



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

Hvordan besluttes valg av entreprisform
ved kommunale byggeprosjekter?

En casestudie av Bodø kommune

MBA

BE320E

21. desember 2012

Kandidat nr.:
260562 Per Gunnar Pedersen
993846 Bjørn-Wiggo Hansen

Totalt antall sider: 139 (inkludert vedlegg)



SAMMENDRAG

Noen av de viktigste vedtak som fattes i kommunal virksomhet er relatert til hvilke kommunale byggeprosjekter som skal iverksettes. Slike prosjekter binder opp store verdier og fører til økt belastning på kommunens driftsbudsjett ved at finanskostnadene øker i flere ti-år. En vesentlig del av et byggeprosjekt er valg av samarbeidsform (entrepriseform) mellom leverandører og byggherre (kommune). Valg av entrepriseform avgjør hvilken grunnleggende profil som foretrekkes med tanke på risikotagning og det generelle behovet for styring og kontroll av byggeprosjektet. Et av flere vesentlig element i saksbehandlingen av slike byggeprosjekter, blir derfor å belyse all risiko som kommunen påtar seg ved å iverksette byggeprosjektet både ift byggetekniske forhold, men også ift bedriftsøkonomiske perspektiver på et overordnet kommunalt nivå. Det finnes flere ulike typer entrepriseformer, men i prinsippet kun to ulike kontraktsformer; leveransekontrakt som 1) inkluderer eller 2) ikke inkluderer prosjektering. Hensikten med denne studien har vært å se nærmere på hvordan kommunene beslutter valg av entrepriseform i byggeprosjekter. Bodø kommune har vært utvalgt til undersøkelsen.

De viktigste empiriske funn er oppnådd gjennom semistrukturerte intervjuer med nøkkelpersoner i kommunen, både politikere og ulike ledende administrative stillinger. Det er også gjennomført intervju med en ekspert på området som ikke har forbindelser med kommunen samt tidligere administrativ og politisk toppledelse i kommunen. Følgende forskningsspørsmål er stilt: 1) Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i byggeprosjekter i kommunale virksomheter? 2) Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entrepriseform?

Ulike funn viser at det er flere viktige interessenter som ikke er identifisert og som har betydelige forventninger til byggeprosjektene resultat og her eksisterer det en løs kobling. Det går fram av funnene at den viktigste interne interessenten er den politiske posisjonen, som har flertall i bystyret. De påvirker byggeprosjektene gjennom politiske vedtak og gir uttrykk for et ønske om mer styring og kontroll enn hva som er tilfellet ved dagens praksis. Det er friksjon og samtidig en løs kobling mellom den nyvalgte politiske ledelsen og kommunens eiendomskontor som primært benytter handlingslogikk ved beslutninger av entrepriseform. Handlingslogikk er handlinger drevet av hensiktsmessighet, opplært gjennom tidligere erfaringer og som er fastlagt i kontorets kultur.

Funnene i oppgaven vil kunne få betydning for hvordan kommunene organiserer og gjennomfører sine egne byggeprosjekter.

ANERKJENNELSER

Vi ønsker med dette å takke våre viktigste bidragsytere:

Veileder, Andrei Mineev

Vi retter en stor takk til vår trofaste veileder fra St Petersburg, Russland, som på en sjarmerende og ungdommelig måte har klart å forvandle vår praktiske tilnærming til akademisk logikk. Han har vært en uvurderlig hjelp med å bistå oss i å holde fokus. Med kritisk blikk har han bidratt til en effektiv framdrift og har framstått som vår akademiske fyrlykt. Han har delt sine erfaringer uten å nøle og har stilt opp på møter tilpasset vår timeplan.

Bodø kommune

Kommunen har vært utvalgt som “case study” objekt og har tatt i mot oss på en fin måte. Vi har møtt ulike mennesker med ulike funksjoner som har bydd på sine erfaringer på en ærlig og åpen måte. Vi takker ordfører, varaordfører, rådmannen og innkjøpssjef for at de prioriterte å snakke med oss i en ellers hektisk hverdag. Vi vil spesielt takk eiendomskontoret ved avdelingsleder, leder prosjektering og prosjektleder kulturkvartal som har latt oss få innsyn i kontorets solide “tause” kompetanse. Denne kunnskapen har vært til uvurderlig hjelp for å kunne forstå tankemønster og annen handlingslogikk. Vi vil også trekke fram arkivet i Bodø som en proaktiv bidragsyter som har hjulpet oss i å gjøre søk i kommunens offentlige arkiv med en serviceinnstilling som mange offentlige instanser kan lære av.

