema for bestiller. Utvikling av verktøyene hadde i hovedsak skjedd på nivå 1, det vil si det strategiske nivå i organisasjonen.

Respondentene hadde i forbindelse med spørsmål knyttet til dilemmaet om bestillers mulighet for å følge opp om bestilte tjenester ble gitt som bestilt, gitt uttrykk for usikkerhet omkring oppfølging av bestillinger. Usikkerheten knyttet til om tjenestene blir utført slik som bestilt hadde ført til ulike interne systemer for å kunne sikre seg, eller å kunne kontrollere om bestilte tjenester blir utført som bestilt.

Respondentene har ellers, entydig uttalt at bestiller-utførermodellen med dens systemer og verktøy hadde gitt legitimitet rundt de beslutninger og vedtak som er fattet av bestillerkontor.

6.1.2 Oppsummering av case-studien av bestiller

På bakgrunn av case-studiene av bestillerdelen mener en å kunne påpeke følgende sentrale funn eller tendenser:

1. Bestiller-utførermodellen med kontraktsstyring og stykkprisfinansiering men dens verktøy hadde gitt bedre saksbehandling, sikring av likebehandling og fordeling av ressursene. De med størst behov fikk mest tjenester.
2. Bestillers begrensinger i hvor det kunne kjøpes tjenester fra, føre til lavere grad av, og eller redusert fleksibilitet i tjenestetilbudet. Bestiller hadde på grunn av dette færre valgmuligheter for oppfølging av alle typer bestillinger/registrerte behov hos brukerne dvs innbyggerne.
3. Konflikter og svekket legitimitet hadde ført til endring av bestiller-utførermodellens intensjoner som objektive forhandlingspartnere, gjennom etablering av samarbeidsfora mellom bestiller og utførerenhetene.
4. Det var utviklet ulike systemer for kontroll og oppfølging av kontrakter og utførelse av disse. Men det ble stilt spørsmål om disse var tilstrekkelig for å kontrollere om bestilte tjenester ble utført slik som bestilt.
5. Bestillers kompetanse er sentralt i en bestiller-utførermodell - det hadde vært satset mye ressurser på å profesjonisere og å styrke kompetansen hos bestiller.
6. Bestiller-utførermodellen med dens systemer og verktøy vurderes å ha gitt økt legitimitet rundt de beslutninger og vedtak som var fattet av bestillerkontor.

6.2 Utfører:

Dilemma 1: Styringssignal for drift – samstemte eller oppstår det tvetydighet i de gitte signaler?

Funn:

Det ble stilt et direkte spørsmål til respondentene om de ulike styringssignal tar høyde for de premisser som er gitt utfører for drift.

Flertallet av respondentene (80%) i utførerenhetene svarte at de ikke opplevde at det ble tatt tilstrekkelig høyde for deres driftsform i forbindelse med uttalte styringssignal. De øvrige uttalte at de hadde en opplevelse av, at enkelte områder på strategisk nivå var lyttende til deres signaler og brakte dem videre i systemet, uten at det ble angitt eventuell resultat som følger av disse signalene.

Begrunnelsen for flertallets synspunkt var at deres drift var basert på inntekter som ble uløst gjennom utførte oppdrag. Det ble i ulike sammenhenger under intervjuene påpekt at selv om det i prissystemet også var lagt til tid for annet arbeid enn direkte hos bruker var problemet at denne andelen skulle dekke så mange andre oppgaver og funksjoner. Både oppgaver og funksjoner i egen virksomhet, og men som følge av krav og forventinger til utfører fra andre deler av organisasjonen.

Som et eksempel bestemte de sentrale parter i tariffoppgjøret i 2008 at kommunene skulle kartlegge kompetansen blant alle sine ansatte. I denne forbindelse var det igangsatt en kartlegging i case-kommunen.

I forbindelse med spørsmål om beregningen av tid i stykkprissystemet svarte en av respondentene: ” *Denne kompetanse kartlegging - Dette må de ansatte gjøre hjemmefra. Hadde ikke råd til at dette ble gjort i arbeidstiden.* ”

Et annet eksempel som ble trukket frem var at hvis en hadde flere ansatte som var i utdanningspermisjon fikk dette også konsekvenser, da dette skulle dekkes innenfor eget budsjett.

I forbindelse med spørsmål om hvor stor andel av utførerenhetenes budsjett som er styrt av inntektene, skildret en av respondentene prissystemets forutsetninger som følger:

” Alt må gjøres innenfor rammene (prissystemet) Brukertid ca 57-59% (hjemmesykepleien), dvs 4.5 t pr vakt ansikt til ansikt som gir inntekt til resterende timer i en vakt/ arbeidsdag.

De resterende ca 3 timer dekkes inn av inntjening og skal dekke blant annet kostnader til merkantile stillinger, biler, drift, tid til dokumentasjonsarbeid, kontakt med leger / andre, vikartjenesten, kvalitetsarbeid, arbeidsplassvurdering i brukers hjem, rapport, samarbeid, kjøring og kurs

Prissystemet er også basert på gjennomsnittlønnen til de ulike faggruppene.”

Ellers påpekte flere problemet med de såkalte ”bomturer” hos bruker. Dette betydde at en ikke fikk betalt for medgått tid hvis bruker ikke var hjemme ved avtalt besøk. For enkelte brukergrupper hendte det svært ofte at så skjedde. Dette var også en av grunnene til at det på intervju tidspunkt ikke var innført et endelig prissystem for tjenester i forhold mennesker med psykiske lidelser.

En annen påpekte problemet med bruk av private vikarbyrå hvis en hadde sykefravær og måtte skaffe vikar da dette ville medføre ekstrakostnader for virksomheten. Merutgifter som følge av bruk av private vikarbyrå ble ikke dekket, og ville eventuelt medføre underskudd i virksomheten.

På direkte spørsmål om utfører i hjemmebaserte tjenester hadde samme forutsetninger for omstilling og endring som de andre virksomhetene i kommunen, svarte en av respondentene:

”Nei de andre (virksomheter for øvrig i kommunen) er mer fredet. De (strategisk nivå 1) startet med hjemmesykepleien, og det er her de største endringene er gjort og de hardeste krav er stilt, og som aldri har gitt seg. Det har utviklet seg forskjellige og mer snillere modeller. Andre (virksomheter) har ikke begynt enda, eller er underveis, men det er ikke snakk om ABI stykkprisfinansiering) innføring og de driver etter andre premisser. Det er og andre enheter som det aldri har blitt noe av ifht innføring av ABI/ bestiller - utførerprinsippene.”

Det som ble påpekt som positivt med denne styringsformen og som i hovedsak alle respondentene (80 %) påpekte under intervjuene, var at i denne driftsformen var en gitt en

økonomisk fordeling og tildeling som ble utløst på bakgrunn av brukernes definerte behov og vedtak fattet av bestiller.

Dette i motsetning til tidligere driftsform der utfører hadde et gitt årsverk og antall stillingshjemler å styre etter. Videre ble det også påpekt at organisasjonen var blitt mer effektiv ved vurdering av stillings – og kompetansebehov. Nå var det ikke fastsatte hjemler eller stillingstype som ga føringer for hvilken type kompetanse som skulle rekrutteres inn men ut fra de behov en hadde i organisasjonen. Organisasjonen var dermed mer fleksibel for endring enn tidligere da en måtte forhandle eller søke om omgjøring av stillinger på et høyere nivå i organisasjonen.

En uttalte:

”Har mer kontroll – før hadde en stillingshjemler, nå er det slik at har du en tung bruker så får en penger til det, det er nå en mer rettferdig fordeling. Før måtte du bare greie deg med de hjemlene du hadde uansett behov hos bruker, får (nå) penger etter pleietyngde - det er bra.”

Det motsatte syn ble ytret fra et mindretall da en opplevde at bestiller-utførermodellen i seg selv var positiv, men at timeprisen måtte romme mer mulighet for å ivareta personalet.

Dilemma 2: Tilgjengelighet kontra overtallighet?

Funn:

Alle respondentene viste til at temaet overtallighet utløste spenning og uro, det vil si påvirket arbeidsmiljøet i egen organisasjon. Noen hadde hatt erfaring med å ha vært i en situasjon med overtallighet. De påpeker alle de konsekvensene dette fikk for virksomhetens arbeidsmiljø, selv om det bare omhandlet forflytting internt i virksomheten.

Temaet overtallighet hadde hatt større fokus blant de ansatte i begynnelsen i den nye organisasjonen. Men dette var blitt mer dempet da de så at det til stadighet var behov for å leie inn vikarer som følge av oppdrag og sykefravær. Mangel på tilgjengelig arbeidskraft var en medvirkende faktor til at overtallighetsproblematikken i seg selv, på intervju tidspunktet, ikke var en aktuell problemstilling. Likevel var dette en faktor som virksomhetslederne var meget bevisst på og var et kontinuerlig element i vurdering av bestilte tjenester opp mot andel brukte personalressurser.

De måtte ha ”is i magen” i forhold til å ha budsjettbalanse og kontroll opp mot det å ha tilstrekkelig og tilgjengelig arbeidskraft i forhold til bestilling. En måtte se budsjettet over tid, det vil si at en gjerne i en periode hadde mer personale enn bestillinger men at dette jevnet seg ut over tid. Et annet moment som ble påpekt, var manglende mulighet til å samarbeide på tvers av utførerene. I avslutningen av intervjuet uttalte en av respondentene:

”Problemet er at virksomhetene ikke kan samarbeide hvis for eksempel behov for hjelp og samarbeid på kveld, det er vilje til det, men systemene tillater det ikke. En får da problemer med pengeoverføring og tilgang til journaler.

I stedet for at noen har stor belastning, kunne andre ha hjulpet. Hvis ikke en har brukere synker jo inntektene med de problemene en får da.”

Mangel på tilgjengelig arbeidskraft hadde vært et like stort problem, da kunne en ikke følge opp bestillingene/vedtak som var bestilt eller så raskt som det var ønsket. I denne forbindelse ble det fra en av respondentene uttalt at størrelse på utførerene hadde betydning for om en var i stand til å følge opp bestilte tjenester:

”Tjenesten er for sårbar, en har ikke økonomisk grunnlag for å ha flere stillinger, egentlig har en ikke råd til å ha det en har i dag pga pågående utdanning blant ansatte.”

Dilemma 3: Rekruttering kontra overtallighet? Omdømmebygging eller ”her og nå-løsning”?

Funn:

Ingen av respondentene uttalte eller hadde en oppfatning av at bestiller-utførermodellen og eller stykkprisfinansiering som system for fordeling av tjenestene hadde betydning for rekruttering av personell. I utførerene uttalte flere av respondentene at det var andre faktorer som for eksempel omdømme – som hadde større betydning for å rekruttere inn nytt personale enn selve organisasjonsstrukturen. De hadde ingen opplevelse av at struktur og system var begrunnelse for at ansatte sluttet i organisasjonen.

I forbindelse med spørsmål om en med dagens system for prisfastsetting kunne ha en medarbeidergruppe med ønsket fagsammensetning, svarte 60 % av respondentene i utvalget et entydig nei. De øvrige respondentene var samstemte i at på grunn av rekrutteringssituasjonen måtte de ”ta de som søkte”, det vil si søkere med lang erfaring og med evt videreutdanning og

som samlet sett kunne være for ”kostbare”, det vil si at lønnsutgiftene var høyere enn det inntektsgrunnlaget for hva utførte tjenester medførte.

Det ble flere ganger uttalt dilemmaet med behov for faglig kompetanse og derav høyere lønnskostnader sett mot dagens prissystem som var beregnet på grunnlag av en gjennomsnittberegning på lønnskostnader.(dvs: ansatte med videreutdanning - kostnad opp mot dagens system for beregning av timepris/ prissystem).

Utførerenhetene hadde tatt opp denne problemstillingen med strategisk nivå uten å få gjennomslag for et eventuell mer differensiert prissystem sett opp mot ulike kompetansenivåer.

”Eldre (ansatte med lang yrkeserfaring og, eller med videreutdanning) er dyre, de går i røde tall, men de har så mye med seg – de er gull verd. De ideelle ut fra et økonomisk perspektiv hadde vært bare å ha nyutdannede hjelpepleiere og sykepleiere, men med det hadde gått ut over kvaliteten.”

Dilemma 4 Stykkpris som system- styrkes den ansattes opplevelse av tilstrekkelig tid til oppgaveutførelse, eller utvikles barrierer og motstand blant ansatte/ svekket legitimitet?

Funn:

I begynnelsen av innføring av stykkprisfinansiering refereres det til at det var mye støy og uro blant ansatte hos utfører, og mellom ansatte i bestiller og utførerenhetene. Dette skyldes uenighet om innholdet i, og praktiseringen av bestillingene. Det ble derfor igangsatt ulike former for dialog mellom bestiller og utfører på ulike nivåer, både på ledelsesnivå og på saksbehandler – bestillerkontor og sykepleier hos utfører. Det er en bestiller-utførermodell blir det uttalt, men det er og må være dialog. *”Modellen må fylles med menneskelighet og innhold”*ble det uttalt.

Det ble med bakgrunn i konflikt eller uenighet mellom utfører og bestiller også etablert praksis med endringsmeldinger. Endringsmeldinger ble etablert som et system der utfører kan gi tilbakemelding til bestiller om endret behov hos bruker, ut fra faglige vurderinger foretatt i utførerenheten.

Dette ga da ansatte i utførerenheten mulighet til å drøfte og evt få mer tid i kontraktene, som var i tråd med deres vurderinger av pasientens behov, eller som følge av endringer i pasientens behov.

Tillitsdimensjonen for utøvelse og praktiseringen av stykkprissystemet ble i ulike sammenheng tatt opp av flere respondentene som et viktig element i bestiller-utførermodellen. I positivt henseende ble det vist til at gjennom den etablerte dialog eller samhandling mellom bestiller og utfører oppnådde en stort sett enighet omkring bestilte tjenester, selv om en respondent uttalte at det var bestiller som bestemte og besluttet.

Et annet forhold som flere respondenter påpekte var viktige i denne modellen, var tillitsdimensjonen. En måtte kunne stole på at alle i bestiller-utførermodellen fulgte de gitte regler for tidsberegning og registrering. Det vil si at alle endringer i eksempel redusert behov ble varslet som bestemt, og at tidsregistrering for utført tjeneste ble korrekt registrert i datasystemet som utløste inntektene for utfører.

Gjennom dagens system var det mulig å legge inn slakk, ble det påpekt, både på individnivå og systemnivå, som da utløste flere timeutbetalinger enn det faktiske behov eller faktisk utførte tjenester.

På spørsmål om en hadde en oppfatning av om modellen hadde fått betydning for ansatte holdning til egen profesjonalitet ga respondentene ulike og motstridene svar.

En respondent uttalte at en syntes at bevisstheten omkring egen funksjon var redusert, evnen eller viljen til å ha et mer overordnet perspektiv på saker var savnet blant de ansatte. Det ble videre uttalt at en mente de ansatte burde stå på mer og være mer tydelige i sine krav eller ønsker. Dette var blitt bedre etter at det var igangsatt ulike tiltak som å prioritere nettverksarbeid, prosjektarbeid og gi profesjonsorienterte kurstilbud.

En annen respondent uttalte at dagens system førte til at profesjonaliteten ble satt på prøve da oppmerksomheten var rettet inn mot økonomi, og hvor oppdrag og tid lett kunne få hovedfokus i ledergruppen.

En annen vurdering som ble anført var at en mente at en gjennom bestiller-utførermodellen hadde fått styrket det faglige nivået og det faglige skjønn blant sykepleierne. De måtte nå kunne argumentere bedre, (forhandle) og være faglig sterke overfor bestiller for å få gjennomslag for eventuell økt timetall hos bruker.

Dilemma 5: Bestillers kompetanse og legitimitet hos utfører

Funn:

På direkte spørsmål om bestiller har tilstrekkelig kompetanse i sin bestillerfunksjon ga de fleste respondentene uttrykk for at dette var variabelt og personavhengig.

Flere påpekte at de hadde opplevd at bestiller ikke alltid hadde tilstrekkelig kompetanse i sine bestillinger, de stilte blant annet ikke de rette spørsmålene til brukerne ble det uttalt. Dette førte blant annet til at det oppsto mangler eller uklarheter i bestillingene som da utfører må ta opp til diskusjon eller forhandling med bestiller etter vedtak var fattet. *”For å kunne unngå dette problemet hadde en laget en oversikt over aktuelle temaer som bestiller burde ta opp med søkerne som en del av vurderingsgrunnlaget,”* ble det uttalt fra en av respondentene. En av respondentene ga uttrykk for at de av og til stilte spørsmål om bestillers kompetanse da de enkelte ganger opplevde å få bestillinger som utfører mente ikke var begrunnet i et reelt faglig behov og eller hadde en hensikt og som dermed ble oppfattet som unødvendige bestillinger.

En respondent ga et entydig positivt svar i vurderingen av bestillers kompetanse - det utalles at de som utfører har et ”godt bestillerkontor”, men at det forut den nåværende situasjon hadde vært mye konflikter som hadde blitt løst gjennom møter på ulike nivåer. Som en oppfølging ble respondenten stilt spørsmål om det hadde vært mulig å bruke modellen uten denne samhandlingen?

Respondenten svarte et entydig nei – *”det hadde ikke vært mulig uten dialog, - det er ikke blitt slik en tenkte i begynnelsen”* - ble det uttalt – *”da skulle det være et eget kontor som objektivt skulle sende ut bestillingene – nå er det slik – selv om det vel ikke er riktig, at en del bestillere ringer og diskuterer vedtaket med sykepleieren før de fatter det endelige vedtak.”*

Alle respondentene i utførerenhetene påpekte at modellen forutsatte samarbeid og dialog mellom bestiller og utfører.

Alle bestillerenhetene og utførerenhetene hadde etablert ulike samarbeidsformer i form av dialogmøter eller samarbeidsfora både på virksomhetsledernivå og mellom saksbehandler i bestillerenheten og sykepleiere i utførerenheten. Det var også utstrakt grad av dialog i form av telefonsamtaler mellom bestiller og utfører, der en drøfter behov / løsninger hos søker, i forbindelse med bestillers utforming av vedtak.

Dilemma 6: Stykkpris som styrende for tilgjengelig kompetanse i egen organisasjon

Funn:

Respondentene ble spurt gjennom et direkte spørsmål om de som virksomhetsledere, med utgangspunkt i prissystemet, kunne ha en medarbeidergruppe som innehadde ønsket fagsammensetning? På dette svarte 60 % av respondentene et ubetinget nei. Dette ville bli for kostbart. Det øvrige vektla ikke dette noe særlig da de viste til den negative rekrutteringssituasjonen, det vil si behovet for å få inn nytt personale.

Virksomhetslederne i utførelsen hadde tidligere tatt opp spørsmålet med strategisk nivå om mulighet for å få bedre timepris for ulike kompetanse, men dette hadde de ikke fått gjennomslag for.

På den andre siden var en med det nåværende prissystem ikke lenger fastlåst til et bestemt antall eller typer stillingshjemler. Dette var positivt da en som leder kunne velge hvilke type kompetanse og utdanning en ville søke etter ved nyrekruttering.

To utsagn ble knyttet til dilemmaet om mulighet for å velge den kompetansen en ønsket:

- *”Må hele tiden skjele til økonomien. Hvis jeg kunne ha valgt ville jeg hatt flere med videreutdanning Men har du dyre folk må en spare andre plasser- det er nesten slik at en er glad hvis ansatte søker og ikke har videreutdanning.”*
- *”det ideelle (økonomisk) hadde vært bare å ha nyutdannede hjelpepleiere og sykepleiere, men det er ikke ønskelig.”*

Ingen av respondentene ga uttrykk for at dette dilemmaet hadde betydning for nyrekruttering på intervjuutidspunktet. De fleste mente at det var det etablerte omdømme til virksomheten som hadde størst betydning for rekrutteringen. I den forbindelse ble det fra en respondent uttalt at arbeidsmiljøet i virksomheten hadde mest betydning for nyrekruttering, mens en annen mente at det var de ansatte selv som var den beste omdømmebyggeren.

Dilemma 7: Kan kunnskapsledelse skje i en bestiller-utførerorganisasjon?

Funn:

I tilknytning til spørsmål eller refleksjon hvor temaet virksomhetens kunnskapsutvikling og eller kompetansebehov ble berørt under intervjuene, trekker alle virksomhetslederne frem nåværende prissystemet som et dilemma eller som en barriere mot å ha et systematisk system for kunnskaps- eller kompetanseutviklingssystem i virksomheten. De stilte alle spørsmål med om det er tatt tilstrekkelig hensyn til behovet for kunnskaps- og kompetanseutvikling i nåværende beregning av prissystem. Flere av respondentene mener at det ikke er avsatt tilstrekkelig tid.

En uttalelse som falt var:

”ABI kan hemme ledere å gi ansatte mer kompetanse...”

Alle respondentene var likevel opptatt av å ha tilstrekkelig kompetanse i det de refererte til de oppgavene som skulle løses i virksomhetene. Og alle hadde avsatt tid, men i ulik grad og med ulikt innhold eller plan.

De aktuelle respondentene hadde ulike system og struktur for å sikre kunnskaps- og kompetanseutvikling. Dette ble gjenspeilet i omfang og metode.