Våre eksperter

Vi retter en takk til tidligere ordfører, Odd Tore Fygle, og tidligere rådmann, Svein Blix, som tok seg tid til å by på sine mangeårige erfaringer. Deres bidrag har gitt oss en historisk forståelse og forankring som har betydd mye. Vi har også fått innsikt og bidrag fra prosjektleder for utbyggingen av Nordlandssykehuset HF, Terje Olsen, som har bydd på tidligere erfaringer som sett fra vår side er betydelige. Det kan ikke være mange som har fått anledning til å ha deltatt i Norges mest prestisjefylte prosjekt, Operaen i Bjørvika. Hans klare oppfatning av prosjektstyring og entreprisformer gav oss trygghet i forståelsen av senere funn.

Våre arbeidsgivere

Vi vil også rette en stor takk til våre arbeidsgivere, Skanska AS og Fauske kommune, som har gitt oss muligheten til å bruke så mye tid og ressurser for å kunne gjennomføre MBA studiet.

Til slutt, og ikke minst, må vi få rette en stor takk til våre familier som har hatt tålmodighet til å vente på oss helg etter helg året gjennom.

Bodø, 16. desember 2012



Per Gunnar Pedersen



Bjørn-Wiggo Hansen

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	1
ANERKJENNELSER	2
<i>Liste over figurer</i>	<i>6</i>
<i>Liste over tabeller</i>	<i>6</i>
<i>Liste over vedlegg</i>	<i>6</i>
<i>Liste over definisjoner og navn</i>	<i>7</i>
1 PROBLEMSTILLING	8
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	8
1.2 Videre disposisjon av oppgaven	10
2 TEORETISK REFERANSERAMME	12
2.1 <i>Beslutningstaking</i>	<i>12</i>
2.1.1 <i>Generelt om beslutningsfasene</i>	<i>12</i>
2.1.2 <i>Rasjonalitet</i>	<i>13</i>
2.1.3 <i>Begrenset rasjonalitet</i>	<i>15</i>
2.1.4 <i>Handlingslogikk</i>	<i>16</i>
2.1.5 <i>Organisasjonen som beslutningstaker og organisatoriske beslutningsmodeller</i>	<i>17</i>
2.1.6 <i>Måling av ytelser i offentlig sektor</i>	<i>17</i>
2.1.7 <i>Forhold som påvirker beslutningsatferd i en organisasjon</i>	<i>19</i>
2.1.8 <i>Organisatoriske beslutningsmodeller</i>	<i>22</i>
2.2 <i>New Public Management (NPM)</i>	<i>26</i>
2.2.1 <i>Den opprinnelige tanken ved NPM</i>	<i>26</i>
2.2.2 <i>Kritisk blick på NPM i Norge</i>	<i>28</i>
2.3 <i>Interessenter</i>	<i>30</i>
2.3.1 <i>Hva er en interessent</i>	<i>30</i>
2.3.2 <i>Offentlige organisasjoner</i>	<i>31</i>
2.3.3 <i>Interessentanalyse</i>	<i>32</i>
2.3.4 <i>Interessentanalyser i offentlig sektor</i>	<i>35</i>
2.4 <i>Oppsummering av teori</i>	<i>36</i>
3 METODIKK	39
3.1 <i>Valg av forskningsmetode</i>	<i>39</i>
3.2 <i>Forskningsstrategi og datainnsamling</i>	<i>40</i>
3.2.1 <i>Hvilke data skal innsamles og fra hvilke kilder</i>	<i>40</i>
3.2.2 <i>Valg av primære kilder - intervjuobjekter</i>	<i>44</i>
3.3 <i>Intervju</i>	<i>44</i>
3.3.1 <i>Semistrukturert intervju</i>	<i>45</i>
3.3.2 <i>Gjennomføring av intervju med eksperter</i>	<i>46</i>
3.3.3 <i>Gjennomføring av intervju med administrativt personell og politikere</i>	<i>47</i>
3.4 <i>Pålitelighet og validitet</i>	<i>49</i>
3.5 <i>Etikk</i>	<i>51</i>

4	EMPIRISK DEL	52
4.1	<i>Kommunal kontekst</i>	52
4.1.1	<i>Politisk situasjon i aktuell kommune</i>	53
4.1.2	<i>Økonomisk situasjon i norske kommuner</i>	53
4.1.3	<i>Økonomisk situasjon i aktuell kommune</i>	54
4.1.4	<i>Lov om offentlige anskaffelser</i>	56
4.1.5	<i>Konkurransen om høykompetent og spesialisert arbeidskraft</i>	57
4.2	<i>Kommunale beslutningsprosesser</i>	57
4.2.1	<i>Det formelle grunnlaget for kommunale beslutninger</i>	57
4.2.2	<i>Kommunal saksbehandling av byggeprosjekter (faser)</i>	60
4.2.3	<i>Iverksetting av beslutninger</i>	62
4.3	<i>Offentlige anskaffelser og entreprisereformer</i>	63
4.3.1	<i>Innledning</i>	63
4.3.2	<i>Tillatte konkurranseformer iht. Lov om offentlige anskaffelser (LOA).....</i>	64
4.3.3	<i>Entreprisereformer</i>	66
4.4	<i>Interessenter og beslutningstagning</i>	71
4.4.1	<i>Funn – Interessenter</i>	72
4.4.2	<i>Oppsummering funn interessenter</i>	76
4.4.3	<i>Funn – Beslutningstagning</i>	77
4.4.4	<i>Oppsummering funn beslutningstagning</i>	92
5	ANALYTISK DEL.....	93
5.1	<i>Innledning</i>	93
5.2	<i>Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i byggeprosjekter i kommunale virksomheter?</i>	93
5.2.1	<i>Interne interessenter</i>	95
5.2.2	<i>Eksterne interessenter</i>	97
5.3	<i>Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entreprisereform?</i>	101
5.3.1	<i>Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige/kommunale byggeprosjekter?</i>	101
5.3.2	<i>Hvordan er beslutningsprosessen ifm offentlige/kommunale byggeprosjekter?</i>	105
5.3.3	<i>Vedtak om entreprisereform – politisk eller administrativt</i>	110
5.3.4	<i>Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisereform?</i>	111
5.3.5	<i>Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag vedrørende valg av entreprisereform</i>	115
5.4	<i>Oppsummering av analytisk del</i>	116
5.4.1	<i>Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i bygge-prosjekter i kommunale virksomheter?</i>	116
5.4.2	<i>Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entreprisereform?</i>	117
6	KONKLUSJONER	119
6.1	<i>Oppsummering av undersøkelsen</i>	119
6.2	<i>Bidrag og anbefaling til kommunal virksomhet</i>	120
	LITTERATURLISTE.....	123

Liste over figurer

<i>Figur 1 – Problemstilling (forskningsmodell)</i>	10
<i>Figur 2 – (Performance Measurement System)</i>	18
<i>Figur 3 – Identifikasjon av interessenter</i>	34
<i>Figur 4 – Teoretisk beslutningsmodell</i>	37
<i>Figur 5 – Utvikling langsiktig gjeld i aktuell kommune i perioden 2005 – 2011</i>	55
<i>Figur 6 – Vurderingskriterier ved valg av entrepriseform</i>	67
<i>Figur 7 – Muligheter og ulemper ved endringer</i>	68
<i>Figur 8 – Interessenter for den aktuelle kommune</i>	94
<i>Figur 9 – Saksgang i kommunen</i>	106
<i>Figur 10 – Seneste tidspunkt for valg av de ulike entrepriseformene</i>	108
<i>Figur 11 – Risikosammenheng mellom vedtaksnivå og prosjektfaser</i>	109
<i>Figur 12 – Beslutningsmodell med interessenter for aktuell kommune</i>	119