Enkelte uttalte at dette skjedde i fagmøter der pasient/brukercase er utgangspunkt for diskusjon, eller at kunnskapsutviklingen skjedde gjennom ulike gitte oppgaver som de ansatte hadde fått ansvar for.

Andre hadde etablert ulike fagfora for utvalgte faggrupper, mens et mindretall av respondentene hadde et strukturert system for kunnskapsledelse.

Utgangspunktet for denne metodikken (kunnskapsledelsen) var initiert og motivert ut fra en målsetting om å endre organisasjonskulturen i organisasjonene. Gjennom en prosess var det blant annet utviklet regler for samhandling, der avtalen var at en skulle ha et løsningsorientert fokus i tilnærmingene til oppgaver og samarbeid.

En av respondentene fremhevet viktigheten av å ha fokus på de positive erfaringene som ansatte hadde, og at disse erfaringene ble delt med øvrige kollegaer. Fokuset fra ledelsen sin side var å se alle ansatte og trekke frem de gode erfaringene som ansatte hadde hatt.

En av respondentene hadde videreutviklet denne metodikken gjennom avsatt tid til kunnskapsdeling og utvikling gjennom deling av egen kunnskap gjennom ulike virkemidler, som for eksempel etablering av ”kompetansegrupper”. Her var det var avsatt tid og tema var fastsatt i forhold til prioriterte områder. Eller at det ble satt av tid til refleksjon over egen praksis eller hvor faglige tema ble satt på dagsorden.

Dilemma 8: Ledelsesfunksjonen

Funn:

Hovedfokuset for ledelsesfunksjonen i utførereneheten var rettet inn mot å ha økonomisk kontroll slik at en fikk balanse mellom utgifter og inntekter, det vil si at en styrte mot positivt årsresultat. Budsjettoverskudd eller underskudd på inntil 3 % måtte virksomheten ta med seg over til neste år. Dette fikk betydning for virksomhetens handlefrihet påfølgende år. Hadde en underskudd skjedde inntjeningen gjennom at den enkelte ansatte måtte ta flere oppdrag for å sikre høyere inntjening.

Selv om økonomi hadde stort fokus, påpekte flere respondenter i ulike sammenhenger at de hadde behov for å ha kvalifisert personale, selv om dette kunne være kostbart / for kostbart for virksomheten i forhold til den fastsatte timepris. Flere ganger under intervjuene av respondentene i utførerenehetene ble det påpekt at det var viktig å ha evnen til å ”styre med is i magen”. Denne uttalelsen var relatert til stykkprisfinansiering, aktivitetsbasert inntektssystem, som utløste driftsinntektene til utfører.

I begynnelsen av ABI (aktivitets baserte inntektssystem) uttalte en av respondentene at flere hadde prioritert å ha et lavere kompetansenivå blant de ansatte for å sikre økonomisk kontroll – denne trenden hadde heldigvis snudd seg ble det uttalt - fordi det var behov for faglig kompetanse for å løse oppgavene og det ga også mer fleksibilitet, da de ansatte kunne benyttes bedre i forhold til ulike type oppdrag.

Mål og resultatsystemene påvirket lederne prioriteringer i deres lederfunksjon, selv om deler av resultatsystemene ikke hadde fungert som forutsatt.

Flertallet av respondentene uttalte likevel at resultatene som fremkommer i undersøkelsene hadde ført til igangsetting av ulike prosesser i deres organisasjon. Dette gjaldt spesielt på bakgrunn av resultatene fra medarbeider- eller brukerundersøkelsene. Prosessene hadde vært av ulik art. Alt fra det å ha fokus på arbeidsmiljøet, til at det var blitt gjennomført organisatoriske eller strukturelle endringer i organisasjonen for å tilpasse den i forhold til de endringsbehov som var fremkommet som følge av de ulike resultater.

En respondent uttalte at en syntes at medarbeiderundersøkelsene ble gjennomført for hyppig, en fikk ikke arbeidet langsiktig.

En annen uttalte at siden det for tiden ikke var initiert organisatoriske endringer fra strategisk nivå, førte dette til at de selv kunne prioritere å arbeide mer med interne forhold i egen virksomhet/organisasjon, som for eksempel å vurdere og eller gjennomføre tilpasninger i egen organisasjon.

Flere uttalte at de var seg bevisst konkurranseelementene som mål- og resultat systemet kunne resultere i, uten at de opplevde dette negativt. Men en av respondentene påpekte at fokuset på mål og konkurranseorienteringen hadde vært overfokusert i begynnelsen ved etableringen av den nye organisasjonen i case-kommunen, dette var nå blitt mer dempet – ” *det er blitt mildere vinder i kommunen* ”- ble det uttalt.

En annen respondent påpekte at nåværende ledelsessystem med rammestyring og utstrakt grad av delegert myndighet, hadde gitt leder et større og bedre handlingsrom til å gjennomføre endringer i organisasjonen når dette var nødvendig.

Flertallet av respondentene ga uttrykk for at de i sin ledelsesstrategi var blitt bevisste på ikke å ha for stort fokus på økonomi, det vil si stykkprissystemet, overfor de ansatte. Da dette påvirket motivasjon og trivsel blant de ansatte. Enkelte av respondentene hadde bevisst valgt å igangsette interne prosjekter der en hadde fokus på de ansatte gjennom arbeidsmiljørettede tiltak og utvikling av den enkelte ansatte.

I ulike sammenhenger under intervjuene der finansieringsformen for utførelsen ble berørt, tok flere respondenter opp behovet for å følge opp hvordan stykkprissystemet ble håndtert i praksis.

Om det var lik praksis mellom enhetene og/eller blant de ansatte. Dette gjaldt både i forhold til mulig under- eller overrapportering om utført tid hos bruker. Det var på intervjuetidspunkt etablert flere mulige kontrollfunksjoner ved hjelp av elektroniske støttesystem for å følge opp det inntektsbaserte system. Dette både for å sikre kommunikasjonen mellom bestiller og utfører, men også for å følge opp bestillingene internt og å kunne kontrollere om de ansattes fulgte opp med endringsmeldinger ved endret behov mv.

Respondentene opplevde at det var distanse mellom det strategiske nivå 1 og utførernivået. På direkte spørsmål om de ulike styringssignaler fra strategisk nivå 1 tar høyde for de premisser som er gitt utfører drift- det vil si krav om inntjening, svarer flertallet av respondentene nei.

Alle tiltak som er initiert fra strategisk nivå 1 må finansieres gjennom inntektssystemet til utfører.

Flere av respondentene uttalte at de følte at det var distanse mellom nivå 1 og 2, og at de til tider kunne føle seg ensomme i organisasjonen. Det var i motsetning til tidligere, lite eller ikke i det hele tatt, samarbeid med andre ledere utover egen gruppe, fra andre deler av organisasjonen.

Flertallet av respondentene svarte positivt på spørsmålet om stykkprisfinansiering og bestiller-utfører organisering ga en sikrere økonomisk drift for utfører.

Dette ble begrunnet i at de fikk bestillingene som var basert på brukers behov og som da var styrende for omfanget eller størrelsen på bemanningen i virksomheten. Nå var det ikke lenger bevilgede stillinger, men bestilt oppdrag som styrte omfanget på bemanningen til utfører, i motsetning til tidligere.

Flere uttalte også en sikret at de med størst behov fikk mest tjenester, men flere stilte spørsmål med totalkostnadene knyttet til alle deler av en bestiller-utførermodell.

Som en respondent uttalte på spørsmål om bestiller –utførermodellen og stykkprisfinansiering gir en bedre forvaltning og fordeling av midlene : ”*Er ikke sikker på det - bestiller og utførermodellen akselererer utgiftene, før tilpasset vi tjenestene etter de ressursene en hadde...*”

6.2.1 Oppsummering av case-studien av utfører

På bakgrunn av case-studiene av utførerenhetene, mener en å kunne påpeke følgende sentrale funn eller tendenser:

1. Utførerenhetene var i flertall positive til bestiller-utfører modellen med stykkprisfinansiering da denne utløste økonomiske ressurser til utfører, på bakgrunn av brukernes definerte behov gitt av bestiller.
2. Bestiller-utfører modellen som system hadde ført til at utførerenhetene hadde blitt mer funksjonelle og fleksible i forhold til å definere virksomhetens behov for ulike typer stillingskategorier og kompetansebehov.
3. Bestiller-utfører modellen var over tid endret som følge av oppståtte konflikter og svekket legitimitet. Utfører var gitt stor innflytelse på kontraktens innhold gjennom innføring av

endringsmeldinger og åpnet mulighet for dialog mellom bestiller og utfører om brukers behov.

4. Rekruttering av personale påvirkes ikke av BU modellen, viktigere med virksomhetens oppbygde omdømme.
5. Tillitsdimensjonen og legitimitet er sentrale element for å kunne opprettholde en bestiller-utførermodell
6. Det synes som om det må iverksetter mange kontrollfunksjoner for å sikre at det ikke oppstår opportunistisk atferd og budsjettmaksimering.
7. Bestillers kompetanse er et kritisk punkt i BU modellen
8. Prissystemets innretning har betydning for virksomhetenes kunnskapsutvikling og deling- mulig utvikling av barrierer hos ledere i fht prioritering av kompetanse-.
9. Det var likevel flere dilemmaer med modellen.

Dilemmaene som oppsto var knyttet til:

- a. Organisasjonen som helhet er ikke styrt etter bestiller-utfører prinsippene
- b. Inntektssystemet for utfører, kan føre til en begrenset mulighet til å ha ønsket fagkompetanse i utførerenheter. Men modellen ga utfører mer fleksibilitet i valg av stillings- og fagkompetanse da det ikke var fastsatte stillingshjemler, men bestilling som styrte ressursene.
- c. Overtallighet kunne bli et problem. Men for tiden var det mer fokus på den negative rekrutteringssituasjonen.
- d. At en ikke kunne arbeide samarbeide på tvers av utførerenheter. Det kunne ha styrket muligheten til å ha mer fleksibilitet, for derved å kunne møte nye bestillinger.
- e. Mål og resultatkrav opp mot tid til personalivretakelse.

6.3 Dokumentanalyse

I oppgaven er det foretatt søk etter relevante dokumenter¹⁵ i forhold til oppgavens problemstillinger og spørsmål. Dokumentene er saksforelegg fremlagt for politisk behandling i kommunens bystyre, formannskap, administrasjonsutvalget og eller fagstyre for levekår i perioden 1999 og ut 2008.

De utvalgte dokumenter, som må regnes som sekundærdata, er utarbeidet i forbindelse med etableringen av den nye organisasjonsstrukturen i 2001, og i forbindelse med beslutning om

¹⁵ Oversikt over de benyttede dokumenter finnes i referanselisten

og i tilknytning til, implementering av bestiller-utførermodell med kontaktstyring i kommunens pleie- og omsorgstjeneste fra 2001 og fremover.

Med utgangspunkt i de fremsatte dilemmaer, er det foretatt en kategorisering av ulike begreper som kan knyttes til oppgavens teori og problemstillinger. Begrepene er vurdert som relevante i henhold til det teoretiske rammeverket i NPM som er en del av denne oppgaves teoretiske perspektiv. Begrepene er deretter vurdert i den kontekstuelle ramme som de er gjenfunnet i.

Gjennom en analyse av de utvalgte dokumenter søkes det å undersøke om oppgavens problemstillinger eller dilemmaer har vært diskutert eller behandlet i forbindelse med beslutninger knyttet til innføring av ulike styringssystemer eller strukturer.

Tabell nr.1 Målt hyppighet av relevante begrep i dokumentanalysen

	Dokument nr.	Dok nr 1	Dok nr 2	Dok nr 3	Dok nr 4	Dok nr 5	Dok nr 6	Dok nr 7	Dok nr 8	Dok nr 9	Dok nr 10	Dok nr 11	Sum
	Bruker (service, orientering, ledelse/frihetsledelse)	7	1	1	88	16	11	3	13	66	64	9	279
	Kontrakter	1	0	0	3	0	1	0	0	0	0	0	5
	Fullmakt	2	0	3	31	0	2	0	7	0	0	0	45
	Myndighet	0	0	1	25	0	0	0	0	0	0	0	26
	Frihet	5	2	9	65	2	0	0	0	0	0	0	83
	Kompetanse/kunnskap	4	0	1	21	1	1	0	0	2	0	5	35
	Bestiller-utfører	7	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14
	Effektiv	6	1	3	14	1	16	1	2	3	3	9	59
	Kvalitet	0	0	0	7	4	1	0	3	6	2	1	24
	Standard	1	0	0	10	1	0	0	0	0	0	0	12
	Legitimitet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Samhandling/samarbeid	3	0	0	9	2	12	1	2	6	1	0	36
	Konflikt/uenighet(misnøye)	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	3
	Roller- funksjon	0	0	0	0	0	2	6	5	0	0	0	13
	Strategi	5	0	1	28	1	0	0	0	0	0	0	35
	Kommunikasjon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Konkurranse	1	0	0	7	0	22	0	0	0	0	0	30
	Overtallige	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	Rammer	1	0	1	23	2	2	1	0	2	0	0	32
	Styring	10	5	3	70	28	5	0	2	0	0	5	128
	Aktivitetsbaserte inntekter	0	0	0	0	0	5	5	9	16	8	0	43
	Rekruttering	1	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	6
	Forvaltning	2	3	0	8	0	8	0	0	1	0	8	30
	Service	7	6	0	8	3	3	1	0	0	0	0	28
	Organisering	13	13	0	17	0	15	1	1	0	3	0	63
	Fordeling	0	0	0	13	0	2	4	12	6	0	1	38
	Økonomi (styring)	13	2	1	35	10	12	1	0	5	10	3	92
	Styringssignal	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	4
	Omstilling	1	2	0	0	0	8	2	1	5	7	1	27
	Ansatte	5	3	2	6	6	1	2	1	5	6	13	50

De hyppigste begrep som er funnet i de ulike politiske dokumenter gjennom ordsøk er begrepene knyttet til brukerperspektivet, styring/ økonomisk styring, ledelse/frihetsledelse,

effektivitet. Alle dokumentene som er analysert, vurderes i denne oppgave å ha sammenheng med den strategiske organisasjonsendringen som ble innført fra 2001 og må anses som en konsekvens av denne endringen.

1. Brukerperspektivet: bruker, brukerservice, brukerorientering mv,

Brukerperspektivet står sentralt i de fleste saksdokumentene som er relatert til organisasjonsendringer i perioden 2000-2008. Fokuset og argumentasjonen for de ulike forslagene til organisasjonsendringer var at de foreslåtte tiltakene ville gi en mer rettferdig fordeling av tjenestetilbud uavhengig av hvor en bor i kommunen. Og videre for å sikre at brukere med størst behov fikk mest tjenester innenfor de tilgjengelige rammer.

I det sentrale saksdokumentet som la grunnlaget og premissene for organisasjonsendringen i 2001, ble følgende argumenter fremført som sentrale i den forestående organisasjonsendringen (Dokument nr. 1 Stavanger bystyre 20.3.2000).

”Denne nye hovedstrukturen danner et nødvendig rammeverk for det videre arbeidet med å gjøre den kommunale organisasjonen mer brukervennlig, effektiv og serviceorientert”.

”Bestiller-/utførerorganiseringen er et gjennomgående prinsipp (i den nye organisasjonen). Dette skal sikre bedre rolleavklaring, færre og mindre gråsoner, samt mer fokus på hva som faktisk skal utføres og kostnadene med dette”. (Dok.nr 1, Stavanger bystyre 20.3.2000)

2. Frihetsledelse

”Virksomhetsnivået er det operative nivået for produksjon av tjenester. Virksomhetene er egne resultatenheter. Gjennom et system med lederkontrakter og rammer for virksomheten skal disse gis større grad av frihet i sine daglige driftsbeslutninger.

Større frihetsgrader er et virkemiddel for å nå målsettinger om bedre brukertilpasning av tjenester, større trivsel og kreativitet blant de ansatte og en forbedret økonomistyring. Større grad av fristilling antas å ha en positiv virkning på mulighetene for å rekruttere og holde på kompetanse”(Dok. nr 1, Stavanger bystyre 20.3.2000).

Frihetsledelse, eller delegert myndighet er et viktig element i case-kommunens oppbygning av den nye organisasjonen. Som en oppfølging av dette prinsipp ble det i løpet av 2001 fremlagt sak til politisk behandling (Dok. nr. 4 Stavanger Formannskap 15.6.2000) i case-kommunen, som nærmere definerte hva begrepet frihetsledelse inneholdt og forslag til hvilken myndighet og fullmakter en skulle delegere ut i organisasjonen. I denne sak fremkommer det hyppigst de begrep som en finner i argumentene for behovet for moderniseringen av den offentlige sektor og som er viktige elementer i teoriene bak NPM, jfr tabell nr. 1. Dokumentet drøfter også

fremtidig myndighetsstruktur i kommunen. Videre blir frihetsledelse fremholdt som det prinsipp som ville gi organisasjonen muligheten til å realisere flere av målsettingene som var gitt i forbindelse med den strategiske organisasjonsendringen.

Mulighetene som ble skissert var blant annet økt mulighet til å tilpasse organisasjonen i forhold til behovet i virksomheten, innføring av bestiller-utførermodellen, mer tjeneste for hver krone og evne til bedre å kunne rekruttere og beholde kompetanse, ble fremholdt som positive muligheter. Videre ble det fremholdt at det var liten fare for kompetanseforringelse selv om virksomhetene skulle bli mer selvstendige da kompetansen allerede var ute i virksomhetene. (Dokument nr. 4 Stavanger Formannskap 15.6.2000).

I forbindelse med muligheten for å kunne rekruttere og beholde arbeidskraft uttales det:

”Ved siden av lønn, er muligheter for faglig utvikling en særlig sentral faktor. Frihetsledelseskonseptet gir virksomhetslederne større spillerom for å påvirke medarbeidernes utviklingsmuligheter ved at det blir færre byråkratiske hindringer i systemet ”(Dok. nr. 4 Stavanger Formannskap 15.6.2000 s. 13).

Mulige trusler blir også debattert, disse ble definert til mulig redusert samarbeid eller samordninger, ulikheter i tjenester og eller ulike lønns-og arbeidsvilkår. Kommunens budsjetteringssystem for fordeling mellom virksomhetene måtte forbedres, uttales det, samt at inntektssystemet måtte legges om slik at det ikke medførte en uønsket prioritering av brukergrupper som genererte mest egenbetalingsinntekter. Inntektsberegningene for virksomhetene måtte legges om slik at inntektene *gjøres ”avhengig av produksjon, kapasitetsutnyttelse og eventuelt kvalitet ”(Dokument nr. 4 Stavanger Formannskap 15.6.2000 s. 14)* Endrede lederkrav, og manglende rapporteringssystem i daværende organisasjon ble også påpekt som mulige trusler.

3. Frihetsledelse og styringsbehov

I den nye organisasjonsstrukturen blir virksomhetslederne som utøvere av kommunens tjenestetilbud gitt vide fullmakter og myndighet med mål og resultatstyring som viktig element. Som en konsekvens av denne nye ledelsesfilosofien og struktur ble det et behov for å utvikle nye styrings- og informasjonssystemer som en kunne styre etter for å nå de fastsatte mål, og hvor en kunne vurdere resultatene. Det ble i 2001 vedtatt innføring av balansert målstyring Hver virksomhet skulle få sitt styringskort og gjennom disse styringskortene ville det fremkomme hvor virksomhetenes ville ha sitt behov for å ha et ”særlige fokus på og der

en redegjør for de resultater en har oppnådd ” (Dokument nr. 5 Stavanger formannskap 27.9.2001). Det skulle utvikles styringskort som inneholdt brukerperspektivet, ansatt perspektivet, arbeidsprosesser og økonomiperspektivet.

Systemet skulle utvikles i samarbeid med virksomhetene og det skulle etableres kobling til kommunens handlings og økonomiplaner.

4. Effektivisering

I målsettingen for den strategiske organisasjonsendringen var et av målene at organisasjonen skulle bli mer effektiv. Dette ble fulgt opp gjennom politiske vedtak i 2002 i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplanene for årene 2002-2005.

Rådmannen uttalte i sin oppfølgingssak til bystyre i saken om ”Omstilling og effektivisering av kommunens drift:

”Andre mer generelle omstillings- og effektiviseringsutfordringer er knyttet til overgangen fra forvaltningskommunen til servicekommunen og økt vekt på intern effektivisering hvor viktige stikkord er:

- *Serviceorg, serviceerklæringer og brukerundersøkelser*
- *Bestiller-/utførerorganisering*
- *Konkurransesponering og konkurranseutsetting*
- *FAR-samarbeidet*
- *Ytterligere delegering til tjenesteproduserende enheter (virksomheter og kommunale foretak)*
- *Oppfølging av lederavtaler”*

(Dok. 6 Stavanger bystyre 18.2.2002)

I dokumentene ble det uttalt at innføring av bestiller-utførermodellen i pleie- og omsorgstjenesten, med bestillerbudsjett og aktivitetsbasert inntektssystem (stykkprisfinansiering) ble vurdert som viktige virkemidler for å bli mer effektive, samtidig som en sikret at en fikk en mer rettferdig og riktig fordeling av de tilgjengelige budsjettmidler. Det ble lagt til grunn at oppstart av etablering av bestillerbudsjett og aktivitetsbasert inntektssystem ABI, (stykkpris finansieringen) skulle innføres ved inngangen av året 2003.