Liste over tabeller

<i>Tabell 1 - Forskjell mellom privat og offentlig sektor</i>	32
<i>Tabell 2 – Metoder for datainnsamling av primærdata</i>	42
<i>Tabell 3 – Metoder for datainnsamling av sekundærdata</i>	42
<i>Tabell 4 – Overordnet oversikt over intervjuobjekter</i>	44
<i>Tabell 5 – Ekspertene som ble intervjuet</i>	47
<i>Tabell 6 – Administrativt personell som ble intervjuet</i>	49
<i>Tabell 7 – Politisk personell som ble intervjuet</i>	49
<i>Tabell 8 – Antall avgjorte saker med regelbrudd i KOFA</i>	56
<i>Tabell 9 – Ulike entrepriseformer</i>	67
<i>Tabell 10 – Oppsummering av empiriske funn interessenter</i>	76
<i>Tabell 11 – Oppsummering av empiriske funn beslutningstagning</i>	93
<i>Tabell 12 – Egenart ved ulike entrepriseformer</i>	103
<i>Tabell 13 – Kommunens interessenter</i>	117

Liste over vedlegg

<i>Vedlegg A – Beslutningsfaser og menneskelig rasjonalitet</i>	124
<i>Vedlegg B – Forhold som påvirker de ansattes beslutningsatferd</i>	125
<i>Vedlegg C – Beskrivelse av ulike beslutningsmodeller</i>	126
<i>Vedlegg D – Helhetlig organisasjonsmodell</i>	127
<i>Vedlegg E – Faktorer som er forbundet med suksess ifm endringsarbeid</i>	128
<i>Vedlegg F – Ansvarsskille mellom byggherre og entreprenør i ulike entrepriseformer</i>	129
<i>Vedlegg G – Intervjuguide for eksperter</i>	130
<i>Vedlegg H – Intervjuguide for kommunens personell</i>	131
<i>Vedlegg I - Interessentanalyse</i>	133
<i>Vedlegg J – Entrepriseformer</i>	135
<i>Vedlegg K – Entreprisevalg for kommunale byggeprosjekter – 1997-2012</i>	139

Liste over definisjoner og navn

1. NPM – New Public Management
2. OPS – Offentlig og Privat Samarbeid
3. PSO – Public Service Orientation
4. LOA – Lov om offentlig anskaffelser
5. TLOA – The logic of appropriateness (handlingslogikk)
6. PA – Prosjektansvarlig
7. OK – Oppvekst og kultur
8. HS – Helse og sosial
9. PL - Prosjektleder
10. PGL - Prosjekteringsleder
11. PNM - Plan, Næring og Miljø (komitèen)
12. FDV - Forvaltning, drift og vedlikehold
13. PBL . Plan og bygningslov
14. BH - Byggherre
15. NESH - Nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora
16. FDV - Forvaltning, drift og vedlikehold
17. KOFA - Klagenemnda for offentlige anskaffelser
18. EØS - Europeisk økonomisk samarbeid
19. NS - Norsk standard
20. HMS - Helse, miljø og sikkerhet

1 PROBLEMSTILLING

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

”Det offentlige har en stor bygningsmasse og bygger, forvalter og leier bygninger og lokale for store summer årlig. Totalt investerer det offentlige ca. 32 milliarder kroner årlig i nybygg og rehabilitering, og de årlige offentlige utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold kommer opp i ca. 25 milliarder kroner. Kommuner og fylkeskommuner står for to tredeler av dette”

Stortingsmelding 28 fra Kommunaldepartementet (2011 - 2012).

I et samfunnsperspektiv er det viktig å sikre at byggeprosjekter blir gjennomført på en måte som gir mest mulig energivennlig kvadratmeter pr investert krone. Gjennom media kan en fra tid til annen lese og høre om offentlige byggeprosjekter som ikke klarer å holde seg innenfor vedtatte rammer både i forhold til planlagt budsjett og tidsfrist. Et ferskt eksempel på dette er Holmenkollanlegget som ble ferdigstilt til ski-VM i Oslo i 2011. Sluttsummen endte på ca. 1800 millioner, dvs. en overskridelse på formidable 900 millioner i forhold til opprinnelig budsjett¹. Det finnes eksempler på offentlige prosjekter som har blitt overlevert rettidig og til avtalt pris; for eksempel kan nevnes store og kompliserte prosjekter som 1) Operabygget i Bjørvika, 2) Oslo Lufthavn Gardermoen og 3) OL-anleggene på Lillehammer.

Statsbygg og Statens vegvesen er eksempel på offentlige byggherrer som ofte lykkes med sine byggeprosjekter og som har god kompetanse både på bestillersiden og i forhold til prosjektgjennomføring. De velger ofte delte- eller hovedentrepriser hvor hovedtyngden av risikoen faller på byggherren fremfor i totalentrepriser hvor leverandørene har hovedtyngden av risiko.