Men ved videre analyse av dokumenter ser en at det i flere av de sakene som var fremlagt for politisk behandling i 2002 ble det redegjort for de ulike problemene eller hindringene som hadde oppstått. Dette medførte at stykkprisfinansieringen ikke kunne innføres som planlagt. Begrunnelsen var at det måtte gjennomføres ulike tilpasninger og endringer både i bestiller og utførerenehetene. Dette besto både i å utvikle ulike typer verktøy som kunne håndtere bestillinger av pleie og omsorgstjenester, og utvikling av ulike verktøy for å sikre lik

behandling i vurdering av brukers behov for tjenester, samt innføring av dokumentasjonssystem for blant annet utførte bestillinger i utførelsenhetene. (Dok. nr. 7 Stavanger formannskap 12.6.2003)

I avslutningen i saken der det ble redegjort for utsettelse av innføring av stykkprisfinansieringen uttales det følgende:

”Innføringen av bestillerbudsjett og aktivitetsbaserte inntekter er et svært omfattende omstillingsprosjekt som går langt ut over tekniske beregninger av priser og budsjetter. Prinsippene synes å ha stor støtte i de berørte virksomhetene, men det er stor grad av usikkerhet mht hva de faktisk kommer til å innebære for den daglige driften både i bestiller- og utførerfunksjonen. Prosjektet går derfor nå over fra å være et relativt teknisk orientert prosjekt til et kommunikasjonsprosjekt” (Dok. nr. 7 Stavanger formannskap 12.6.2003 s. 4).

I de undersøkte dokumenter finner en at det politiske nivået har blitt grundig redegjort om de utfordringer som case-kommunen møtte ved innføring av bestiller-utførermodellen og aktivitetsbasert inntekstsystem.

Det blir vist til behov for mer enhetlig kompetanse og lik bestilleratferd i bestillerleddet, sikre at tjenestene blir rettet mer inn mot de som trenger det mest, at det gis likt tilbud uavhengig hvor en bor i kommunen og behov for innføring av retningslinjer for dialog mellom bestiller og utfører om såkalt endringsmeldinger dvs endrede behov hos bruker som blir meldt til bestiller fra utfører. Andre utfordringer som det blir vist til er å sikre lik saksbehandling mellom bestillerenhetene, å sikre at utfører faktisk utførte de bestilte tjenester og at faktureringen/ inntektene er i samsvar med bestilling/utført arbeid. Videre redegjøres det for behovet for endring av arbeidstidsavtaler som følge av innføring av bestiller-utførermodell. (Dok. nr 9 Kommunalstyret for levekår 30.11.2004 og dok. nr. 10 kommunalstyret for levekår 5.4.2005).

Arbeidet med å innføre stykkprisfinansiering for andre tjenester i hjemmebaserte tjenester forstsatte, men det har tatt lengre tid enn forutsatt.

Videre har kommunen innført ulike aktivitetsbaserte inntektssystemer, blant annet for barnehager der stykkprisfinansieringen var lik hjemmebaserte tjenester. Etter evaluering av ABI systemet for barnehagene, blir det fattet vedtak om endring i stykkprisfinansieringen. Det ble heretter lagt til grunn en stykkprisfinansiering som var basert på en snittberegning av lønnskostnadene i den enkelte barnehage i motsetning til tidligere og tilsvarende

hjemmebasert, som hadde og har en snittberegning av lønnsnivået innenfor tjenesteområdet samlet.

Argumentene for denne endringen var blant annet:

”de barnehagene som har ansatte med lang ansiennitet og høy kompetanse faller dårlig ut med en snittlønnsberegning som omfavner hele barnehageområdet, og de som har en hovedvekt av nyansatte, kan få en tilsvarende gunstig effekt av snittlønnsberegningen.” (Dok. nr.13 Stavanger formannskap 27.9.2007).

6.3.1 Oppsummering dokumentanalyse

Gjennom dokumentanalysen finner en å kunne hevde at det har vært gjennomført mange omfattende endringsprosesser og tilpasninger i forbindelse med innføring av bestiller-utførermodellen i hjemmebaserte tjenester. Det er gjennom de politiske dokumenter grundig redegjort for de utfordringer som organisasjonen møter og hvilke strategier som det mentes måtte til for å nå målet, dvs innføring av en bestiller-utførermodell med kontraktsstyring og stykkprisfinansiering. Gjennom analysene finner en at case-kommunen har hatt stort fokus på å utvikle verktøy og systemer for å kunne muliggjøre innføring av bestiller utførermodellen. Dokumentene berører problemområdene, men mer rundt praktiseringen og forståelsen av bruk av bestiller-utførermodellen. Videre synes det som om case-kommunen har ulike premisser for stykkprisfastsettelse mellom de ulike tjenesteområder da det er innført ulike beregningsmåte for hjemmebaserte tjenester og barnehager.

Slik de utvalgte dokumenter fortolkes har det vært en omfattende prosess som har pågått siden 2001. Prosessen har tatt lengre tid enn forventet, og det har vært behov for å gjennomføre både strukturelle og instrumentelle endringer for å kunne tilpasse modellen eller tilpasse den nye organisasjonen til modellen. Dette siste utsagn vil bli debattert i drøftingsdelen.

6.4 Kvantitativ analyse av sekundærdata-medarbeiderundersøkelse

Ut fra oppgavens problemstilling er det i denne oppgaven benyttet resultat fra case-kommunens medarbeiderundersøkelse i 2008 for bestiller og utførerenhetene. De kvantitative dataene må regnes som sekundærdata, da de er innhentet av andre i forbindelse med et annet formål og i en annen kontekst.

Hvordan lese resultatene fra case-kommunens medarbeiderundersøkelse:

I 2008 inneholdt medarbeiderundersøkelsen totalt 53 spørsmål eller påstander. 9 spørsmål skulle besvares med avkrysning, ja eller nei, og 43 gitte påstander der en skulle besvare etter en skala fra 0 helt uenig til 10 helt enig. Vet ikke, kommer som et eget svaralternativ.

Indikatorer:

Spørsmålene er videre gruppert som temaer, kalt indikatorer. Disse resultatene vil en finne igjen i kommunens rapporteringssystem, BASIS.

Indikatorenes samlede resultat består av gjennomsnitt av den samlede score som er gitt på de ulike spørsmål som er knyttet til den enkelte indikator.

Vurderingsskalaen er videre omregnet til en poengskala fra 0 til 100, der 100 er høyest oppnåelige resultat.

Verdier

Grenseverdier viser til mål for hvilke resultater som anses som akseptable. Målene knyttes til gjennomsnittsverdi pr indikator.

Følgende grenseverdier – måltall er fastsatt:

Rød	0 - 55,9 basispoeng	Uakseptabelt, tiltak iverksettes
Gul	56 -77,9 basispoeng	Akseptabelt men vær obs, tiltak vurderes
Grønn	78 -100 basispoeng	Målsetning er oppnådd

Svarprosenten fra case-kommunens medarbeiderundersøkelse var samlet sett i 2008 60,3 %.

(Kilde: Stavangerinfo nr.1 2009)

Utførerenhetene:

Tabell nr. 2 Resultat samlet for virksomhetene i hjemmebaserte tjenester 2008

Svarprosent 45,8%, antall svar = 485

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Helhetlig vurdering	481	0	100	74,73	21,093
Nærmeste leder	467	0	100	72,88	24,616
Medarbeidersamtale	202	0	100	69,42	29,236
Verdier og etikk	465	0	100	66,81	24,056
Overordnet ledelse	451	0	100	64,94	27,698
Samarbeid	480	0	100	78,66	19,548
Likeverdig arbeidskultur	476	0	100	77,92	26,343
Organisering av arbeidet	479	0	100	78,44	17,773
Faglig og personlig utvikling	461	0	100	77,10	23,787
Arbeidsomfang	475	0	100	63,51	28,142
Trivsel og motivasjon	480	0	100	83,91	17,520
Service og kvalitet	468	0	100	80,64	18,408
Arbeidsvilkår	477	0	100	75,40	19,575
Engasjement	482	0	100	87,36	16,319
Stolthet	476	0	100	83,68	22,342
Oppfølging av undersøkelsen	335	0	100	65,70	30,206
Lønn	462	0	100	66,69	29,687
Valid N (listwise)	150				

Svarprosent

Svarprosenten fra hjemmetjenesten, det vil si utfører , var samlet på 45,8 %. Dette viser et stort frafall av det mulige utvalg. I tillegg er standard avvik på flere av indikatorene høy idet spredningen er opp mot 30.

Det var stor variasjon i svarprosent fra de ulike utførerenhetene i hjemmebaserte tjenester i det denne varierte fra 32,7 % til 71,8% . Ut fra disse resultatene har en valgt å gå ytterligere inn i resultatene fra den enkelte utførerenhet i utvalget.

Utvalget variabler

Ut fra oppgavens problemstillinger og dilemmaer har en valgt ut resultatene fra spørsmål som i denne sammenheng har vurdert som relevante, disse var:

- Den overordnede ledelsen er tydelig,
- Jeg inviteres til å delta når arbeidet planlegges og oppgaver fordeles,
- Jeg blir gitt selvstendig ansvar og myndighet for gjennomføring av arbeidsoppgaver,
- Det er samsvar mellom min kompetanse og mine arbeidsoppgaver,
- Det er samsvar mellom de krav som stilles og den tid jeg har til rådighet
- Jeg har mulighet til å skaffe meg ny kompetanse som er relevant i min arbeidssituasjon
- Jeg trives på jobb

Tolkning:

Ved å studere resultatene fra de utvalgte spørsmål for den enkelte utførerenhet, og deretter samlet sett, finner en at 60 % av utvalget hadde oppnådd de forventede målkrav på fire av de syv utvalgte spørsmål og at resultatene på de øvrige spørsmål var på et akseptabelt nivå i følge kommunens scoresystem.

20 % av utvalget oppnådde målkrav på tre av syv spørsmål, de øvrige var på et akseptabelt nivå med unntak av et spørsmål som lå på et uakseptabelt nivå hos en andel på 50% av denne gruppen.

De resterende 20 % hadde oppnådd målkrav på to variabler, mens resterende av resultatene på spørsmålene var på et akseptabelt nivå.

Lav svarprosent i resultatene fra utførerenhetene samlet sett, blir forsterket ved stor spredning i standard avvik med en score mellom 20 og 30. Slik dette tolkes her er lav svarprosent og høy standard avvik med å svekke gyldigheten til undersøkelsen, men resultatene kan muligens, og med varsomhet brukes til å angi en retning og spesielt når en ser resultatene enkeltvis.

Bestillerenhetene

Tabell nr.3 Resultat samlet for helse- og sosialkontorene/ bestillerkontorene i 2008

Svarprosent 64,6%, antall svar = 126

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Helhetlig vurdering	125	11	100	70,67	21,833
Nærmeste leder	125	11	100	71,94	23,436
Medarbeidersamtale	57	0	100	66,47	27,896
Verdier og etikk	120	0	100	61,16	24,996
Overordnet ledelse	122	0	100	60,32	28,124
Samarbeid	122	17	100	77,06	20,409
Likeverdig arbeidskultur	121	0	100	72,54	29,886
Organisering av arbeidet	124	41	100	79,31	15,847
Faglig og personlig utvikling	117	11	100	75,21	22,761
Arbeidsomfang	123	0	100	58,45	28,695
Trivsel og motivasjon	124	19	100	81,57	16,316
Service og kvalitet	123	22	100	76,99	16,774
Arbeidsvilkår	125	31	100	80,11	17,355
Engasjement	125	22	100	85,96	14,742
Stolthet	122	11	100	81,88	21,294
Oppfølging av undersøkelsen	97	0	100	65,06	30,555
Lønn	123	0	100	46,34	32,275
Valid N (listwise)	44				

Resultatene fra bestillerenhetene var litt over det samlede resultat for hele case-kommunen samlet, i det den var på 64.6%. Dette resultat kunne dermed vurderes å ha større grad av validitet i motsetning til resultatene fra de samlede resultater fra hjemmebaserte tjenester.

En fant likevel flere likhetstrekk mellom funnene fra bestillerkontorene og fra resultatene i hjemmebaserte tjenester.

Med de betenkninger om resultatene kan en oppsummere funnene fra resultatene fra medarbeiderundersøkelsen samlet for bestiller og utførerene slik:

6.4.1 Oppsummering kvantitativ analyse fra medarbeiderundersøkelsen samlet

Slik dette tolkes, ut fra de samlede resultat fra bestiller og utførerene, ga de ansatte i bestiller og utførerene uttrykk for at de hadde et høyt engasjement i forhold til sin arbeidsplass. De ga videre uttrykk for høy trivsel og engasjement, og var stolte av sin arbeidsplass. Arbeidsomfanget ble vurdert for høyt i begge typer virksomheter, men det var høyt standard avvik på variablene.

De ansatte gir en til dels lav score på overordnet ledelse, lavest hos bestiller. Overordnet ledelse i denne sammenheng er lederne av resultatene.

Videre var de ansatte i utførerene fornøyde med samarbeidet og organiseringen av arbeidet. I bestillerene var de ansatte svært misfornøyd med sin lønn. De var derimot fornøyde med arbeidsvilkårene og organiseringen av arbeidet.

Her i kapittel 6 samlet er det redegjort for de funnene eller tendenser som en mener å ha funnet i denne undersøkelse. Dataene består både av primærdata hentet fra en case-studie fra våren 2009, sekundærdata hentet fra dokumentanalyse av politisk behandlede dokumenter fra 2000 til 2009, samt kvantitative data fra case-kommunens medarbeiderundersøkelse fra 2008. I neste kapittel vil en drøfte de mest sentrale tendensene eller funnene, vurdert i det teoretiske rammeverk som er lagt i denne oppgave.

7. Drøfting

7.1 Innledning:

I denne masteroppgaven søkes det å undersøke, fortolke og å forstå hva som skjer i en verdibasert tjenesteytende organisasjon ved innføring av nye organisasjonsoppskrifter i form av bestiller – utførermodell som styringsverktøy i fordeling av verdibaserte tjenester. Hva skjer med ideene når de forsøkes tatt inn i, og brukt i organisasjonen, og hva gjør ideene og oppskriftene med organisasjonen?

I drøftingsdelen har en konsentrert seg om de mest sentrale funn en har gjort gjennom den empiriske undersøkelsen. Drøftingene vil være rettet inn mot bestiller- og utførerenhetene, med hovedvekt på utførerenheten.

Følgende problemstillinger er stilt som grunnlag for undersøkelsen i oppgaven:

- Hvordan fungerer en *bestiller-utfører modell* i en verdibasert omsorgstjeneste?
- Hvilke *dilemmaer* kan oppstå i organisasjonen ved implementering av nye organisasjonsideer eller trender som i dette tilfellet, en bestiller- utfører modell for fordeling og styring av omsorgstjenester?
- Hvilke *strategiske ledelsesgrep* er iverksatt for å tilpasse organisasjonen til nye styrings- og ledelsessystemer hvor kontraktstyring og forhandling er forutsetning for tildeling av tjenester?
- Og til slutt, hvordan forvaltes *humankapitalen* i denne type økonomisk styringssystem med sine dilemmaer og implikasjoner?

Utover disse problemstillingene har en stilt spørsmål ved hva som skjer med ideen eller organisasjonsoppskriften når den forsøkes implementert, og hva gjør oppskriften med organisasjonen.

Empirien er som tidligere beskrevet hentet fra en kommune som i 2001 gjennomførte en organisasjonsendring som i denne masteroppgaven er betegnet som en strategisk, nyorienterende og gjennomgripende, i det ble gjennomført en strukturell og systemmessig endring av hele organisasjonen.

Endringene som ble gjennomført hadde sitt utspring i teoriene bak New Public Management reformene (Christensen & Lægreid,2002; Hernes, 2007).

Case studie som metode er en omfattende og krevende prosess, men de krav som stilles til den metodiske tilnærming og gjennomføring. En har i denne oppgaven søkt å følge kravene som har betydning for undersøkelsens validitet. Men det er likevel mulighet som i all forskning, at det kan oppstå feilkilder eller at det er andre bakenforliggende forklaringer, enn det som fremkommer.

Mulige feilkilder kan ha oppstått ved at en ikke i tilstrekkelig grad har klart å holde fast på den metodiske tilnærmingen. Eller at en ikke har fått frem, eller fortolket fullt ut de utsagn som er gitt, eller tilstrekkelig vektleggingen av gitt informasjon, eller i vurderingen av den i dens kontekstuelle rammen. Mulige feilkilder i dokumentanalysen kan ha vært at en har oversett et aktuelt dokument i det omfattende materiale som politiske saker utgjør over en 10 års periode, eller at en ikke har sett betydningen av utsagn satt inn i den aktuelle kontekst.

Ut fra de mulige begrensninger som ligger i denne oppgaven har en søkt å fortolke de funn eller de tendenser som en mener å ha funnet ut fra min vurdering som forfatter av denne masteroppgave. I de påfølgende kapitler vil disse bli drøftet.

7.2 Implementering av nye organisasjonsoppskrifter som er på reise.

Kommunen innførte i 2001 flere av teoriene bak NPM ved å innføre en 2 nivå's kommune, med en oppsplitting av store enheter til spesialiserte små enheter. Lederfunksjonen ble forsterket og tillagt økt betydning med krav om mål og resultatorientert styring. Videre ble det etablert interne markeder med bestiller og utførerroller, etablering av foretak og etter hvert konkurranseutsetting av enkelte kommunale tjenesteområder.

Ved denne strukturelle og systemmessige endringen ønsket en å gå fra en hierarkisk oppbygd organisasjon til å innføre en kontraktstyrt organisasjon (Busch et al., 2005). Deler av denne prosessen har vært en del av fokuset i den empiriske undersøkelsen i denne oppgaven.

Bestiller-utførermodellen i denne oppgaven, med dens bakenforliggende teorier er alle ideer eller oppskrifter som har vært på reise. Denne oppskriften vurderes i denne oppgaven til etter hver å ha blitt en institusjonalisert organisasjonsoppskrifter (Meyer & Rowan, 1977).

Dette begrunnes i at oppskriften her i denne oppgave hevdes etter hvert å ha fått sin egenverdi, da den etter hvert har blir tatt for gitt som en alternativ organisering av offentlig sektor. NPM teoriene slik som det tolkes her i denne oppgaven, har blitt sett på som en *institusjonalisert organisasjonsoppskrift* som har vært bærer av *en problemdefinisjon* av

offentlig sektor, og innehar å være *problemløsende* idet den gir forslag til løsninger for å kunne løse moderniseringsbehovet (Busch & Vanebo, 2003, s. 98).

Argumentasjonen for innføring av den nye organisasjonsoppskriften var at en hadde som formål å endre organisasjonen til å bli mer ”*effektiv og brukerorientert organisasjon som skulle gi bedre service og bedre kvalitet på tjenestene til brukerne*”(Dokument nr 1 2000,s.2 i vedlegg).

NPM reformene som organisasjonsoppskriften har hatt stor spredning og påvirkning både internasjonalt og nasjonalt (Christensen og Læg Reid 2002; Hood 1991; Lapsley 2009).

Endringen i case-kommunen kan tolkes som en normativt basert adopsjon av en ny organisasjonsoppskrift som var på reise, og den kan regnes som en tidstypisk ide som hadde fått sin legitimitet gjennom viktige trendsetterne (Christensen et al., 2009; Røvik, 1998, 2007). Det har blant annet vært gitt sterke føringer om bruk av og implementering av NPM reformen som verktøy for endring av den offentlige forvaltning av tidligere politiske ledelse i Norge (Hernes, 2007).

Disse bakenforliggende drivkreftene som hadde sitt utspring i økende kritikk av offentlig sektor, og med det uttalte endringsbehov som kommunen påpekte i sin begrunnelse for organisasjonsendringen, synes også å ha påvirket organisasjonens legitimitet. Endringen kan dermed også sees på som virkemiddel for å opprettholde den kognitive legitimitet til organisasjonen. Den kognitive legitimiteten er knyttet til de mentale bilder omgivelsene har til organisasjonen. Eller ”*Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten*”(Busch & Vanebo, 2003, s. 95)

Men hva har skjedd etter at de nye oppskriftene ble introdusert og hva har skjedd med organisasjonen ved implementering av de nye organisasjonsoppskriftene?.

Organisasjonsoppskriftene gir ikke en endelig løsning for hvordan den skal implementeres eller tilpasses den enkelte organisasjon, men den må finsiktes, og tilpasses organisasjonen hevdet Meyer og Rowan (Meyer & Rowan, 1977). Oppskriftens behov for tilpasning eller kontekstualisering (Røvik 1998;2007), finner en igjen både i analysen av case-studiene og gjennom dokumentanalysen. Dette har siden 2001 vært et sentralt moment i utviklingen av bestiller-utførermodellen i case-kommunen. Gjennom analysen av de politiske dokumenter

ser en at det har vært en omfattende prosess for å tilpasse oppskriften til organisasjonen, eller at organisasjonens er blitt tilpasset organisasjonsoppskriften, gjennom utviklingen av ulike styringssystemer og verktøy.

7.3 Bestiller- utførermodell som styringssystem i verdibasert tjenester – utfordringer og dilemmaer

I denne oppgaven vurderes det at en gjennom undersøkelsene har funnet flere sentrale observasjoner eller tendenser i forbindelse med implementeringen og bruk av organisasjonsoppskriften ”intern marked - bestiller-utførermodellen” i en verdibasert omsorgstjeneste. Det vises også her til oppsummeringene i under de ulike empiriske avsnittene i avsnitt nr 6.