Private byggherrer velger som oftest totalentrepriser. Dette skyldes både at banker, som finansierer prosjektene, krever at risiko overføres til entreprenøren samtidig som det er svært få private byggherrer som innehar tilstrekkelig kompetanse på prosjektgjennomføring naturlig nok.

¹ [<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.6736758>]

I kommuner fattes vedtak av den politiske myndighet ved kommunestyret (bystyret) jfr kommuneloven. For å sikre en rasjonell ressursbruk så delegeres mye av vedtaksmyndigheten videre til kommunens administrative ledd, ved rådmannen (administrasjonssjef, jfr kommuneloven).

Med bakgrunn i dette fattes vedtak derfor enten av; 1) administrativt nivå eller 2) politisk nivå fra sak til sak. Som rammeverk rundt den administrative organiseringen og den daglige oppgaveløsningen eksisterer det som regel en rekke fagspesifikke, prinsipielle og generelle reglementer/retningslinjer som har til hensikt å regulere og styre administrasjonen. Slike reglementer kan også være administrativt vedtatt.

Med bakgrunn i denne innledningen er følgende problemstillingen definert;

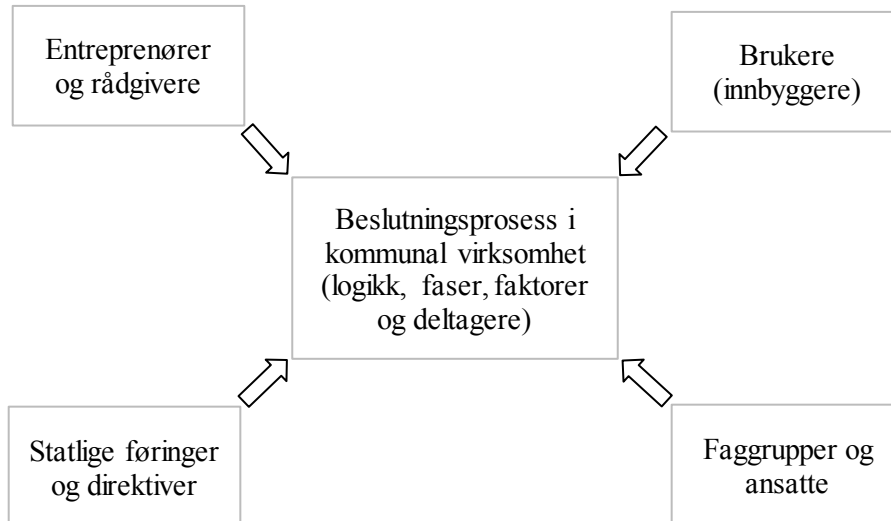
***Hvordan besluttes valg av entrepriseform ved
kommunale byggeprosjekter?***

En casestudie av Bodø kommune

Følgende forskningsspørsmål er lagt til grunn:

1. Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i byggeprosjekter i kommunale virksomheter?
2. Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entrepriseform?

Figur 1, forskningsmodellen, viser en sammenheng mellom den kommunale virksomhet i sentrum som påvirkes av interessentene som den omgis med. Interessentene framstår som interne eller eksterne og har ulike motiv, styrke og påvirker på forskjellig måte den eller de som er satt til å fatte ulike vedtak/beslutninger. Beslutningstager må identifisere, analysere og håndtere de ulike interessentene innenfor de regler og retningslinjer som er definert.



Figur 1 – Problemstilling (forskningsmodell)

1.2 Videre disposisjon av oppgaven

Organisering av denne masteroppgaven er som følger; 1) Problemstilling, 2) Teoretisk referanseramme, 3) Metode, 4) Empirisk del, 5) Analyse og 6) Konklusjon. Den teoretiske referanserammen gir et felles grunnlag for forståelse av det aktuelle problemet og forskningsspørsmålene.

I det første forskningsspørsmålet sees det nærmere på hvilke interessenter som forsøker å påvirke beslutningen vedrørende valg av entrepriseform, og til dels hvordan dette foregår i praksis og hva konsekvensen av slik påvirkning innebærer til syvende og sist. Det ses nærmere på interessentenes gruppering i forhold til om de er 1) interne eller 2) eksterne og i hvilken grad det er bevissthet rundt ulike interessenter. Interessentenes betydning vil også bli kategorisert med tanke på påvirkningskraft, men dette framkommer først og fremst i vedlegg. Sistnevnte er viktig å poengtere da interessenter med reell påvirkningskraft er en betydelig faktor som må tas hensyn til i selve beslutningsgrunnlaget.

I det andre forskningsspørsmålet ses det nærmere på relevant beslutningsteori og betingelser for dette samt en nærmere beskrivelse av ulike beslutningsmodeller. Det blir også sett nærmere på de mest relevante modellene som passer for den kommunale situasjonen, herunder dets funksjoner og begrensninger. Begreper som rasjonalitet, begrenset rasjonalitet

og handlingslogikk introduseres for å se nærmere på hvordan beslutninger blir til og hva et beslutningsgrunnlag egentlig består av. Det vil også bli sett nærmere på de ulike kriteriene som ligger til grunn ved valg av entreprisreform. Det er også ønskelig å belyse i hvilken fase i byggeprosjektet at valg av entreprisreform er naturlig å treffe for å kunne oppnå optimal handlingsfrihet i forhold til ønsket risikoprofil og her er det lagt vekt på å vise utfordringene ved hjelp av gode illustrative figurer. Avslutningsvis settes søkelyset på hvem som til slutt fatter vedtaket om entreprisreform. Dette er viktig å belyse da en beslutning av denne karakter kan føre med seg utilsiktede konsekvenser av overordnet betydning ved at virksomheten binder opp ressurser og tar finansiell risiko som det ikke eksisterer strategisk bevissthet rundt, hverken administrativt eller politisk.

Den teoretiske delen tar for seg ulike forhold ved beslutningstagning. Det gis en generell innføring i rasjonalitetsbegrepet samt at handlingslogikk belyses. Det sees nærmere på ulike forhold ved en organisasjon som beslutningstager. Forhold som påvirker beslutningsatferd i en organisasjon belyses samt at seks ulike konkrete beslutningsmodeller framføres. Etter denne gjennomgangen belyses New Public Management som begrep og reform for å vise hvordan organisering av offentlig virksomhet har utviklet seg og påvirkes den dag i dag. Til slutt i det teoretiske kapitlet gjøres det rede for interessentbegrepet både med tanke på hvem som er interessenter og hvordan disse kan analyseres. Det vektlegges å gi en innføring av interessentbegrepet i offentlige organisasjoner og hvordan håndtering av disse er regulert.

Den metodiske delen av oppgaven gir en grundig redegjørelse for de normale krav for forskningsdesign, innhenting av empiriske data, herunder kilder og metoder for relevant innsamling. Metodenes pålitelighet og validitet belyses også, både generelt og spesifikt ift de intervjuer som er gjennomført. Det legges vekt på å presentere ulike utfordringer som er støtt på gjennom denne oppgaveløsningen for å belyse den utvikling som har skjedd. Det gjøres også etiske betraktninger opp mot informasjon som de ulike respondentene har gitt. De ulike respondentene i den aktuelle kommunen presenteres med vekt på forskjellige roller og funksjoner. Det er valgt å utelate navn på personer som innehar de ulike funksjonene som er intervjuet for å anonymisere respondentene.

Den empiriske delen er bygget opp rundt innsamlingen av sekundær- og primærdata. Innledningsvis gjennomgås aktuell kontekst for den aktuelle kommunen samt at det sees nærmere på formalkrav i lovgivningen for kommunale vedtak med utgangspunkt i

kommuneloven. De to forskningsspørsmålene fokuseres ved at det empiriske materialet fordeles under hvert enkelt forskningsspørsmål på en lettfattelig måte hvor det lages en oppsummerende tabell som presenterer kjernefunn.

I den analytiske delen forsøker vi å forklare våre viktigste empiriske funn ved å gjøre bruk av det teoretiske rammeverket. Påfølgende diskuteres gapet mellom den teoretiske forståelsen og de praktiske resultatene og hvilken betydning dette har med tanke på logikk, friksjoner og løse koblinger.