Det videre foretatt ytterligere avgrensning for å kunne spisse seg inn på oppgavens problemstillinger.

De sentrale observasjonene er:

- **Utfordringer**
 - Bestillers kompetanse
 - Legitimitet og tillitsdimensjonen i modellen
 - Konflikt
 - Organisering av bestillerfunksjonen, forhandlings-og myndighetsområde
 - Økonomisk atferd og transaksjonskostnader

- **Dilemmaer**
 - Tvetydighet i utførers styringssignaler
 - Kontrakt og stykkprissystemets betydning for utfører
 - Kompetansestyring og ressursfleksibilitet i en stykkprisfinansiert utførerenhet

- **Lederrolle og lederstrategiens betydning**

7.3.1 Bestillers kompetanse:

Høyt kompetanse hos bestiller vurderes som en av de mest sentrale faktorene for om en bestiller-utførermodell skal kunne oppnå de mål og resultatkrav som ligger bak innføring av denne type styringsmodell. Dette behovet fremkommer både fra bestiller og utførersiden i undersøkelsen Men det blir met vektlagt som sentralt fra utførers side.

Bestillers behov for kompetanse har også vist seg å være avgjørende i forbindelse med kommunens implementering av bestiller-utførermodellen. Kommunen har vært nødt til å bruke mye tid og ressurser på å utvikle ulike typer systemer for å kunne gjennomføre de

strukturelle endringene ved implementering av modellen. Og videre for å sikre tilstrekkelig kompetanse hos bestiller i forhold til den nye rollen som bestiller, for blant annet å trygge lik saksbehandling.

Betydningen av bestillers kompetanse har flere sider. Dette omhandler for det første, evnen til å kunne vurdere bestillingen, det vil si vurdering av bruker/pasientens behov for pleie og omsorgstjeneste, dernest evnen og kompetanse til å forhandle med utfører. Og til slutt oppfølging av bestilte bestillinger, det vil si pleie-og omsorgstjenestene. Disse funn understøttes også hos Busch og Vanebo (2001; 2005). De påpeker særlig kravet til bestillers kompetanse der det ikke er en reell konkurransesituasjon, *kan den største effekten av modellen knyttes til bestillers evne til kontraktforhandling og kontraktsoppfølging* (Busch & Vanebo, 2005, s. 145)

Bestillers kompetanse blir enda mer kritisk, idet kommunen har tilpasset modellen ytterligere ved å gi mulighet for utfører til å sende inn ”endringsmelding”. Det vil si at utførers vurdering av endret behov for tjenester, blir grunnlaget for eventuell kontraktsendring.

Her ligger det mulighet for at det kan oppstå opportunistisk atferd gjennom asymmetrisk informasjon og ulik målstruktur, dersom bestiller ikke oppleves å ha tilstrekkelig kompetanse om oppgavene som utfører er gitt ansvaret for. Det er utførerenheten som i det daglige følger opp vedtakene med å utøve den forventede tjeneste, og som dermed besitter størstedelen av informasjon og kunnskap om den enkelte bruker. I en forhandlingssituasjon kan det, gjennom den opportunistiske atferden ved skjult informasjon, eller atferd skje en maksimering/volumøkning av vedtakene som medfører etablering av slakkmekanismer i bestillingen. Det vil si at tjenestene blir priset høyere i form av økt tidsforbruk i oppdraget, enn det som faktisk er nødvendig for utfører.

7.3.2 Bestiller-utførermodellen – legitimitet og tillitsdimensjonen

Bestiller-utførermodellens legitimitet er av sentral betydning for organisasjonsoppskriftens reise inn i organisasjonen, hvordan implementeringen skjer, om den adopteres, frastøtes, frikobles (dekobles) eller om den kontekstualiseres (Busch & Ramstad, 2004).

For å tilpasse seg omgivelsenes krav til modernitet ble det i case-kommunen gjennomført en organisasjonsendring som var basert på en markedsorientert tilnærming med bruk av kontraktsstyring som virkemiddel for styring. Bestillers evne til å fylle denne funksjonen er avgjørende for deres legitimitet.

I denne oppgaven har en særlig sett på den interne legitimitet og legitimitetsforvaltning mellom bestiller og utførerleddet.

Men organisasjonens grad av legitimitet, og dens mulighet til å overleve påvirkes også av hvordan den klarer å fremstå som effektiv overfor sine omgivelser (Røvik 1998). For å overleve må den opprettholde sin legitimitet gjennom å tilfredsstille de krav som stilles til organisasjonen som helhet, ved at de innfrir de spesielle, forventede handlinger som er ønskelige og akseptable *innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner* (Busch & Vanebo, 2003, s. 95).

Dette viser også kompleksiteten ved en bestiller-utførermodell som styringssystem i en verdibasert omsorgstjeneste. På den ene side har den den legale legitimitet idet de skal følge de lover og rettigheter som følger av velferdsstatens standarder. På den annen side skal den opprettholde den pragmatiske legitimitet i det tjenesten skal gi et tilbud slik som forventet fra omgivelsene, men innenfor de gitt rammer som en har til disposisjon. Og til sist de normative legitimitetskrav som omhandler de handlinger som utøves. Her i form av de kontrakter som bestiller gir utfører, som igjen utfører vurderer og utfører, og som til sist brukers vurdering av utføres handling, om den er i samsvar med deres definerte behov eller ønsker.

I oppgavens undersøkelse blir det påpekt to forhold fra utførerenhetene som her menes har betydning for legitimitetsforvaltningen mellom bestiller og utfører.

Det ene forholdet omhandlet bestillers kompetanse for å kunne ivareta bestillerfunksjonen, og det andre var nødvendigheten av å ha fora for dialog mellom bestiller og utfører, i stedet for ”harde” forhandlinger.

Disse to forhold var avgjørende for bestiller-utførermodellen skulle fungere i deres organisasjon, det vil si - modellens legitimitet. Dette ble uttalt tilnærmet entydig og samstemt, fra utførerdelen av respondentene.

Tilsvarende utsagn om betingelse for modellens legitimitet ble gitt fra bestillersiden:

Tjenestene måtte utføres i samsvar med bestillingene, og i samsvar med den forventede kvalitet.

I følge principal agent-teorien, som er en del av NPM filosofien, er styringsproblemet en av de store fallgruver i en organisasjon, i det principal og agent kan ha ulik målsetting for deres

oppgaver og funksjon i organisasjonen (Busch, 2005; Busch & Vanebo, 2001). Ved ulik målstruktur kan det oppstå opportunistisk atferd i form av skjult informasjon eller handling. Dette kan gi en utilsiktet kostnadsside idet ressursene kan bli benyttet på en annen måte enn det som er målformulert.

For at en skal forhindre denne type opportunistisk atferd *må det etableres interne kontroll- og belønningssystemer* (Busch, 2005, s. 103).

Det er i case-kommunen gjennomført ulike kontrollsystemer for å sikre at bestillinger eller kontrakter blir oppfulgt som bestilt. Det ene forholdet er at utfører finansieres ut fra innfridde kontrakter, og det andre er gjennom etablering av ulike type IKT systemer- blant annet gjennom arbeidsplaner, som viser utført aktivitet. Ved å studere de ulike dokumenter som ligger til grunn for dokumentanalysen, ser en at kommunen over flere år har arbeidet med å utvikle ulike typer kontrollsystemer.

Gjennom en bestiller-utførermodell, og med bruk av kontrakter som styringssystem, kan en redusere muligheten for opportunistisk atferd idet kontraktene styrer begge parter. En oppnår dermed at både bestiller og utførerenhetens gis de samme styringsmålene, og dermed kan en oppnå høyere effektivitet idet organisasjonen arbeider mot samme mål (Busch, 2005; Busch & Vanebo, 2001).

Slik en har fortolket de funn eller tendenser som er funnet i denne undersøkelsen, er legitimitetsforvaltningen sentralt i modellen, og behovet for høy grad av tillit mellom bestiller og utfører er vesentlig.

Tillit i en bestiller-utførermodell er sentralt, ble det påpekt fra flere av utførerrespondentene. En må være sikre på at alle følger spillereglene – ble det videre uttalt.

Dette vurderes som et kritisk punkt for bestiller-utførermodellen, og kan få betydning for dens legitimitet både internt og eksternt, og dermed betydning for organisasjonsoppskriftens videre skjebne.

Busch og Vanebo (Busch & Vanebo, 2001, s. 31) drøfter også tillitsdimensjonen i sin rapport TØH 2002:11. Her refereres det til andre undersøkelser som påpeker:

1. ...”*viktigste faktor for et vellykket internt marked er at det utvikles tillit, evne til felles problemløsning og fornuftige blanding mellom formell og utformelle styringselementer* (Vincent-Jones og Harries, 1998).
2. ... *den beste beskyttelsen mot opportunistisk atferd er gode relasjoner og høy tillit mellom kontraktspartnerne* (Roberts, Le grand og Bartlett, 1998).

Ved kun å ha harde kontrakt og forhandling som styringssystem, kan dette være konfliktfremmende og føre til redusert legitimitet. Slik de funn som er funnet fortolkes har case-kommunen endret opprinnelig organisasjonsoppskrift, idet kontraktsforhandlingene har endret karakter, slik at det er lagt til rette for vedlikeholde legitimiteten og tillitsforholdet mellom bestiller og utfører, jfr. punkt 7.3.3.

7.3.3 Konflikt

Overføring av NPM ideene, og deriblant bestiller-utførermodell som struktur og system i offentlig sektor, har til dels vært omstridt og diskutert. Flere av reformkritikerne har stilt spørsmål ved om det er mulig å overføre teoriene fra det private marked over til offentlig sektor, og om det ville eller har gitt den forventede effekt. (Christensen & Læg Reid, 2002; Hernes, 2007; Lapsley, 2009). Dette blir ytterligere forsterket når en skal forvaltes sammensatte og komplekse områder innenfor offentlig sektor. Omsorgstjenesten må regnes som et komplekst område, der det er store krav fra de institusjonelle omgivelser. Rettighetsorienteringen er forsterket gjennom lovendringer. Krav til kvalitet i tjenestene og dokumentasjon om disse er også ytterligere forsterket for å sikre blant annet kontrollmulighet og dermed mulig styringsmulighet gjennom bevilgninger mv. Det norske samfunnets krav til, og forventinger til at velferdssamfunnet skal ivareta sentrale oppgaver som omsorgstjeneste er vel snarere forsterket enn redusert siste tiår.

Walsh (1995) har uttalt at bestiller-utførermodellen i et internt marked krever andre systemer for konfliktløsning (Busch & Vanebo, 2005, s. 153). Dette begrunner han med at det ikke er et reelt marked i en konkurransesituasjon, og at uenighetene kan oppstå eller skyldes uklare eller ufullstendige kontrakter eller deres betingelser. Disse tendenser menes også å kunne finnes i denne undersøkelsen.

Respondentene innenfor utførerområdet var tydeligst på at det hadde vært en del konflikter eller uoverensstemmelser som noen benevnte det, spesielt i den første tiden etter at bestiller-utførermodellen ble innført. Dette understøttes også i de funn en har gjort gjennom dokumentanalysen.

Konfliktene var knyttet til kontraktene, dynamikken mellom bestiller og utfører i forbindelse med kontraktens innhold og forståelse, endring i brukernes tjenestebehov og rolleklarheter mellom bestiller, og om oppdrag ble utført som bestilt.

Konfliktene, slik det fortolkes her, førte til en endring av bestiller-utførermodellens opprinnelige intensjoner med objektive forhandlingspartnere over til en etablering av og muliggjøring for ulike samarbeidsfora og dialog på ulike nivå mellom bestiller og utførerenhetene. Etablering av samarbeidsfora og med endringsmeldingssystemet – dvs utførers mulighet for å gi tilbakemelding til bestiller om endring i tjenestetilbud, vurderes i denne oppgave som vesentlig for bestiller-utførermodellen i case-kommunen.

Case-kommunen løste de oppståtte konflikter, slik dette fortolkes her, med å tilpasse organisasjonsoppskriften til organisasjonen gjennom å endre forhandlingsarenaene for bestiller og utfører, ved etablering av dialog og samhandling om oppdragene mellom bestiller og utførerne. Kontraktenes innretning synes også endret, idet de vurderes å ha gått over til mer myk kontraktsform – dvs mer fleksible kontrakter gjennom innføring av ”endringsmeldingssystemet” i en kombinasjon av hard kontrakt idet det fortsatt er angitt en spesifikk bestilling.

7.3.4 Organisering av bestillerfunksjonen - forhandlings- og myndighetsområde

Case-kommunen har etablert interne marked for styring for blant annet fordeling av pleie og omsorgstjenestene. Dette har skjedd gjennom etablering av bestiller og utførerledd, med bruk av interne kontrakter og prissetting av de ulike tjenester, her kalt stykkprisfinansiering og som utgjør utførers driftsgrunnlag.

Fra case-kommunens side ble stykkprisfinansiering fremsatt som et viktig virkemiddel for å få til en mer effektiv organisasjon gjennom en styrt ressursutnyttelse: I forbindelse med innføring av bestillerbudsjett uttales det: ”*målet er at distriktene (bestiller) skal kunne prioritere friere mellom alternative tjenester og styre bestillingene i retning av de mest kostnadseffektive løsningene*” (Handlings og økonomiplan 2003-2006 s. 76).

Ut i fra de tendenser en har funnet i undersøkelsen oppfattes det slik at casekommunen har klart å definere de ulike roller i bestiller-utførermodellen, og hvor myndighet er gitt bestiller. Denne myndigheten er likevel begrenset i det bestillers nedslagsfelt for hvor det kan forhandles om / bestilles tjenester er begrenset da casekommunens har fire bestillerkontor som hver hadde sitt avgrensede myndighetsområde.

Slik en vurderer de tilgjengelige dokumenter som ble utarbeidet forut innføring av den strategiske organisasjonsendringen i 2001, var formålet å endre den hierarkisk oppbygde

organisasjonen til å bli en divisjonalisert organisasjon gjennom oppsplitting av sammensatte tjenesteområder, til spesialiserte små enheter med utstrakt grad av ansvar og frihet (Mintzberg, 2003a, 2003c). I den videre dokumentanalyse ser en at case-kommunen allerede etter et år den strategiske endringen, slik en har fortolket endringen, drøftes antallet av bestiller og utførerenheter. Og etter ytterligere to år, reduseres antall utfører og bestillerenheter tilnærmet med 50 %. Det gjenstår da syv utførerenheter og fire bestillerkontor, og som også er gjeldende på undersøkelsestidspunktet (2009). Endringen ble begrunnet i blant annet behovet for mer robuste virksomheter. Bestiller ville med disse grep få større, og mer robuste utførerenheter.

Fortsatt fortolkes det slik i denne oppgave, at bestillers begrensninger i hvor det kan kjøpes tjenester kan føre til redusert fleksibilitet i tilgjengelig tjenestetilbud. Ut fra de funn som er gjort, fortolkes dette dit hen at endringsbehovene i tjenestetilbudene kan skje raskere enn hva omstillingsevnen i utførerenheten kan være.

Dette kan skyldes flere forhold. Blant annet at utfører i utgangspunktet har en driftsform hvor driftsnivået er basert på bestilte tjenester, og ikke kommende behov. Som tidligere påpekt må pleie og omsorgstjeneste i kommunal sektor i dag regnes som sammensatt og kompleks, både i omfang og i oppgaver. I dag er mange, og spesialiserte oppgaver overført kommunene.

Hvordan løse dette innenfor et begrenset myndighetsområde? Eller er løsningen å ha et sentralisert bestillerkontor for hele kommunen, eller kan det gis mulighet til å kjøpe tjenester fra andre utførerenheter fra det interne marked, men utenfor eget myndighetsområde?

Eller er løsning å gi mulighet for fritt å kjøpe tjenester både intern og eksternt – det vil si konkurranseutsette alle kontrakter. Busch og Vanebo hevder (2001) at dette kan bli et tveegget sverd, idet det på den ene siden kan være en nyttig læring og erfaring med kontraktsforhandlinger i forhold til pris, leveranse, kvalitet og produktivitet på den ene siden, mens *”ulempen ved å velge eksterne løsninger er at på kort sikt kan det oppstå dårlig kapasitetsutnyttelse blant de interne leverandørene”* *Selv om bestiller kan oppnå lavere pris ved å kjøpe eksternt kan den totale økonomiske effekten derved bli negativ* (Busch & Vanebo, 2001, s. 24). Det kan da skje at det interne marked blir redusert som følge av en midlertidig overkapasitet.

I et langsiktig perspektiv der en vet at det vil bli en underdekning av tilgjengelig arbeidskraft (Econ Pöyry, 2008) vurderes dette i denne oppgaven til å være en midlertidig og kortsiktig

løsning da offentlig sektor fortsatt forventes å ha hovedansvaret for denne type velferdsoppgaver.

Et alternativ er en etablering av et felles bestillerkontor. Her kan en muligens oppnå en styrking av den samlede kompetanse, og bedre sikring av lik saksbehandling/helhetstenkningen hos bestiller. Men som tidligere påpekt fortolkes det som et vesentlig funn, tillitsdimensjonen i en bestiller – utførermodell. Spørsmålet er om en vil klare å vedlikeholde denne dimensjonen i en sentralisert bestillerenhet.

På den andre siden kan en kanskje vurdere at et felles bestillerkontor kan gi en større eller bedre utnyttelse av ressursene. Et viktig forhold her kan da være antall utførerenheter, og den geografiske inndeling av disse.

Reduseres antall utførerenheter vil få betydning for transformasjonssystemet. Hvordan organisere og fordele oppgavene slik at en kvalitetssikrer tjenestetilbudet, og videre hvordan få til en effektiv drift med færre utførerenheter som har et større geografisk ansvarsområde område med tilsvarende større andel brukere. Og til sist kostnader ved eksempel medgått tid, tidsforbruk i blant annet forflytning mellom oppdragene. Men på den annen side kan en sikre større grad av fleksibilitet med en større enhet, med flere samlede ressurser.

Hvilke modell – sentral eller en desentralisert bestillermodell er vanskelig å gi en entydig anbefaling eller svar. Så langt kan en ikke se at det finnes noe annet forskningsmateriale som anviser hva som er den beste måten å utforme bestillerfunksjonen i et internt marked, dette påpeker også av Busch og Vanebo (2001, 2005).

7.3.5 Økonomisk atferd og transaksjonskostnader

Ut fra teoriene om økonomisk atferd i offentlig sektor, legges det til grunn at da offentlig sektor ikke har de samme produksjonskravene som privat sektor, vil en byråkrat arbeidet for å øke/ maksimere sine budsjetter uten at det absolutt er et reelt uttrykk for behov, eller prioritering((Busch, 2005; Busch & Vanebo, 2001; Niskanen, 1974). Som en motpol mot denne effekten, er innføring av økonomiske teorier fra privat sektor et alternativ. Her i form av en bestiller-utførermodell med kontraktsstyring for derved å øke effektiviteten, og for å oppnå en bedre ressursutnyttelse i offentlig sektor.

Kontraktsstyring forutsetter også kontroll, her med det utøvende ledd, idet en har gått fra hierarkisk styring til kontraktsstyring (Walsh, 1995). Ved bruk av kontraktsstyring kan en

reduere opportunistisk atferd, eks i form av budsjettmaksimering i organisasjonen (Williamson, 1981). Det er i case-kommunen utviklet flere kontrollsystemer for å kunne sikre seg at bestilte tjenester utføres i tråd med bestilte tjenester.

Gjennom dokumentanalysen ser en at behovet for å få samsvar mellom kontrakter og utførte tjenester har vært debattert.

Videre finner en at det er innført ulike kontrollsystemer for å sikre at seg samsvar mellom bestilling og utført tjenester. Ulike dokumentasjonskrav gitt utfører, var blant annet noen av virkemidlene som både vurderes som en kontrollfunksjon, men også er utførers incitament for å få inntekter.

Likevel påpekes det fra flertallet av respondentene at det var et stort behov for å ha en gjensidig tillit til, og tro på at alle aktørene i systemet fulgte spillereglene. Ellers ville de ulike enheter, og spesielt utfører, få ulike forutsetninger for drift gjennom at noen kunne få høyere inntekter enn det reelle behovet hos bruker.

Slik dette fortolkes, viste det seg at det er fullt mulig, selv om en hadde utviklet flere kontrollsystemer for å forhindre dette, å utvikle opportunistisk atferd gjennom budsjettmaksimering og dermed slakk selv om utførers drift var styrt av kontrakter med stykkprisfinansiering.

Ut fra Public- Choice teorien skyldes dette manglende konkurranse i et reelt marked og hvor markedet ville utøvet en kontroll i seg selv (Busch & Vanebo, 2001). Eventuell opportunistisk atferd vurderes i denne oppgaven å kunne være begrunnet i flere forhold. Blant annet bestillers legitimitet hos utfører, og om bestillers kontrakter vurderes å være sammenfallende eller motstridende med utførers normer og verdsett.

Case-kommunens etablering av fora for dialog og informasjonsutveksling vurderes i denne sammenheng som en strategisk god løsning for å motvirke opportunistisk atferd, samtidig som denne åpningen gir mulighet for "forhandlinger" om ytterligere mer tilgjengelig tid hos brukerne.