I den siste delen av besvarelsen oppsummeres konklusjonene av denne oppgaven med diskusjon og i hvilken grad disse kan anvendes i andre relevante kontekster. For å gjøre de analytiske slutningene allmenngyldige antas det at funn fra undersøkelsen er relevante for andre kommunale virksomheter da aktuell kommune som undersøkes har en størrelse og egenart som kan representere svært mange av landets kommuner. Helt til konkluderes oppgaven og det gis forslag til ytterligere muligheter for forskning.

2 TEORETISK REFERANSERAMME

I dette kapitlet presenteres teori som er relevant og nyttig for å belyse problemstillingen. Kapitlet er organisert i tre hovedområder, 1) Beslutningstagning, 2) NPM og 3) Interessenter. Forfatterne Thorsvik & Jacobsen (2009) og March (1994) er utvalgt som hovedkilder i den teoretiske presentasjonen da de presenterer ulike teoretiske betraktninger på en klar og lettfattelig måte.

2.1 Beslutningstagning

2.1.1 Generelt om beslutningsfasene

Å treffe en beslutning betyr i korte trekk å gjøre et valg mellom ulike alternativer som igjen forplikter beslutteren til en handling. I praksis betyr dette at det forventes at beslutninger blir fulgt opp med praktiske tiltak og handlinger for å iverksette de intensjoner som ligger i valget i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Forfatterne mener at den som beslutter kan både være et individ eller en organisasjon/system bestående av flere individer. Beslutninger kan henge sammen med hverandre ved at det man tidligere har besluttet legger ulike premisser for

nye beslutninger. Slik drives aktivitetene fremover av en kjede av beslutninger. Forfatterne mener at:

“Beslutninger dreier seg om å ta stilling til informasjon; 1) samle inn informasjon, dernest 2) systematisere informasjonen, 3) deretter analysering og 4) tolkning av informasjon, før det fattes et 5) valg mellom alternativene (en beslutning). Til slutt 6) iverksettes beslutningen.”

Thorsvik & Jacobsen (2009) poengeter at virksomheter har et reelt behov for å treffe mange ulike beslutninger vedrørende forskjellige tema og problemstillinger. En beslutningsprosess er derfor å anse som en prosessuell handlingsrekke av aktiviteter som leder fram til et vedtak og operasjonalisering av selve beslutningen. Se vedlegg A. Forut for en beslutningsprosess så vil det være et behov for å anerkjenne behovet for å treffe en beslutning enten det er et reaktivt eller en proaktiv konsekvens av et planverk.

2.1.2 Rasjonalitet

Rasjonalitet ift beslutninger er å framstå som fornuftig i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Fornuftig i denne sammenheng må anses å bety objektivitet, uten å være forutinntatt og følelsesmessig tilkoblet. Den perfekte rasjonalitet kjennetegnes ved optimal informasjonstilgang og helhetlig blikk for alle handlingsalternativer med tilhørende konsekvenser i prioritert orden. Denne teorien tar ikke stilling til at mennesket har kognitive begrensninger. Se vedlegg A. I henhold til March (1994) defineres rasjonalitet som;

“et klart og godt kjent sett av prosedyrer som benyttes i situasjoner hvor det skal gjøres ulike valg.”

Forfatteren sammenligner også begrepet rasjonalitet med intelligens og det å være suksessrik. I henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) skjer følgende;

- 1) *Situasjonene vurderes, og en tar stilling til problemets kjerne.*
- 2) *Ulike alternative løsninger på problemet kartlegges.*
- 3) *Konsekvenser knyttet til ulike alternative løsninger vurderes.*
- 4) *De ulike alternative løsningene med konsekvenser sammenlignes og vurderes opp mot hverandre.*

5) *Det alternativet med som samlet sett er de beste konsekvensene velges.*

Dette samstemmer godt med oppfatningen til March (1994) som trekker fram følgende tilsvarende betraktninger:

- 1) *Alternativer; Hvilke alternativer eksisterer?*
- 2) *Forventninger; Hvilke konsekvenser eksisterer ved hvert enkelt alternativ og hvor sannsynlig er det at disse inntreffer?*
- 3) *Preferanser; Hvor verdifull er konsekvensene ved de ulike alternativene for den som skal ta beslutningen?*
- 4) *Beslutningsregel; Hvordan foretas et valg av det rette alternativet basert på verdibetraktningen av de ulike konsekvensene?*

Disse faktorene danner rammeverket for hvordan man skal forstå atferd i en beslutningssituasjon og er allmenngyldige. Et rasjonelt rammeverk som dette er i henhold til March (1994) endemisk til:

“Ulike teorier om menneskelig atferd og er brukt til å forstå handlinger til for eksempel 1) virksomheter, 2) giftemål, 3) partnere og 4) kriminelle for å gi noen andre eksempler.”