Estimert tidsforbruk er utgangspunktet for stykkprisfinansieringen, og som det blir påpekt av en av respondentene er det ikke på undersøkelsestidspunktet innført elektronisk registrering over forbrukt tid hos den enkelte.

Transaksjonskostnadene var i utgangspunktet ikke vurdert å bli gitt et særlig stort fokus i denne oppgaven. Dette skyldes oppgavens omfang og problemstilling. Men den debatteres

likevel her i drøftingsdelen ut i fra de observasjoner en har gjort seg i forbindelse med undersøkelsen.

Transaksjonskostnadsteorien tar for seg de kostnadene mellom de ulike funksjoner eller prosesser det er i forbindelse med salg av varer og tjenester (Williamson 1981).

Ved bruk av NPM reformene har en innført et kvasimarked, med innføring av et internt marked for ”kjøp av varer og tjenester”(Busch & Vanebo, 2001). For å sikre kontroll av kontraktene som igjen utløser økonomiske midler, er i denne forbindelse utviklet flere kontrollsystemer i de ulike ledd både på nivå 1, strategiske nivå og nivå 2, bestiller og utførerleddene. Utøvelse av økonomisk kontroll er nødvendig og især på et tilnærmet monopolisert marked.

Gjennom kontraktsstyring oppnår en at organisasjon arbeider mer mot felles mål og resultat i det kontraktene angir retning og innhold. Men gitt en analyse av de totale kostnadene knyttet til alle deler av prosessene i en bestiller-utførermodell fra forhandlingene starter, gjennom reforhandlinger og kostnader knyttet til dokumentasjonskrav, og de ulike kontrollsystemer; er dette en modell som gir den mest effektive pleie og omsorgstjeneste?

Dette kan ikke besvares eller vurderes i denne oppgaven da transaksjonskostnadene ikke er spesielt undersøkt. Men slik det vurderes etter å ha analysert materiale som er innhentet i forbindelse med case-studiene og dokumentanalysene, er det etablert ulike systemer for oppfølging av kontraktssystemet i bestiller-utførermodellen. Spørsmålet er da, jfr det teoretiske perspektiv, om total kostnadene knyttet til alle overføringer og kontrollsystem i en slik modell. Motsatt kan en hevde at med en slik modell har en oppnådd en bedre fordeling av ressursene, likebehandling og økt fokus på kvalitetssikring.

7.3.6 Tvetidighet i utførers styringssignaler

Innføring av bestiller-utførermodellen som er en viktig del av NPM, er i prinsippet og som drøftet tidligere, en overgang fra en hierarkisk styringsmodell til kontraktstyrt styringsmodell. Autoriteten er i prinsippet flyttet fra det hierarkiske nivå til forhandlingene mellom bestiller og utfører (Busch & Vanebo, 2001, 2005).

I case-kommunen er kun deler av organisasjonen som er basert på den kontraktstyrte modellen. Det ligger fortsatt autoritet i den hierarkisk oppbygde organisasjonen, i form av nivå 1- strategisk nivå og nivå 2- utførerleddene.

Nivå 1 har i kraft av sin posisjon som øverste leder for utførerenhetene, autoritet til å iverksette eller gi styringssignaler.

Flertallet av respondentene i utførerenhetene påpekte tvetydigheten i styringssignalene. Begrunnelsen for dette synspunktet var at deres inntekter var basert på utførte oppdrag. Gjennom den todelte styringsformen kunne det komme ulike styringssignaler, for eksempel i form av politiske og administrative vedtak, lovpålegg eller tariffmessige forhold som ligger utenfor kontraktene eller bestillingene.

På den annen side kan en si at det i prissystemet er lagt opp til oppfølging av andre typer oppgaver.

Men ved mottak av styringssignal gjennom det hierarkiske ledd mistet utfører muligheten til selv å prioritere den disponible tid som lå i kontraktene, utover den fastsatte tid hos bruker. Utførers målsetting for egen organisasjon kan dermed måtte endres som følge av hierarkiske styringssignaler om endret prioritet. Dette kan i neste omgang i ytterste konsekvens få betydning for resultatene eller mulig opportunistisk atferd i utførerenheten.

Eller som Busch og Vanebo (2005, s. 154) uttrykker det:

”Det oppstår et dilemma hvor utføreren kan bli tvunget til å veie volum, kvalitet, lovverk og ressursbruk mot hverandre.”

7.3.7 Kontrakts- og stykkprissystemets betydning for utfører

Utførerfunksjonen som sådan er ikke endret særlig i case-kommunen som følge av innføring av bestiller-utførermodellen. Men slik det i denne oppgaven fortolkes er det likevel skjedd et vesentlig paradigmeskifte med innføring av markedsorientert styringssystem i en verdibasert omsorgstjeneste.

I følge Busch og Vanebo (2005) har ikke innføring av bestiller-utførermodellen en prinsipiell betydning for utførerfunksjonen, men ut fra case-kommunens modell og styringsstruktur vil en her i denne oppgaven hevde at endringen har fått en prinsipiell betydning. Dette begrunnes i hovedsak i case-kommunens endring av styringssystem gjennom innføring av stykkprisfinansieringen og dens konsekvenser for utførerenheten.

Et av de mest overraskende funn som ble gjort i denne undersøkelsen var at 80 % av utfører - respondentene var positive til bestiller-utførermodellen på tross av flere dilemmaer og utfordringer.

Begrunnelsen for denne grad av samstemthet fortolkes å være begrunnet i:

- Vurdering av behov og utførelse av tjenestene var nå adskilt.
- Klagerbehandling over tildelt tjenestetilbud tilligger bestiller.
- Det er vedtakene – bestillingene – som er avgjørende for ressurstildeling til utfører.
- Mulighet for kommunikasjon og dialog mellom bestiller og utfører.

Offentlige virksomheter av denne type er sterkt profesjonsorientert, der tjenestene er regulert gjennom en rettighetslovgivning. Tidligere var både behovsprøving og tjenesteutførelse tillagt utfører. I den nye modellen endret rollene seg ved at bestiller er gitt ansvar og myndighet for brukernes behovsprøving og tjenestebestilling.

Ut fra et teoretisk perspektiv kan en også ta utgangspunkt i bidrags- og belønningsteorien, der grad av balansen mellom bidrag og belønning er avgjørende for opprettholdelse av organisasjonens legitimitet.

I den nye modellen, med en tilpassede forhandling- og kontraktsform, er det skapt en balanse mellom bestiller og utfører, der utfører opplever at de mottar belønning som er større enn bidraget. Med dette menes å forstå at de positive elementene som er beskrevet ovenfor er belønningssystemet. Den siste faktoren som er avgjørende, er interessenten representert ved innbygger/bruker og dennes oppfatning av tjenestetilbudet. Dette er av stor betydning for utfører. Nå er ansvaret for vurdering og effektivering av adskilt, det følger ressurser til utfører basert på brukers behov, som da muliggjør å opprettholde bidrags- og belønningbalansen mellom utfører og interessenten det vil tjenestemottaker.

Gjennom case-studiene og dokumentanalysen mener en å ha funnet entydige funn som viser at case-kommunen har tilpasset organisasjonsoppskriften til organisasjonen i forbindelse med innføringsfasen av den nye ideen. Dette skjedde ved en tilpasning av ideen gjennom strukturelle tilpasninger. Årsaken til tilpasningen var at det oppsto konflikt og uenighet omkring modellen. Dette fortolkes dit hen at case-kommunen har lagt stor vekt på legitimitetsforvaltning mellom bestiller og utfører, og for å søke å hindre/ endre

opportunistisk atferd. Men det er også skjedd tilpasninger til oppskriften gjennom endringer i organisasjonen- dette vil bli drøftet senere i drøftingsdele.

Et viktig grep i forbindelse med tilpasningen av oppskriften, var etablering av til dels ”myke kontrakter”- her menes det at det er lagt til grunn mulighet for kommunikasjon og reforhandling av bestillinger.

Respondentene fra utførersiden var entydige og samstemte på at denne modell var avhengig av kommunikasjon og dialog for å kunne fungere.

Dette støttes fra tidligere undersøkelser fra blant annet sosialsektoren, og spesielt i markeder der det var svak konkurranse i de interne markedene. Her viser funnene at fokuset var stort på tillitsdimensjonen(Busch & Vanebo, 2001, s. 31, 2005).

Det mest sentrale i den positive holdning til modellen slik det fortolkes her, er at bestillingene styrer ressursene. Det vil si at utfører får overført økonomiske midler i tråd stykkprissystemet, og etter andel bestilte tjenester. Utfører var dermed sikret en større grad av forutsigbarhet med tanke på balansen mellom definerte behov og tilpassede ressurser.

Dilemmaet ut fra dette perspektivet ble det uttalt fra flere respondenter; var etter hvert omfanget på tjenestene, det vil si de økonomiske konsekvenser dette fikk.

Busch og Vanebo (2001, s. 27) stiller spørsmål ved denne siden av bestiller-utførermodell dersom utfører kun styres av kontraktene og ikke etter ”*budsjettbeskranking*”.

Ut fra det teoretiske perspektiv i NPM hevdes det at bestiller-utførermodellen vil føre til en mer effektiv og resultatorientert offentlig sektor. En har som tidligere påpekt i denne oppgaven ikke analysert transaksjonskostnadene i tilknytning til case-kommunens bestiller-utførermodell.

En annen utfordring er når den resultatorienterte styringen med kontrakter, møter eller kommer i konflikt med de lovreguleringer som er gitt dette tjenesteområde, for eksempel plikt til å gi nødvendig helsehjelp. Dette dilemmaet forsterkes ytterligere ved at det enkelte individ er gitt stor mulighet til selv å bestemme hvor en ønsker å få tjenester – i eget hjem eller i institusjon. Dette temaet er ikke vurdert i denne oppgaven men påpekes som et mulig fremtidig forskningsfelt.

7.3.8 Kompetansestyling og ressursfleksibilitet i en stykkprisfinansiert utførerenhet

Stykkprissystemet i case-kommunen er som tidligere beskrevet beregnet ut fra en gjennomsnittsberegning av de lønnskostnadene for de enkelte faggruppene innenfor pleie og omsorgstjenesten i kommunen.

Det er forventet et stort underskudd på tilgjengelig arbeidskraft, og særlig i offentlig sektor, hvor en vil få en sterk vekst av eldre ((Econ Pöyry, 2008).

I tillegg til det stramme arbeidsmarkedet vil det være et økende behov for mer spesialistkompetanse og generalistkompetanse (Kommunenenes Sentralforbund, 2007, s. 5) for å kunne ivareta de forventede oppgaver innen pleie og omsorgstjenesten.

Ut fra dette perspektiv kan stykkprissystemets innretning bli et dilemma slik det vurderes i denne undersøkelsen.

På den ene siden sikrer stykkprissystemet utfører midler i forhold til de tjenester som er bestilt. Samtidig er det en økonomisk begrensning i forhold til personalkostnadene. Dersom den enkelte utfører for eksempel får/har mange ansatte med spesialistkompetanse, eller i tillegg har lang arbeidserfaring, kan dette gi større utgifter enn stykkprissystemet har lagt til grunn.

60 % av utvalget fra utførersiden svarte negativt på om en med nåværende stykkprissystemet kunne ha den ønskede fagsammensetning blant personalet. Ut fra de gjennomgående utsagn fortolkes dette dilemmaet som sterkt uttalt fra utvalget.

I argumentasjon for innføring av 2 nivås kommune finner en gjennom dokumentanalysen at det blir det uttalt ”*at større grad av frihetsgrad anses å ha en positiv virkning på mulighetene for å rekruttere og holde på kompetanse*”(Dokument nr. 1.2000 s.4).

Dette synet støttes også av flertallet av respondentene i utvalget da de påpeker at organisasjonen gjennom de gitte fullmakter eller frihetsgraden er gitt større fleksibilitet og valgmulighet både i forhold til valg av stillingstyper eller kompetansenivå. Dette ble begrunnet i at det ikke lenger var stillingshjemler, men bestilling som styrte ressursene.

Dette dilemmaet synes så langt ikke å være et problemområde for de ansatte selv, da resultatene fra medarbeiderundersøkelsen i 2008, med de påpekte begrensninger, har en forholdsvis høy score på muligheten til personlig vekst og utvikling.

Men dilemmaet oppstår idet en leder må, og skal vurdere kostnadene knyttet til de ulike stillings- og kompetanse kategorier. På den ene siden uttales det at en må ha tilstrekkelig kompetanse, eventuelt spesialistkompetanse for å kunne ivareta de faglige standarder som bestillingene krever, og på den andre siden kan kostnadene knyttet til disse stillingene bli for høye i forhold fastsatt pris.

Et annet uventet funn som ble gjort i forbindelse med dokumentanalysen, var at case-kommunen på et senere tidspunkt, hadde innført andre prisberegninger for utførerenhetene på barnehagesiden. Begrunnelsen for denne endringen var i samsvar med oppgavens dilemma vedrørende stykkprisprinsippets system med gjennomsnittsberegning av lønnskostnader pr. stillingsgrupper, Endringen besto i at det nå var den enkelte barnehages samlede lønnskostnader som er grunnlaget for beregning og ikke gjennomsnitt for alle barnehagene i case-kommunen. I analysen av dokumentet i denne sak som ble utarbeidet i forbindelse med evaluering av stykkprisfinansiering i barnehagene, var begrunnelsen for endringen at høy kompetanse og lang ansiennitet slo negativt ut for den enkelte barnehage ved en snittberegning for alle barnehager samlet.

”barnehagene som har ansatte med lang ansiennitet og høy kompetanse faller dårlig ut med en snittlønnsberegning som omfavner hele barnehageområdet, og de som har en hovedvekt av nyansatte, kan få en tilsvarende gunstig effekt av snittlønnsberegningen” (Dokument nr 12, 2007 s.2).

Slik det her fortolkes, kan innretningen på stykkprisfinansieringen på sikt være en mulig fallgrube, eller en kritisk faktor for pleie-og omsorgstjenesten med tanke på å kunne rekruttere både generalister og spesialister, dersom det legges mer vekt på kostnad som følge av stykkprissystemet enn den samlede kompetanse, spesielt i utførerenhetene. Dette kan bety at ledere kan komme til å nedprioritere tilleggskompetanse både ved rekruttering og gjennom utvikling av egne ansatte.

Et annet dilemma som kan oppstå er at det er ulike forutsetninger for drift og resultatoppnåelse, innad i en og samme organisasjon. Dette har i denne oppgaven ikke blitt undersøkt, men det vurderes som et interessant funn for senere studier.

7.4 Organisasjonsoppskriftens reise inn i organisasjonen - implementering av nye organisasjonsoppskrifter og strategisk endringsledelse i et integrert perspektiv

7.4.1 Frikobling eller kontekstualisering av nye oppskrifter

Denne oppgaven har i utgangspunktet et pragmatisk vitenskapsteoretisk perspektiv. Så langt i drøftingene har en både hatt et rasjonelt og sosialkonstruktivistisk perspektiv. Dette begrunnes i det forhold at organisasjonsendringen har blitt drøftet ut fra et symbolperspektiv med særlig

vekt på organisasjonens behov for å opprettholde sin legitimitet (Meyer & Rowan, 1977). Videre har en drøftet funnene ut fra et mer rasjonelt system- og verktøyperspektiv, der klare mål, design og effektivisering står sentralt (Mintzberg, 1983, 2003c; Røvik, 1998).

Slik det tolkes her, var begrunnelsen for organisasjonsendringen at organisasjonen hadde behov for å gjenopprette og styrke sin legitimitet overfor sine interessenter. Organisasjonenes legitimitet er avhengig av om den klarer å avspeile de forventninger som samfunnet har satt gjennom sine institusjonelle standarder om hvordan en organisasjon skal være og opptre. (Busch & Vanebo, 2001; Meyer & Rowan, 1977).

Ut fra de funn som er fremkommet gjennom case-studiene og dokumentanalysen mener en å kunne fortolke funnene som følgende:

Organisasjonsoppskriften som er implementert i organisasjonen, vurderes her i denne oppgaven til å være en institusjonalisert superstandard. På innføringstidspunktet ble oppskriften, slik funn fra case-kommunen fortolkes, vurdert til å være den beste og mest moderne måte å organisere en offentlig sektor på.

Dette synspunktet menes å kunne finne støtte i de funn som Hovik & Stigen (2004,2008) gjør i sine undersøkelser av kommunene i Norge i deres valg av organiseringsform, det vil si valg av organisasjonsoppskrift.

Institusjonaliserte superstandarder, i følge Røvik (1998), gir vanligvis ikke en totalløsning på hvordan en organisasjon skal se ut. Men i NPM- reformen er innføring av bestiller-utførermodell et vesentlig verktøy for å få til en mer mål- og resultatstyrt organisasjon, og er dermed et viktig element i moderniseringen av offentlig sektor.

Hvordan spredning og adoptering av organisasjonsoppskrifter skjer, er sentrale perspektiv i ny-institusjonell teori, og implementeringen kan skje i ulike former (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998, 2007).

I case-kommunen tolkes det som om kommunen har en tilpasset oppskriften som følge av konflikter og svekket legitimitet fra interessentene, her representert ved utførerenhetene især og til dels fra bestillerenhetene.

Tilpasning av oppskriften i form av endringer i ”forhandlingene” mellom bestiller og utførerenhetene, gjennom etablering av samarbeidsfora og ”endringsmeldingssystem”, fortolkes å være begrunnet i tidligere konflikter og svekket legitimitet til oppskriften fra en del av organisasjonens medlemmer, og især fra utførerenhetene. Spørsmålet er om dette kan vurderes som en frikobling -også kalt dekobling, eller en kontekstualisering av

organisasjonsoppskriften. Dekobling skjer ofte som følge av konflikter og institusjonelt press (Busch & Vanebo, 2003; Meyer & Rowan, 1977), og oppskriften tas inn i organisasjonen uten at den får konsekvenser for de ansattes atferd. Oppskriften blir da implementert, men den blir ikke tatt i bruk i hele organisasjonen.

I case-kommunen er oppskriften (bestiller-utførermodellen) implementert inn i organisasjonen, og den har fått konsekvenser for de ansatte. Dette gjelder særlig de ansatte i bestillerfunksjonen, mindre grad i utførerenheten. Spørsmålet blir da i hvor stor grad den nye organisasjonsoppskriften har endret atferden blant ansatte i utførerenheten. Denne oppgaven hadde som formål å belyse ulike problemstillinger ut fra et ledelsesperspektiv, og ikke ansatt perspektiv. Men gjennom de innsamlede data, og som tidligere drøftet, har en funnet at de ansatte atferd har blitt endret som følge av bestiller-utførermodellen, og da spesielt i bestillerfunksjonen. Endret atferd i utførerenheten er også tidligere drøftet i denne oppgaven. Her påpekes den endrede atferd som følge av kontraktens forutsetninger for utførers inntektsgrunnlag. En annen side som ble påpekt var mulighet for etablering eller fremvekst av opportunistisk atferd i forbindelse med oppfølging av kontraktene i utførerenhetene.

I et pragmatisk institusjonelt perspektiv kan kontekstualisering, det vil si ideens skjebne da den kommer inn i en organisasjon (Røvik, 2007) være en alternativ forklaringsmodell på hva som har skjedd i case-kommunen, idet oppskriften ikke oppfattes kun til å være innført på et overordnet plan, men også ut i utførerenhetene.

Gjennom språkliggjøring av den globale ideen til lokale forhold (Røvik, 2007), forberedes organisasjonen på introduksjonen av den nye organisasjonsoppskriften gjennom introduksjon av gjennom begreper som: "STORMM"- dvs foreberedelse av organisasjonen til ny struktur (Dokument nr.1, 2000), "frihetsledelse" (Dokument nr.3,2000) og prosjekt B-ploms- (bedre pleie og omsorgstjenester) (Dokument nr.2, 2000).

I forbindelse med de oppståtte konflikter som fremkom under implementeringen, fortolkes de funn som er gjort, at det overordnede nivå i organisasjonen foretok en omskrivning av oppskriften slik at den ble tilpasset de rådende normer og verdier som var uttalt i organisasjonen.

Spørsmålet er om dette kan vurderes som en kontekstualisering gjennom en modifierende prosess ved fratrekking av enkelte elementer i den opprinnelige ide, for å tilpasse den opprinnelige bestiller-utførermodellen til case-kommunens. Dette begrunnes i, ut fra fortolkning av de funn som er gjort, at det var elementer i den opprinnelige oppskriften som

møtte slik motstand at disse måtte fratrekkes og tilpasses for å kunne implementeres inn i organisasjonen (Røvik, 2007, s. 306-318). Bestiller-utførermodellen, hentet fra NPM, er i denne oppgave definert til å være en institusjonalisert superstandard. Den institusjonaliserte superstandard er videre definert til å fremstå som problemidentifiserende og problemløsende, men den angir ikke hvordan den endelige oppskrift skal se ut ved implementering i den spesifikke organisasjon.

Ut i fra de funn en har gjort gjennom case-studiene synes det som om den videre implementeringen av organisasjonsoppskriften ut i de ytre enheter, har vært gjennomført ulikt. Flertallet av lederne i utførerenheten hadde gjennom sin lederatferd benyttet seg av en vektlegging av den humanistiske endringsstrategi i kombinasjon med en teknisk-rasjonell endringsstrategi. Mindretallet, slik det fortolkes her, har vektlagt mest på handlinger som kan knyttes til en lukket teknisk rasjonell endringsstrategi, med større grad av vektlegging på struktur og produktivitet.

Dette vil en se nærmere på i neste underkapittel.

7.4.2 Lederstrategier i et integrert perspektiv

Gjennom organisasjonsendringen fikk case-kommunen en divisjonalisert organisasjon der de ytre driftsenhetene ble gitt stort ansvar gjennom økt frihetsgrad (Mintzberg, 1983, 2003c).

Slik en fortolker de funn som er gjort gjennom dokumentanalysen var organisasjonsendringen begrunnet i behovet for, og med det formål å bli mer effektive (Dokument 1,2000).

I økt effektivitet ligger det forventinger om økt produktivitet. Som et virkemiddel ble det innført bestiller-utførermodell med kontraktsstyring, hvor det økonomiske aspekt sto sentralt. Kontraktstyring, er i følge NPM teoriene, et virkemiddel for å sikre at de ulike aktørene i organisasjonen har de samme resultatmålene (Busch & Vanebo, 2005).

I et helhetlig perspektiv, og sett ut fra den konseptuelle foretaksmodell, vil en her vurdere at den overordnede strategiske endringen fikk betydning for alle deler av de ytre enheters organisasjon, men spesielt for ledelsessystemet, atferdssystemet og transformasjonssystemet. I koalisasjonssystemet fikk interessentene nye roller, og påvirkningsmuligheter endret seg, jfr drøfting under pkt. 7.3.7. I den videre drøfting vil en se særskilt på øvrige delsystemene i den konseptuelle foretaksmodell som er en forklaringsmodell for hendelser og sammenhenger i en organisasjon (Busch & Vanebo, 2003).

Gjennom analysene har en fortolket de funn som følger:

Casekommunen igangsatte i første omgang ved oppstart av planarbeidet knyttet til adopsjon av ny organisasjonsoppskrift ulike endringsstrategier rettet mot atferdssystemet. Det ble blant annet igangsatt en språkskaping prosess gjennom utviklingen av et felles begrepsapparat og språk. Dette fortolkes her at dette også kunne sees på som en institusjonaliseringsprosess for å skape legitimitet rundt den nye oppskriften (Meyer & Rowan, 1977; Røvik, 1998).

Språkskaping er viktig for å kunne kommunisere med hverandre (Johnsen et al., 2007).

I case-kommunen er dette inngående drøftet i de studerte dokumenter, da det etter oppstart av implementering av den nye organisasjonsoppskriften, ble arbeidet mye med avklaring av roller, oppgaver og funksjoner, i og mellom bestiller og utfører. Denne tilnærmingen kan også tolkes som et ledd både i institusjonaliseringen og i språkskapingen. I tillegg til at det var tiltak for å tilpasse oppskriften til organisasjonen, eller tilpasse organisasjonen til oppskriften. Til slutt var det et virkemiddel for å forhindre utviklingen av opportunistisk atferd og konflikt.

Gjennom analysene i denne oppgaven synes en å ha funnet at case-kommunen har brukt mye ressurser på å gjennomføre strukturelle endringer gjennom transformasjonssystemet for å følge opp den videre implementeringen av den nye organisasjonsoppskriften. I hovedsak vurderes endringene til å være rettet mot spesialisering av arbeidsoppgavene (Mintzberg, 1983, 2003c) som følge av etableringen av rollene ”bestiller og utfører”. I tillegg til å korrigere innholdet i de profesjonsrettede oppgaver, dvs avklare bestiller og utførerrollen, fikk arbeidsoppgavene et nytt innhold i forhold til det markedstilpassede element. For bestiller betydde dette nå utvikling av bestillerkompetanse, og for utfører oppfølging, vurdering av endringsbehov og dokumentasjon i forhold til utførte oppdrag, og mulige endrede behov. Videre finner en at det ble utarbeidet ulike typer kontrollfunksjoner for å påse at oppdragene eller bestillingene blir utført som bestilt.

Gjennom dokumentanalysen finner en videre at case-kommunen, i ulike dokumenter har redegjort for at implementeringen av bestiller-utførermodellen med kontraktsstyring og stykkprisfinansiering, hadde tatt lengre tid enn forutsatt. Dette tolkes her som en følge av at det underveis oppsto flere tilpasningsbehov enn antatt. Og at det oppsto opportunistisk atferd og konflikter som måtte løses. Her viser det til case-kommunens løsning gjennom endring i kontraktene ved mulighet for dialog og samarbeid mellom bestiller og utfører.

For at en strategisk plan skal overleve må den utvikles der den skal utføres, hevder Mintzberg (Mintzberg, 2003b). Videre hevder han at det er viktig å kunne manøvrere seg i den kontekst en er i.

I forbindelse med den strategiske endringen i 2001 i casekommunen gikk en over fra en hierarkisk styrt organisasjon til en markedstilpasset og kontraktstyrt organisasjon. Samtidig ble det innførte balansert målstyring. Leder ville etter dette få tilbakemelding om oppnådde resultater, fra undersøkelser blant ansatte, brukere og i forhold økonomisk kontroll.

I undersøkelsen ble det fra et flertall av respondentene uttalt at de etter hvert hadde hatt behov å endre sin ledelsesstrategi overfor sine ansatte. De måtte ha ikke for stort fokus på økonomi, (det vil si stykkprissystemet med dens iboende krav og kontrollsystemer) overfor de ansatte ble det uttalt. For stort økonomisk fokus i det daglige påvirket de ansattes ”motivasjon og trivsel” ble det videre uttalt.

Dette kan også tolkes som et mulig konfliktområde i krysspunktet mellom den profesjonsorienterte atferden og det markedsbaserte fokus, men dette ble ikke eksplisitt uttalt under intervjuene. Dette forholdet er heller ikke undersøkt som følge av behov for avgrensninger i oppgaven.

Videre fortolkes det dit hen at de aktuelle lederne hadde gjennom en problemløsende tilnærming av sin organisasjon (Busch & Vanebo, 2003; Johnsen et al., 2007) definert mulige barrierer eller motstand i form av redusert motivasjon og trivsel. Og ut fra denne problemløsende tilnærmingen, så lederne at det var behov for å avlede organisasjonens medlemmer fra enkelte av målkravene som var satt i forhold til økonomiske inntjeningskrav. På bakgrunn av dette ble det foretatt slik en fortolker det her, en endring av lederstrategien.

Ledernivået måtte i større grad ta det daglige ansvaret med å ha størst fokus på økonomi, ble det uttalt fra enkelte av respondentene i denne gruppen av utvalget.

Slik dette fortolkes, var det ikke en frastøting av det økonomiske element i den nye oppskriften, men en endring i strategien for å nå målene.

Strategiens hovedfokus slik det vurderes, er en dreining fra en teknisk-rasjonell endringsstrategi der transformasjonssystemet var i fokus, til at det ble iverksatt en plan for en humanistisk endringsstrategi med hovedfokus på atferdssystemet. Manøveren der en endrer det strategiske perspektiv (Mintzberg, 2003b) besto i å tilrettelegge for organisasjonslæring og

kunnskapsledelse gjennom systematiske tilrettelegging for kompetansedeling og alternative utviklingsarenaer. Det vises her til pkt 7 og 8 under kapittel 6 -resultat fra utførelsenhetene.

De aktuelle lederne igangsatte ulike læringsarenaer og ga dermed mulighet til å til en endring både av bruksteorien og uttalt teori (Argyris & Schön, 1998), i samsvar med virksomhetens behov. Innsatsområdene var i utgangspunktet til å ha vært samstemte, men løsningene for å skape læringsarenaer for endring av atferd (kunnskap) ble etter hvert ulike, slik en fortolker de funnene en har gjort. Klarte virksomhetene med dette å få til en realisert strategi? Har disse tiltakene fått en effekt?

I resultatene fra medarbeiderundersøkelsen fra 2008, viser det seg at de enheter som har iverksatt den humanistiske endringsstrategien, er blant de som har høyest måloppnåelse blant de utvalgte undersøkte områder av medarbeiderundersøkelsen gjort i denne oppgaven, og fra medarbeiderundersøkelsen samlet. Ut fra dette kan det fortolkes som om det er en sammenheng mellom en planlagt ledelsesstrategi og medarbeidertilfredshet.

8. Konklusjon

I denne oppgaven har en studert implementering av nye organisasjonsoppskrifter i en stor-kommune. Det teoretiske utgangspunkt har vært med bakgrunn i ny-institusjonell teori, og teoriene bak moderniseringsreformene i New Public Management.

Det er innføring av bestiller-utførermodellen i en verdibasert omsorgstjeneste som har vært studiens hovedfokusområde.

Gjennom dette teoretiske ståsted har en ønsket å undersøke, fortolke og forstå hva som skjer i forbindelse med implementering av markedsorienterte virkemidler fra privat sektor til en offentlig sektor.

Opgavens problemstilling har vært svært omfattende og det var svært mange områder som ble søkt belyst.

Gjennom bruk av komparativ case-studier av bestiller og utførerenheter, dokumentanalyse og kvantitative data fra kommunens medarbeiderundersøkelse mener en at en kan hevde at en har funnet følgende sentrale tendenser:

Organisasjonsendringen førte til store strukturelle endringer med utvikling av nye systemer for at organisasjonen skulle bli i stand til å kunne implementere bestiller-utførermodellen inn i pleie og omsorgstjenesten. De strukturelle endringene besto i første omgang av endring i roller og oppgaver til bestiller og utfører, i et kontraktsbasert system for fordeling av tjenester. Videre skjedde det strukturelle endringer i organisasjonen for å kunne implementere stykkprissystemet med dens kontrollsystem.

Bestillers kompetanse er sentralt i en slik modell. Ut fra de funn som er gjort i denne oppgaven synes det som om kommunen har adoptert oppskriften fra de økonomiske teoriene i New Public Management, men at det er gjort tilpasninger underveis. Ut i fra det pragmatiske perspektiv som denne oppgaven har hatt sitt utspring i, menes det at implementeringen av oppskriften har skjedd gjennom en kontekstualisering gjennom en modifierende prosess ved fratrekking av enkelte elementer i den opprinnelige ide (Røvik, 2007, s. 311-314). Dette for å tilpasse den opprinnelige bestiller-utføremodellen til case-kommunens etter oppstått motstand og konflikt ved forsøk på implementering av oppskriften.

Begrunnelsen for denne tolkningen her, er at case-kommunen gjennom sin ”forhandlingspraksis” mellom bestiller-utfører, har gitt mulighet for dialog i en slik form, at

de ivaretar de rådende holdninger, verdier og normer som finnes i organisasjonen. Dette har og medvirkende til å redusere opportunistisk atferd i organisasjonen.

En har i denne undersøkelsen ikke foretatt en analyse av, om, og i hvilken grad det skjer en endring av ansattes holdninger, verdier eller normer som følge av den nye organisasjonsoppskriften.

Kontraktstyring med stykkprisfinansiering, slik det tolkes her, synes å gi et mer samstemt mål- og resultatrettet tjenestetilbud, men transaksjonskostnadene bør vurderes. Denne oppgave hadde ikke som formål å studere transaksjonskostnadene, men temaet er likevel blitt berørt i oppgaven. Når en skal vurdere omfanget av transaksjonskostnadene, må det i et slikt regnskap også tas med kvalitetselementet før bunnlinjen settes.

Et annet sentralt funn eller tendenser en mener å ha sett, er den opplevde fornøydheten som synes å råde om bestiller-utførermodellen blant utførerenhetene, selv om den både hadde sine dilemmaer og implikasjoner på organisasjonen.

Årsaken til den opplevde fornøydhet slik det tolkes her, var i hovedsak knyttet til at en gjennom kontraktene dvs. bestillingene, var sikret tilføring av budsjettmidler tilsvarende den bestilte oppdragsmengde. Et annet forhold som synes å påvirke graden av fornøydhet, slik det fortolkes her, er det forhold at bestiller og utførerrollene var adskilt, ansvaret var fordelt,- og samlet sett styrket dette legitimiteten til tjenestetilbudene både i innhold men ikke minst i omfang.

Men modellen har også sine dilemmaer. Her vurderes et av de mest sentrale dilemmaer å være hvilke mulige konsekvensene et stykkprissystem kan få, da den synes å kunne begrense utførerenhetenes mulighet til å ha ønsket fagkompetanse i virksomhetene. Videre er mulig etablering av budsjettslakk i utførerenhetene en kritisk tillitsdimensjon ut fra case-kommunens nåværende system for kontroll av kontrakter.

Ledernes valg av ledelsesstrategi vurderes mer sentralt for ivaretagelsen av den humane kapitalen enn betydningen av en markedsorientert organisasjonsoppskrift.

I innledningen til oppgaven ble den organisatoriske endringen beskrevet som strategisk og nyorienterende. Etter at undersøkelsen er gjennomført vil det fortsatt hevdes at organisasjonsendringens første trinn må regnes som strategisk. Dette begrunnes i omfanget av endringen, idet en fra en dag til den neste endret hele strukturen, der nye ledere og

lederfunksjoner oppsto ”over natten” og hvor ansatte både ble forflyttet og fikk nye roller med innføring av markedsøkonomiske og markedsorienterte prinsipper for styring og ledelse. Etter den første fase må endringen vurderes til å ha gått over til en inkrementell organisasjonsendring.

Gjennom de metodevalg som er gjort, er det i oppgaven søkt å kunne sikre validitet i gjennomføringen av undersøkelsen. I drøftingsdelen i denne oppgaven er det gjort henvisninger til undersøkelser som har gjort de samme funnene i en bestiller-utførermodell som en også mener å ha funnet i denne oppgave. Ut fra dette synes det som om en kan hevde at det er relevante og interessante tendenser eller funn en har gjort i denne oppgaven.

Oppgaven har sine begrensninger både i omfang og metodevalg. Ideelt sett burde det ha vært gjennomført en case-studie både blant ledere og ansatte, og tilsvarende en kvantitativ undersøkelse der en hadde fokus på ulike sider av bestiller-utførermodellen.

Og helt til slutt – behov for ny forskning? Et sentralt område som det burde ha blitt forsket på er transaksjonskostnadene i en bestiller-utførermodell som styringssystem for verdibaserte omsorgstjenester. Påvirkes transaksjonskostnadene og eller de økonomiske resultat av lovreguleringen som finnes innenfor denne delen av offentlig sektor?

Referanseliste

- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Argyris, C. (1990). *Overcoming organizational defenses: facilitating organizational learning*. Boston: Allyn and Bacon.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1998). *Organizational learning II: Theory, Method, and Practice*. New York: Addison-Wesley Publishing Company.
- Busch, T. (2005). Konkurransen, økonomi og effektivitet. I T. e. a. Busch (red.), *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 98-106.). Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., & Ramstad, L. S. (2004). *Modernisering av offentlig sektor: endringsprosesser, legitimitet og løse koblinger*. Trondheim: Avdelingen.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2001). *Bestiller-utfører modellen: Utfordringer og problemområder*. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling for økonomisk-administrativ utdanning.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2003). *Organisasjon og ledelse: et integrert perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., & Vanebo, J. O. (2005). Bestiller-utførermodellen: Utfordringer og problemområder. I T. e. a. Busch (red.), *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 144-157). Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., Vanebo, J. O., Klaudi Klausen, K., & Johnsen, E. (2005). *Modernisering av offentlig sektor: utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo: Universitetsforl.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). *New public management i norsk statsforvaltning*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending new public management: the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforl.
- Econ Pöyry. (2008). *Rekruttering og arbeidskraft i kommunene* (Nr. Rapport 2008-128). Oslo.
- Fossåskaret, E. (2006). *Metodeerfaring ved sosiologiske studier av forskarens lokale samfunn - ikke-viten som utgangspunkt for viten?* UIS, Forelesningsnotat 13.9.06 Stavanger.
- Grønhaug, K. (1985). Problemer i empirisk forskning. *NGG/RSF- Metoder og Perspektiv i Empirisk Forskning*
- Halvorsen, A., Johnsen, H. C. G., & Repstad, P. (2009). *Å forske blant sine egne: universitet og region - nærhet og uavhengighet*. Kristiansand: Høgskoleforl.
- Hellevik, O. (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforl.
- Hernes, G. (2007). *Med på laget: om New Public Management og sosial kapital i den norske modellen*. Oslo: Fafo.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(Spring 1991), 3-19.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (red.). (2004). *Kommunal organisering 2004*. Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Hovik, S., & Stigen, I. M. (red.). (2008). *Kommunal organisering 2008* (Vol. 20). Oslo: Norsk institutt for by-og regionforskning.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høgskoleforl.

- Johnsen, E., Vanebo, J. O., Valstad, S. J., & Busch, T. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforl.
- Karlsen, J. E. (2007). *Endringsledelse - forelesninger 2007*. Upublisert manuskript.
- Klausen, & Ståhlberg. (1998). *New Public management i Norden. Odense, Odense Universitetsforlag*.
- Klausen, K., K. (2005). Fra Public Administration over New PA til NPM -en fortolkningsramme for reformer. I T. e. a. Busch (red.), *Modernisering av offentlig sektor, utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 53-69). oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunenes Sentralforbund. (2007). *Arbeidsgiversstrategi mot 2020*.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS*, 45(1), 21.
- Lægreid, P. (2010). *Vilkår for vellukka endrings-og omstillingsarbeid sett i lys av erfaringer med reformer i offentlig sektor*. Paper presentert på Seminar lederforum stavanger kommune.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, Vol. 83(2), 24.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (2003a). Beyond Configuration. I H. Mintzberg (red.), *The Strategy process: concepts, contexts, cases* (s. 462-468). Harlow: Pearson Education.
- Mintzberg, H. (2003b). Five Ps For Strategy. I H. Mintzberg (red.), *The Strategy process: concepts, contexts, cases* (s. 2-10). Harlow: Pearson Education.
- Mintzberg, H. (2003c). Organization. I M. et.al (red.), *The Strategy process: concepts, contexts, cases* (s. 207-225). Harlow: Pearson Education.
- Morgan, G. (1998). *Organisasjonsbilder: innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforl.
- Nadler, D. A., & Tuschman, M. L. (1990). Beyond The Charismatic leader: Leadership and organizational change. *California Manangement review*, 32,2, 77-97.
- Niskanen, W. A. (1974). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Quinn, J. B. (1980). *Strategies for change: logical incrementalism*. Homewood, Ill.: Irwin.
- Repstad, P. (2004). *Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Roos, G., Krogh, G. v., Roos, J., & Fernström, L. (2005). *Strategi: en innføring*. Bergen: Fagbokforl.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforl.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Scott, W. R. (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Evanston, Ill.: Row, Peterson.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, Vol. 20(Issue 3), 571-610, 540p.

- Vabø, M. (2007). *Organisering for velferd: hjemmetjenesten i en styringsideologisk brytningstid*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Wadel, C. (1991). *Feltarbeid i egen kultur: en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: SEEK.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting, and the new public management*. Houndmills, Basingstoke: MacMillan.
- Weber, M., & Parsons, T. (1964). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-577.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2007). *Skapte virkeligheter: kvalitativt orientert metode*. Oslo: Universitetsforl.

http://www.helsedirektoratet.no/iplos/om_iplos_17710 (Nedlastet 28.12.2009)

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Prosjekt&cid=1193731610254&pagename=ForskningsradetNorsk/Hovedsidemal&p=1181730334233> (Nedlastet 03.01.2010)

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1224698086060&pagename=demosreg%2FHovedsidemal> nedlastet 15.01.2010

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Nyhet&pagename=demosreg%2FHovedsidemal&cid=1244023216588&p=1224698086089> nedlastet 15.01.2010.

Lysark fra forelesninger i endringsledelse høst 2007 av Jan Erik Karlsen.

Offentlige dokumenter, vedlegg nr. 7.

Offentlige publikasjoner:

Årsberetning fra Stavanger kommune for årene: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2000 og 2008.

Handlings og økonomiplaner Stavanger kommune fra 2002-2010.

Stavangerinfo nr. 1 2009 (intern avis for ansatte i Stavanger kommune).

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide bestiller

Vedlegg 2: Intervjuguide utfører

Vedlegg 3: Forespørsel om deltakelse

Vedlegg 4: Søknad om innhenting av informasjon fra case-kommunen

Vedlegg 5: Spørreskjema fra medarbeiderundersøkelse 2008

Vedlegg 6: Resultat fra medarbeiderundersøkelsen 2008 kommunen samlet

Vedlegg 7: Oversikt over utvalgte politiske dokumenter

Vedlegg 8: Kriterier for sitater (pdf)

Vedlegg nr 1.
INTERVJUGUIDE – BESTILLER

Intervju 1

Tittel:

Ledelsesutfordringer med new public management (som styringssystem) i omsorgsbaserte tjenester – ?

Problemstilling

1. Hvilke strategiske ledelsesgrep er iverksatt for å tilpasse (profesjonsorientert) organisasjonen til nye styrings- og ledelsessystemer?
2. Hvordan forvaltes humankapitalen i et økonomisk styringssystem?
3. Endres profesjonenes oppfatning av egen rolle og identitet i en bestiller/utfører organisasjon+
4. Har denne styringsform betydning for nyutdannede sykepleiere/ faglært arbeidskraft i valg av arbeidsplass?

1. Innledning:

1. Virksomhetsleder bestiller = helse og sosialsjef:
 1. Ansettelsestidspunkt i Stavanger kommune:
 2. Ansettelsestidspunkt som virksomhetsleder
 3. Hvis ansatt før 01.01.01: På hvilke nivå i organisasjonen var du før STORMM og var du deltaker i organisasjonsendringsprosessen STORMM ?(STavanger –Organisasjon 2000).
 4. Hvis ansatt som virksomhetsleder etter 01.01.01 , når ansatt ? og evt fra hvilke stilling/ hvor.

2. Styringssystemet i Stavanger kommune

2.0 Struktur:

2.0.1 Er dagens 2- nivå modell for organisering i samsvar med de forventningene du hadde til organisasjonsendringen i 2001/ denne type struktur?

2.0.2 Hva opplever du som mest positivt og mest negativt?

2.0.3 Hva bør det arbeides mer med for å oppfylle intensjonene slik du ser det?

2.1 Mål og resultatsystem:

2.1.1 Benyttes mål- og rammestyring som premiss for din ledelse av virksomheten ? Hvis ja hvordan/ hvilke strategi benyttes ifht implementering i organisasjonen og blant ansatte?

2.1.2 Hvilke av måle- og resultatvurderingssystemene har størst betydning for din ledelsesfunksjon:

1. Brukerundersøkelser
2. Medarbeiderundersøkelsene
3. Økonomireultat
4. Visjon og verdigrunnlaget

5. Lederavtale
6. Andre

2.1.2 Ny visjon og verdier

Hvilke betydning har den nye visjonen og verdiene hatt for din organisasjon?.

Er det igangsatt tiltak for å implementere disse inn i din organisasjon og ?

Hvordan forenes overordnede mål og strategier ifht din avdelings mål?

2.1.4 Får du som leder tilstrekkelig informasjon for å kunne foreta de nødvendige analyser og beslutninger som leder ?

2.1.5 Hvilke styringssignaler påvirkes du mest av ? Politisk signaler? /rådmannsnivå? / ansatte? / brukerne?

2.1.6 Med utstrakt grad av delegasjon oppstår det behov for kontroll av de ulike utøvende ledd i hh til fastsatte mål og resultatforventninger.

Finnes dette i organisasjonen, og hvordan påvirker dette lederfunksjonen? Hva kan evt forbedres?

3. Ledelse:

3.1.1 Virksomhetsleder er gitt ustrakt grad av delegerte fullmakter, hvordan opplever du som leder de delegerte fullmakter? Hva kunne ha vært annerledes og i så tilfelle hvorfor?

3.1.2.Hva er din viktigste funksjon som leder ?

3.1.3 Har du et etablert lederteam i egen organisasjon?

3.1.4 Hva er de viktigste og prioriterte oppgavene i lederteamet ditt? Drift og/ eller utvikling? (Er oppgavene ulikt fordelt?)

3.1.5 Hvordan sikrer du kommunikasjon og informasjonsflyt i din organisasjon?

3.1.6 Brukes resultatene i BASIS som er grunnlag for strategisk endring av struktur eller metoder i organisasjon?

3.1.7 Har du initiert organisatorisk endring i din organisasjon etter 01.01.2001? ? Hva var drivkreftene / grunnen i så tilfelle til endringen? (i

3.1.8 Hvordan motiverer du dine ansatte ? Hvordan / hvilke incitament/ strategier bruker du evt for å skape motivasjon for endring?

3.1.9 Er det endringsvilje i din organisasjon eller opplever du tretthet/ motstand mot endringsprosesser?

3.1.10 Hva kjennertegner miljøet i din organisasjon?

3.1.11 Opplever du at de ansatte har en identitet til egen arbeidsplass?

3.1.12 Identifiserer de ansatte seg med til sin egen organisasjon/ virksomhet eller til Stavanger kommune

3.1.13 Hvilke konsekvenser har lederrollen fått etter innføring av NAV ?

3.1.14 Har du rekrutteringsproblem er dette generelt, eller knyttet til enkelte fagstillinger / hvilke

4. Bestillerorganisasjonen i et ledelsesperspektiv

Ledelse:

4.1.1 Hva er bestillerfunksjonens hovedoppgave?

(sikre tjenester til de som trenger det mest ut fra et prinsipp om et best mulig økonomisk og effektivitetsperspektiv?).

Er det noen områder som er mer utfordrende enn andre for bestillerfunksjonen i en omsorgstjeneste?

4.1.2 Har bestillerprinsippet endret din lederrolle eller funksjon?

4.1.3. Kjenner du andre kommuner som styrer/ vurderer å innføre bestiller –utførermodell for styring?

4.1.4 Har du som bestiller tilstrekkelig myndighet i bestillerfunksjonen?

Er det funksjonelt med 4 bestillerkontor i samme organisasjon ?

4.1.5 Kan du bestille spesifikk fagkompetanse som utfører skal benytte??

4.1.6 Hvilke erfaringer har du som bestiller met et felles utførertjeneste for hjemmehjelp i kommunen?

4.1.7 .Hvilke hovedoppgaver er viktige i din ledelsesfunksjon overfor bestillerenheten i din virksomhet?

Ansatte:

4.2.1 Innehar bestillerfunksjonen hos deg tilstrekkelig kompetanse (kunnskap, ferdigheter evne og vilje) ?

4.2.2.Er det etablert system/ struktur for kunnskapsutvikling og deling blant ansatte? Internt og/eller med eksterne parter? (ulike interessenter som andre faginstanser/ samarbeidspartnere/ brukergrupper o.l)

4.2.3 Er det systematisk satt av tid til kunnskapsdeling og refleksjon? Hvis ja hvor ofte, hvis nei årsak?

4.2.4 Omfang av brukergrupper som er omfattet av bestiller-utførermodellen og ABI har vært i kontinuerlig økning siden 2001–

De ansatte som repr ulike profesjonsgrupper, hvilke tilbakemeldinger gis om kontraktssystemet for tjenestefordeling – oppleves dette konfliktfylt, eller er systemet med å sikre kvalitativt bedre og mer effektive og bedre fordeling av tjenester til brukerne ?

4.2.5 Har oppdeling av bestiller-utfører i omsorgstjenestene endret ansatte holdning til egen profesjonsidentitet, eller den lik som før eller styrket?

4.2.6 Opplever du at bestillerenheten har tilstrekkelig legitimitet hos utfører eller bruker? Har antall klager på tilbud blitt redusert eller økt etter innføring av B/U og ABI?

4.2.7 Rekruttering av profesjonsgrupper til en bestillerfunksjonen – slik du vurderer det, har bestillerprinsippet noen betydning eller er det andre forhold som påvirker dette?

4.2.8 Hva oppgis som grunn ved evt oppsigelse?

4.2.9 Etterspørs arbeidsplassens organisering av arbeidet i forbindelse med søknad/rekruttering?

5. Kontraksstyring / Samarbeid med utfører:

Før innføring av bestillermodellen var det samhandling som var sentralt for omsorgstjenestene. Nå er det kontraktsrelasjonen som er styrende for bestilling og utføring av tjenestene.

5.1. Har dette fått betydning for deg/ dine ledere i lederfunksjonen ?

5.2 Har det fått betydning har dette fått for de ansattes i bestillerenheten? Og i så tilfelle hvilke ?

5.3 hvilke kommunikasjonssystem er etablert med utfører - fungerer dette?

5.4 Hvordan sikres kvaliteten i de bestilte tjenester?

5.5 Opplever bestillerenheten uenighet/ konflikt med utførerleddet? Hvordan håndteres dette?

5.6 Er konflikter bakgrunn for endringer i eks premissene for kontraktene (stykkpris)

6. Transaksjonskostnader –

Har dette vært analysert eller evaluert i organisasjonen?

Slik du vurderer det

Sikrer bestiller – utførermodellen og stykkprisfinansiering bedre forvaltning for fordeling av midlene ?

Sikrer kontraktstyring likebehandling?

Kjenner du til teoriene om new public management? Hva forbinder du med dem?

Lederutvikling: Har du deltatt i kommunens lederutviklingsprogram?

Er du deltaker nå?

Avslutning:

Med bakgrunn i spørsmålstillingene mine er det noe du ønske rå tilføye?

Hva er ditt fremtidsscenario for organiseringen av kommunens omsorgstjenester?

Kan det gis fullmakt til å bruke/innhente resultat fra medarbeiderundersøkelser i virksomheten?

Vedlegg nr. 2

INTERVJUGUIDE – UTFØRER

Tittel:

Ledelsesutfordringer med new public management (som styringssystem) i omsorgsbaserte tjenester – ?

Problemstilling

5. Hvilke strategiske ledelsesgrep er iverksatt for å tilpasse (profesjonsorientert) organisasjonen til nye styrings- og ledelsessystemer?
6. Hvordan forvaltes humankapitalen i et økonomisk styringssystem?
7. Endres profesjonenes oppfatning av egen rolle og identitet i en bestiller/utfører organisasjon+
8. Har denne styringsform betydning for nyutdannede sykepleiere/ faglært arbeidskraft i valg av arbeidsplass?

1. Innledning:

1. Virksomhetsleder utfører = leder for hjemmebaserte tjenester i en av 8 geografisk enheter i kommunen.

5. Ansettelsestidspunkt i Stavanger kommune:
6. Ansettelsestidspunkt som virksomhetsleder
7. Hvis ansatt før 01.01.01: På hvilke nivå i organisasjonen- var du før STORMM og var du deltaker i organisasjonsendringsprosessen STORMM ?(STavanger –Organisasjon 2000).
8. Hvis ansatt som virksomhetsleder etter 01.01.01 , når ansatt ? og evt fra hvilke stilling/hvor.

2. Styringssystemet i Stavanger kommune

2.0 Struktur:

2.0.1 Er dagens 2- nivå modell for organisering i samsvar med de forventningene du hadde til organisasjonsendringen i 2001/ denne type struktur?

2.0.2 Hva opplever du som mest positivt og mest negativt?

2.0.3 Hva bør det arbeides mer med for å oppfylle intensjonene slik du ser det?

2.1 Mål og resultatsystem:

2.1.1 Benyttes mål- og rammestyring som premiss for din ledelse av virksomheten ? Hvis ja hvordan/ hvilke strategi benyttes ifht implementering i organisasjonen og blant ansatte?

2.1.2 Hvilke av måle- og resultatvurderingssystemene har størst betydning for din ledelsesfunksjon:

7. Brukerundersøkelser
8. Medarbeiderundersøkelsene
9. Økonomireultat
10. Visjon og verdigrunnlaget

- 11. Lederavtale
- 12. Andre
- 2.1.2 Ny visjon og verdier
Hvilke betydning har den nye visjonen og verdiene hatt for din organisasjon?
Er det igangsatt tiltak for å implementere disse inn i din organisasjon?
- 2.1.3 Får du som leder tilstrekkelig informasjon for å kunne foreta de nødvendige analyser og beslutninger som leder ?
- 2.1.4 Hvilke styringssignaler påvirkes du mest av ? Politisk signaler? /rådmannsnivå? / ansatte? / brukerne?
- 2.1.5 I hvor stor del av utførelsen er budsjett er styrt av inntekter som følge av utførte tjenester?
- 2.1.6 Tar de ulike styringssignaler fra nivå 1(rådmannsnivå) / evt politiske vedtak, høyde for de premisser som er gitt utfører for drift? Har utførelsen samme vilkår for gjennomføring av evt omstillinger og endringsprosesser som andre enheter?.
- 2.1.7 Med utstrakt grad av delegasjon, oppstår det behov for kontroll av de ulike utøvende ledd i forhold til fastsatte mål og resultatforventninger.
Finnes dette i organisasjonen, og hvordan påvirker dette lederfunksjonen? Hva kan evt forbedres?

3.1 Ledelse:

- 3.1.1 Virksomhetsleder er gitt utstrakt grad av delegerede fullmakter, hvordan opplever du som leder de delegerede fullmakter? Hva kunne ha vært annerledes og i så tilfelle hvorfor?
- 3.1.2.Hva er din viktigste funksjon som leder ?
- 3.1.3 Hvordan opplever du som leder de delegerede fullmakter? Hva kunne ha vært annerledes og i så tilfelle hvorfor?
- 3.1.4 Har du et etablert lederteam i egen organisasjon?
- 3.1.5 Hva er de viktigste oppgavene i lederteamet ditt og hvordan er de fordelt i ledergruppen?
- 3.1.6 Hvordan sikrer du kommunikasjon og informasjonsflyt i din organisasjon?
- 3.1.7 Brukes resultatene i BASIS som er grunnlag for strategisk endring av struktur eller metoder i organisasjon?
- 3.1.8 Har du initiert organisatorisk endring i din organisasjon etter 01.01.2001? ? Hva var drivkreftene / grunnen i så tilfelle til endringen?
- 3.1.9 Hvordan opplever du vilje til endring i din organisasjon ?
hvis ja - beskriv
hvis nei hva skyldte dette
motstand eller barrierer??
- 3.1.10 Hvordan motiverer du dine ansatte til endring?

3.1.11 Hva kjennertegner miljøet i din organisasjon?

3.1.12 Opplever du at de ansatte har en identitet til egen arbeidsplass?

3.1.13 Identifiserer de ansatte seg med til sin egen organisasjon/ virksomhet eller til Stavanger kommune?

4. Utførelsenheten

4.1. Opplever utfører at det er tilstrekkelig kompetanse for bestilling av tjenestene hos bestillerfunksjonen?

4.1.1 Har bestiller legitimitet i utførelsenheten?

4.1.2 Kan/ har det oppstått konflikter mellom bestiller og utfører og hvordan håndteres det og på hvilket nivå i organisasjonen?

4.1.3 Hvordan skjer kommunikasjonen mellom bestiller og utfører, i hvilke form og omhandler ?

4.1.4 Skjer det kunnskapsdeling eller kunnskapsutveksling i møtet mellom bestiller-utfører?

4.2.1 Hvor drøftets kvalitetsstandarder?

4.2.2 Har tilbakemelding fra utfører medført endringene i premissene for kontraktene (eks pris og tidsrammer til ulike oppgaver)?

4.3 Har bestiller utførermodellen m/ stykkprisfinansiering (ABI) betydning for utøvelse av ledelsesfunksjonen?

4.3.1 Hvordan påvirkes ledelsesfunksjonen i drift med et potensielt usikkert inntektsgrunnlag?

4.3.2 hvordan håndteres krav om tilgjengelighet kontra overtallighet, påvirker dette driften og i så tilfelle hvordan?

4.3.3 Er det mulighet for å ha en buffer dvs slakk for å kunne møte ekstra etterspørsel og evt hvor lenge? Hvis ikke hvilke betydning får dette for bestiller

4.3.4 Har overtallighet et større fokus nå en i tidligere hierarkisk struktur?

4.3.5 Påvirker disse forhold arbeidsmiljøet?

4.3.6 Har stykkprisfinansieringen betydning for den ansattes opplevelse av tid til oppgaveutførelse ? Er det drøftet/utviklet strategier for hvordan møte denne problemstilling / motstand eller oppleves BU/ABI som en uavhengig faktor.?

4.3.7 Sikrer stykkprisfinansiering og bestiller-utfører organisering en sikrere økonomisk drift?

4.4 Rekruttering / kontra overtallighet

- 4.4.1 Har du som leder hatt erfaring om at organiseringen av tjenestene (bestiller utfører) har hatt betydning for rekruttering av fagutdannet personell og sykepleiere spesielt ? (jfr denne gruppens tidligere posisjon i denne tjeneste)?
- 4.4.2 Det er ulike priser for ulike grupper eks PIH og psykisk helse. Med bakgrunn i dette system kan du som leder ha en medarbeidergruppe med ønsket fagsammensetning ?
- 4.4.3 Gir dette ledelsesmessige utfordringer ? Hvordan planlegges det i et langsiktig perspektiv?
- 4.4.4 På den andre siden anslås det et betydelig underskudd på tilgjengelig arbeidskraft, og spesielt innenfor omsorgstjenestene. Kan bruk av dagens system også i årene som kommer få konsekvenser for rekruttering i fremtiden?

4. 4.5 Har du rekrutteringsproblem, er dette generelt, eller knyttet til enkelte fagstillinger / hvilke

4.4.6 Synes du at de igangsatte rekrutteringstiltak er tilpasset en utførerenhetens driftsprinsipper

- 4.4.7 Har oppdeling av bestiller-utfører i omsorgstjenestene endret ansatte holdning til egen profesjonsidentitet, eller den lik som før eller styrket?
- 4.4.8 : Hjemmehjelpstjenesten –

Hvilke ledelsesutfordringer gir det utfører å ha ansvar for utførerdelen for en samlet tjeneste? Krever det andre ledelsesstrategier enn for de øvrige enheter i virksomheten?

Hvordan ha balanse tilgjengelighet kontra overtallighet?

5.1 Kunnskapsledelse

5.2 .Er det etablert system/ struktur for kunnskapsutvikling og deling blant ansatte? Internt og/eller med eksterne parter? (ulike interessenter som andre faginstanser/ samarbeidspartnere/ brukergrupper o.l)

5.3 Er det systematisk satt av tid til kunnskapsdeling og refleksjon? Hvis ja hvor ofte, hvis nei årsak?

5.4 Har dette betydning for de ansatte motivasjon og og trivsel ? Eller er det andre faktorer som er viktigere?

5.5 70:30 som fordelingsprinsipp for utførertjenesten – hva ligger det i dette begrepet og innhold i 30 % andelen . se og spørsmål 2.1.7

5.6 Gir dette tilstrekkelig tid avsatt til utvikling og samhandling?

5.7 9Rekruttering av profesjonsgrupper til utfører – slik du vurderer det, har bestillerprinsippet noen betydning eller er det andre forhold som påvirker dette?

5.8 Hva oppgis som grunn ved evt oppsigelse?

5.9 Etterspørs arbeidsplassens organisering av arbeidet i forbindelse med søknad/rekruttering?

6.Kontraksstyring / Samarbeid med utfører :

6.1. Før innføring av bestillermodellen var det samhandling/ felles ledelse sentralt for omsorgstjenestene . Nå er det kontraktsrelasjonen som er styrende for bestilling og utføring av tjenestene

6.1.1.Har dette fått betydning for deg/ dine ledere i lederfunksjonen ?

6.1.2 Har det fått betydning har dette fått for de ansattes i utførerenheten? Og i så tilfelle hvilke ?

6.1.3 hvilke kommunikasjonssystem er etablert med bestiller - fungerer dette?

6.1.4 Hvordan sikres kvaliteten i de bestilte tjenester?

6.1.5 Opplever utførerenheten uenighet/ konflikt med utførerleddet? Hvordan håndteres dette?

6.1.6 Er konflikter bakgrunn for endringer i eks premissene for kontraktene (stykkpris)? Hvor skjer i så tilfelle slike forhandlinger

6.1.7 Kjenner du til teoriene om new public management? Hva forbinder du med dem?

Transaksjonskostnader –:?

Har dette vært analysert eller evaluert i organisasjonen?

Slik du vurderer det

Sikrer bestiller – utførermodellen og stykkprisfinansiering bedre forvaltning for fordeling av midlene ?

Sikrer kontraktstyring likebehandling?

Avslutning:

Med bakgrunn i spørsmålstillingene mine er det noe du ønske rå tilføyte?

Hva er ditt fremtidsscenario for organiseringen av kommunens omsorgstjenester?

Kan jeg få ditt samtykke til å ytterligere tilgang til dine resultater for din virksomhet i BASIS ? (Jfr gitt tillatelse fra dir)

Vedlegg nr. 3

Hei

Jeg er for tiden student ved UIS og er nå i gang med min mastergradsavhandling i endringsledelse. Tema i oppgaven er rettet mot kommunale omsorgstjenester.

Arbeidstittellen på oppgaven er foreløpig : Ledelsesutfordringer med new public management som styringssystem i omsorgsbaserte tjenester – med fokus på bestiller /utførerorganiseringen.

Spørsmålstillingene så langt er blant annet rettet mot hvilke strategiske ledelsesgrep en som leder iverksetter for å tilpasse en profesjonsorientert organisasjon til denne type styrings- og ledelsessystemer. Videre hvordan forvalter en som leder personalressursene/den humane kapitalen i en bestiller/ utførerorganisasjon, og om denne styringsform påvirker/ endrer profesjonenes oppfatning av rolle og identitet? Til slutt om dette har betydning for rekruttering av fagutdannet arbeidskraft.

En av metodene for innhenting av data er gjennom intervju, i tillegg til statistiske materiale og dokumentanalyse.

Jeg har valgt ut noen virksomhetsområder i hjemmebaserte tjenester og bestillerkontorene, der i blant din.

På bakgrunn av dette retter jeg nå en henvendelse til deg som virksomhetsleder, og ber med denne mail om å få intervju deg i denne forbindelse.

Intervjuet vil vare rundt 1.5 til max 2 timer og vil selvsagt skje i din virksomhet dersom dette er ønskelig.

Jeg har også søkt og fått tillatelse fra direktør for personal -og organisasjon til å studere i organisasjonen samt mulighet til evt å innhente relevante data i forbindelse med min masteroppgave.

I oppgaven vil selvsagt intervjuobjektene bli anonymisert.

Intervjuene planlegges gjennomført i uke 17 evt uke 20.

Jeg håper at du har anledning til, og ønske om å møte meg, og ber derfor om tilbakemelding på denne mail.

På forhånd takk

Mvh

Solveig Sundt

Vedlegg nr 4

Unntatt off.jfr off.loven § 14

Stavanger 19.03.09

Til
Direktør personal og organisasjon
Olve Molvik

SØKNAD: TILLATELSE TIL INNHENTING AV INFORMASJON I FORBINDELSE MED MASTEROPPGAVE.

Det vises til samtale den 18.03.d.å vedrørende muligheter for tilgang til aktuell informasjon i forbindelse med min masteroppgave i endringsledelse.

Jeg ble i 2005 innvilget permisjon fra min stilling i Stavanger kommune til å gjennomføre deltidsstudium i masterprogram innen Endringsledelse.

I masteroppgaven ønsker jeg å ha ta utgangspunkt i fremtidens utfordringer med hensyn til forventet underskudd på arbeidskraft, og hvilke strategiske ledelsesgrep en gjør i den forbindelse.

Fokusområdet vil være primært være innenfor helse- og sosialsektoren.

Den foreløpige skisse er at jeg ønsker å studere hvilke betydning bestille- utførermodellen har fått for:

1. Hvordan forvaltes humankapitalen i et markedsøkonomisk styringssystem?
2. Profesjonenes rolle og identitet i et slikt perspektiv – fra altruisme til egoisme - fra kvalitet til kvantitet ?
3. Har denne tjenestestyringsform betydning for nyutdannedes valg av arbeidsplass?

For å kunne gjennomføre studien har jeg behov for tilgang til aktuelle dokumenter, samt tilgang til kommunens datamateriale fra medarbeiderundersøkelser, evt BASIS eller annet relevant statistisk materiale. Videre ønsker jeg å intervju aktuelle ledere og evt ansatte.

Ber om direktørens tillatelse til slik datainnsamling.

mvh

Solveig Sundt

Vedlegg nr. 8

Virksomhet:

Arbeidsstedsnr:

Medarbeiderundersøkelse 2008, Stavanger kommune

Medarbeiderundersøkelsen kan også besvares elektronisk. Spørreskjemaet ligger tilgjengelig på kommunens intranettsider under ikonet "Medarbeiderundersøkelsen 08".

For å svare på undersøkelsen elektronisk må du logge deg på med følgende brukerID og passord:

Din brukerID er:

Ditt passord er:

1 Jeg er ansatt i en lederstilling med personalansvar? <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	2 Stillingens størrelse <input type="checkbox"/> Heltid (100%) <input type="checkbox"/> Deltid (40 til 100%) <input type="checkbox"/> Deltid (<40%)
3 Tjenestetid i Stavanger kommune, antall år <input type="checkbox"/> 0-2 år <input type="checkbox"/> 3-5 år <input type="checkbox"/> 6-10 år <input type="checkbox"/> 11 år eller lengre	4 Ansettelsesforhold <input type="checkbox"/> Fast <input type="checkbox"/> Vikar <input type="checkbox"/> Engasjement
5 Kjønn <input type="checkbox"/> Mann <input type="checkbox"/> Kvinne	6 Alder <input type="checkbox"/> 30 år eller yngre <input type="checkbox"/> 31-40 år <input type="checkbox"/> 41-50 år <input type="checkbox"/> 51-61 år <input type="checkbox"/> 62 år eller eldre

Nærmeste leder. Opplysninger om hvem som er din nærmeste leder finnes i vedlagt oversikt

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (ett kryss pr. linje) Angi poeng på skalaen fra 1 til 10, hvor 1 betyr "helt uenig" og 10 betyr "helt enig"	Helt uenig					Helt enig				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7 Min nærmeste leder har nødvendig faglig kompetanse for stillingen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8 Min nærmeste leder har nødvendige lederegenskaper	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9 Jeg vet hvilke krav og forventninger min nærmeste leder har til meg	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10 Jeg får tilbakemeldinger på utført arbeid fra min nærmeste leder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11 Jeg opplever at min nærmeste leder er opptatt av mine oppgaver og støtter meg aktivt i arbeidet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Medarbeidersamtale. Skal kun besvares dersom du begynte i nåværende stilling før 01.01.2008

12 Har du gjennomført medarbeidersamtale med din nærmeste leder i løpet av de siste 12 måneder?

- Ja
 Nei → hvis nei, hopp over spørsmål 13

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstand:	Helt uenig					Helt enig				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
13 Jeg opplevde medarbeidersamtalen som nyttig for min arbeidssituasjon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Verdier og etikk

14 Kommunen har høsten 2008 fått et nytt verdigrunnlag, kjenner du til verdigrunnlaget?

- Ja
 Nei

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (ett kryss pr. linje)

Helt uenig

Helt enig

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
15 Kommunes nye verdigrunnlag er: er til stede, vil gå foran og skaper framtiden. Min arbeidsplass kjennetegnes av disse verdiene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
16 På min arbeidsplass jobber vi aktivt med etiske problemstillinger	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Overordnet ledelse. Opplysninger om hvem som er din overordnede leder finnes i vedlagte oversikt

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
17 Den overordnede ledelsen bidrar til å formidle og følge opp vår visjon og vårt verdigrunnlag	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
18 Den overordnede ledelsen er tydelig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
19 Den overordnede ledelsen er samlende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Samarbeid

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
20 Samarbeidsmiljøet på arbeidsplassen oppleves tilfredsstillende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
21 Det er en kultur for å yte en ekstra innsats når det er nødvendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
22 Som kolleger støtter vi hverandre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23 Konflikter blir løst så tidlig som mulig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Likeverdig arbeidskultur

Med likeverdig arbeidskultur menes her en arbeidsplass hvor det ikke forekommer diskriminering på bakgrunn av kjønn, alder, etnisitet, kultur, religion, seksuell legning og/eller funksjonshemming.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
24 Jeg opplever at alle ansatte på min arbeidsplass behandles likeverdig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Organisering av arbeidet

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (ett kryss pr. linje)

	Helt uenig					Helt enig					Vet
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
25	Jeg inviteres til å delta når arbeidet planlegges og oppgaver fordeles										
26	Jeg blir gitt selvstendig ansvar og myndighet for gjennomføring av arbeidsoppgaver										
27	Jeg opplever at det er klart definerte mål for min arbeidsplass										
28	Det er samsvar mellom min kompetanse og mine arbeidsoppgaver										
29	Det er forståelse for at det kan gjøres feil										
30	Det er klima for nytenkning og utprøving på arbeidsplassen										

Faglig og personlig utvikling

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
31	Jeg har mulighet til å skaffe meg ny kompetanse som er relevant i min arbeidssituasjon										

Arbeidsomfang

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
32	Det er samsvar mellom de krav som stilles og den tid jeg har til rådighet										

Trivsel og motivasjon

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
33	Jeg trives på jobben										
34	Jeg trives med arbeidsoppgavene mine										
35	Jeg opplever at min innsats er viktig for å nå arbeidsplassens mål										

Service og kvalitet

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
36	Det er klarlagt hva som menes med kvalitet og service på min arbeidsplass										
37	På min arbeidsplass opptrer vi med respekt og serviceinnstilling overfor brukerne										
38	Vi er opptatt av å få tilbakemelding fra brukerne										
39	Tilbakemeldinger fra brukerne nyttes for å forbedre tjenestene										

Arbeids- og lønnsvilkår

Hvor enig/uenig er du i følgende påstander (ett kryss pr. linje)

Helt uenig

Helt enig

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
40 Helse, miljø- og sikkerhet blir ivaretatt på arbeidsplassen min (fysisk og psykososialt arbeidsmiljø)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41 Arbeidsplassen min er tilrettelagt slik at jeg unngår fysiske belastningsskader	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42 Jeg føler meg trygg i ansettelsesforholdet mitt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43 Jeg får en tilfredsstillende lønn i forhold til hva jeg kan oppnå i tilsvarende stillinger andre steder	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44 Ordninger som permisjoner, pensjonsordninger, ferie, avspasering m.v. er tilfredsstillende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Engasjement

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
45 Jeg føler ansvar for arbeidsplassens samlede resultater	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46 Jeg er villig til å ta på meg nye utfordringer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Omdømme

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
47 Jeg er stolt av arbeidsplassen og omtaler den positivt utad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Oppfølging av medarbeiderundersøkelsen

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
48 På min arbeidsplass arbeider vi aktivt med resultatene fra medarbeiderundersøkelsen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49 På min arbeidsplass er det iverksatt konkrete tiltak på bakgrunn av resultater fra forrige medarbeiderundersøkelse	<input type="checkbox"/>	Ja			<input type="checkbox"/>	Nei			<input type="checkbox"/>	Vet ikke	

50 Samlet sett, hvor fornøyd er du med din arbeidssituasjon?

Angi poeng på skalaen fra 1 til 10, der 1 betyr "svært misfornøyd" og 10 betyr "svært fornøyd".

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Seniorpolitikk. Spørsmålene under skal besvares dersom du er 62 år eller eldre

51 Kjenner du til kommunens seniorpolitikk og muligheten for å inngå senioravtale?

Ja Nei

Dersom du kjenner til kommunens seniorpolitikk, hvor enig eller uenig er du i følgende påstand:

	Helt uenig					Helt enig					Vet
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Vet
52 Jeg opplever kommunens seniorpolitikk som tilfredsstillende	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Takk for at du deltar!

Vedlegg nr 6.

OVERSIKT OVER POLITISKE DOKUMENTER BENYTTET I DOKUMENT ANALYSE –

DOKUMENT NR 1:

STORMM - FORMELL BEHANDLING AV NY HOVEDSTRUKTUR

SAK 31/00 ARKIVNR 00/1480 20.03.2000 Stavanger Bystyre

Vedlegg: Rådmannens forslag til ny hovedstruktur for Stavanger kommune

DOKUMENT NR 2:

STORMM- PROSJEKT BEDRE PLEIE OG OMSORG I STAVANGER- INNFØRING AV
BPLOMST 033743/00 21.06.2000. Administrasjonsutvalget

DOKUMENT NR 3:

PROSJEKT FRIHETSLEDELSE. BEHANDLING AV SLUTTRAPPORT FRA
PROSJEKTGRUPPE MAI 2000 030137/00 SAK NR 3276/00 15.06.2000 Formannskapet

DOKUMENT NR 4

SLUTTRAPPORT FRIHETSLEDELSE

DOKUMENT NR 5:

BASIS - BALANSERT STYRING I STAVANGER - INNFØRING AV BALANSERT
MÅLSTYRING I STAVANGER KOMMUNE JNR 028484/01 – SAK 3284/01 27.09.2001
Formannskapet

DOKUMENT NR 6:

OMSTILLING OG EFFEKTIVISERING AV KOMMUNENS DRIFT. OPPFØLGING AV
BYSTYRETS VEDTAK I HANDLINGS- OG ØKONOMIPLANEN – Bystyresak
003814/02. – SAK 023/02 18.02.2002

DOKUMENT NR 7:

BESTILLERBUDSJETT OG AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER - STATUS
SAK NR 3218/03 12.6 2003. Formannskapet

DOKUMENT NR 8:

BESTILLERBUDSJETT OG AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER 28.01.2004
j.nr: 005201/04 sak nr 3052/04 Formannskapet

DOKUMENT NR 9:

ORIENTERING OM FØRSTE ÅR MED AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER I HJEMMETJENESTENE. 30.11.2004 - Kommunalstyret for levekår

DOKUMENT NR 10:

ORIENTERING OM AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER I HJEMMETJENESTEN. VURDERING AV BRUKERNES TILBAKEMELDING HØST 2004 arkivnr. 017750/05 april 2005 Kommunalstyret for levekår

DOKUMENT NR 11:

FORVALTNINGSREVISJON - AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER I HJEMMETJENESTEN 27.09.2006 jnr. 51295/06. Kommunalstyret for levekår

DOKUMENT NR 12:

EVALUERING AV AKTIVITETSBASERTE INNTEKTER (ABI)- BARNEHAGER Stavanger formannskap 27.9.2007. Jnr. 2226/07.

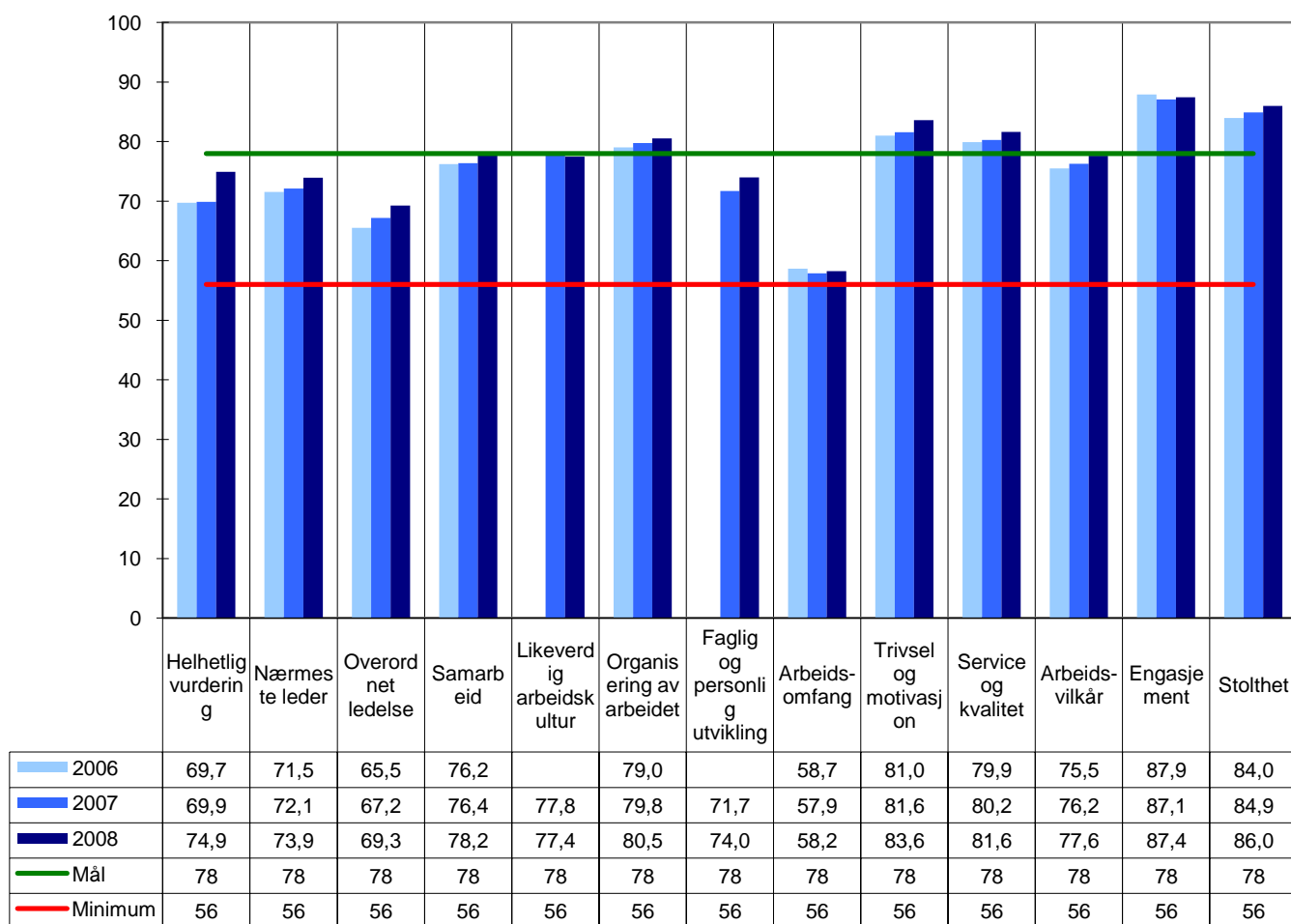
Årsrapporter 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Handlings og økonomiplaner fra 2002 -2010

Vedlegg nr. 7

Resultat fra medarbeiderundersøkelsen 2008 kommunen samlet

Stavanger samlet Resultater for 2008, samt utvikling fra 2006 til 2008 (svarprosent = 60,3%, antall svar = 4693)



Stenar Twale : Det kvalitative forskningens syv stadier (1997)

Intervjuundersørelsens syv stadier

A forbedre intervjuapporter

trekke ut det essensielle fra historiene som de hører. Intervjuforskere som derimot er nybegynnere på sitt felt, kan ha problemer med å utvikle en kritisk og selektiv distanse til det de hører.

Et kunstverk er en sterkt fortettet og talende beskrivelse av menneskets mangfoldige situasjon. Et kunstverks kvalitet og betydning økes ikke nødvendigvis ved å øke størrelsen på det. Hemingways noveller ville neppe ha formidlet mer selv om de hadde vært dobbelt så lange, og Leonardo da Vincis *Mona Lisa* ville nok ikke ha vært mer fascinerende dersom det hadde blitt malt på et dobbelt så stort lerret.

Boks 12.3

Retningslinjer for rapportering av intervjuatater

1. *Sitatene bør relateres til den generelle teksten.*
Forskeren bør gi en referanseramme for hvordan de utvalgte sitatene og tolkningene skal forstås. Rammen kan variere fra intervjupersonens livsverden til forskerens teoretiske modeller.
2. *Sitatene bør kontekstualiseres.*
Sitatene er fragmenter av en omfattende intervjukontekst, som forskeren kjenner godt men som er ukjent for leseren. Det vil ofte være nyttig å presentere sitatets intervjukontekst, sammen med spørsmålet som fremkalte det aktuelle svaret. Leseren vil da vite hvorvidt et bestemt emne ble introdusert av intervjueren eller av intervjupersonen, og hvorvidt spørsmålet var ledende.
3. *Sitatene bør tolkes.*
Forskeren bør klart uttrykke hvilke meninger et sitat belyser, beviser eller benekter. Det skal ikke være opp til leseren å gjette seg frem til hvorfor denne spesifikke uttalelsen ble sitert, og hva forskeren synes er interessant med den.
4. *Det bør være en balanse mellom sitater og tekst.*
Sitatene bør ikke utgjøre mer enn halvparten av teksten i et kapittel. Når intervjuatitlene blir tatt fra flere intervjupersoner, som hver har sin egen uttrykksform, kan bruk av mange sitater med få sammenbindende kommentarer og tolkninger virke kaotisk og skape språklig flimrer.
5. *Sitatene bør være korte.*
Maksimumlengden for et intervjuatit er vanligvis en halv side. Leserne kan miste interessen dersom sitatene er for lange, ofte fordi disse lange intervjupassasjene inneholder flere ulike dimensjoner. Dette gjør det vanskelig for leseren å finne en rød tråd. Hvis man skal presentere lange sitatavsnitt, bør de deles opp og knyttes sammen med kommentarer og tolkninger fra forskeren. Unntaket her er levende, fortellende sitater som kan leses som selvstendige historier.

forts.

6. Bruk bare de beste sitatene.

Hvis to eller flere intervjuavsnitt illustrerer det samme poenget, bruk da bare det beste, det som er mest omfattende, opplysende og velformulert. For dokumentasjonens skyld er det nok å nevne hvor mange andre intervjupersoner som hadde samme synspunkt. Hvis ett spørsmål har fremkalt mange forskjellige svar, er det nyttig å legge inn flere sitater for å vise bredden i uttalelsene.

7. Intervjuatater bør gis en skriftlig form.

Ordrette transkripsjoner av muntlig tale, med gjentakelser, digresjoner, pauser, «hm-er» og lignende, er vanskelige å lese. Intervjuatater på dialekt, særlig svært lokale dialekter, er vanskelige å forstå. For å lette forståelsen bør personens spontane muntlige tale omarbeides til en lesbar, skriftlig form. Unntaket er der hvor språkformen i seg selv er viktig for studien, som for eksempel ved sosiolingvistiske analyser.

8. Det skal utformes et enkelt symbolsystem for redigeringen av sitatene.

Intervjuavsnittene som presenteres i sluttrapporten er mer eller mindre redigerte. Navn og steder som bryter konfidensialitetsprinsippet må endres. For at leseren skal vite at sitatene er redigert, bør redigeringsprinsippene presenteres, helst med en enkel liste over symboler som er brukt for å angi pauser, utelatelset og lignende.

Kilde: Disse retningslinjene er hentet fra Borum og Enderud (1980) og er her blitt noe endret og utvidet.

Skriving som en sosial konstruksjon

Aktuelle utviklinger innen samfunnsvitenskapene har bidratt til å øke interessen for rapporteringsprosessen. En postmoderne bevegelse fra kunnskap som noe som tilsvarer en objektiv virkelighet, til kunnskap som en sosial virkelighetskonstruksjon, medfører også en vektforskyvning fra å observere en sosial verden til å samtale og samhandle med denne verdenen. Når validering konseptualiseres som en sosial kunnskapskonstruksjon, med en felles diskusjon av meningen med denne, blir formidlingen av funnene en vesentlig del av forskningsprosjektet. I dag har interessen for retorikk også økt (Simons, 1989), og innen mediaforskningen er publikumsmottakelsen et sentralt emne.

Med den epistemologiske krisen i kunnskapsrepresentasjonen, med mistroen til at det finnes en objektiv verden som kan kopieres og gjengis i en objektiv form, oppstår spørsmålet: Hvordan kan en forsker fortelle sin historie? Jeg vil her presentere tre tilganger til å håndtere representasjonskrisen innenfor samfunnsforskningen på. Disse er van Maanens (1988) *Tales of the Field*, fra etnografien; Richardsons (1990) eksplisitte, postmoderne *Writing*