Sentralt i klassisk beslutningsteori står den rasjonelle idealmodellen ”economic man”-modellen i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009), som bygger på en antakelse om at mennesket kan handle perfekt rasjonelt;

- 1) *Den enkelte beslutningstaker har klare mål.*
- 2) *Vedkommende har full informasjon om alle mulige alternative løsninger med tilhørende konsekvenser.*
- 3) *Vedkommende klarer å rangere alle alternativene.*
- 4) *Beslutningstaker velger det alternativet som er best for å nå målet.*

I virkeligheten er det flere forhold som gjør det vanskelig for mennesker å handle etter idealet om perfekt rasjonalitet. Perfekt rasjonalitet forutsetter for eksempel at det alltid finnes klare og konsistente mål, og at disse alltid fastsettes eller vurderes før handling. Dette ser i liten

grad ut til å være tilfellet i praksis. Organisasjoners mål kan være både vage og uklare, og internt inkonsistente. Det samme kan en tenke seg også gjelder på individnivå.

2.1.3 Begrenset rasjonalitet

Forfatterne Thorsvik & Jacobsen (2009) understreker at siden mennesket er begrenset rasjonell, dvs. ingen har full informasjon om alle mulige alternativer med tilhørende konsekvenser, vil ikke teorimodellen “economic-man” være tilstrekkelig gyldig eller relevant selv om en tilstreber dette. Introduksjonen av teorimodellen ”administrative-man” tar hensyn til at mennesket handler begrenset rasjonelt. Dette betyr at beslutningstakere velger alternativer som framstår som gode nok uten å vite om det finnes andre alternativer som er bedre. Begrenset rasjonalitet framstår som følger;

- 1) *Man har mål, men disse er ofte ganske uklare og skiftende.*
- 2) *Man klarer kun å vurdere enkelte alternative løsninger og kun enkelte konsekvenser av disse, på grunn av kompleksitet.*
- 3) *Man vurderer alternativer sekvensielt, etter hvert som en har kapasitet til å behandle dem.*
- 4) *Man velger det første tilfredsstillende alternativet som dukker opp*

Svakheten kan sies å ligge i våre kognitive begrensninger for informasjonsinnhenting.

March (1994) peker på at ulike studier av beslutningsatferd i den “virkelige verden” viser at ikke alle; 1) alternativer er kjente, 2) konsekvenser er vurdert og 3) preferanser er bevisstgjorte. I stedet for å systematisk beregne seg fram til “den best mulige” handlingen så søker ledere etter en handling som er “god nok”. Selv om beslutningstakere prøver å være rasjonelle så begrenses dette av den kognitive kapasiteten og utilstrekkelig tilgang på informasjon på tross av deres gode intensjoner og helhjertede innsats. Han trekker fram følgende faktorer som har betydning i forhold til begrenset informasjonstilgang:

- 1) *Problemer med oppmerksomheten; tid og kapasitet til å ha rett oppmerksomhet på de forhold som er vesentlige er begrenset. Det betyr at ikke alt kan få oppmerksomhet på samme tid.*
- 2) *Problemer med hukommelsen; evnen og kapasiteten til å lagre informasjon er sterkt begrenset, både for virksomheter og enkelt personer.*

- 3) *Problemer med oppfattelsen; evnen og kapasiteten til å oppfatte, tolke og forstå relevant informasjon er begrenset hos beslutningstakere. De har vansker med å organisere, oppsummere og bruke relevant informasjon.*
- 4) *Problemer med kommunikasjon; det er begrensninger i kapasiteten til å kommunisere med tanke på å dele spesialisert og kompleks informasjon.*

Thorsvik & Jacobsen (2009), mener at innføring av gode IKT systemer har ført til at virksomheter i langt større grad er i stand til å håndtere nødvendige informasjonsstrømmer.

2.1.4 Handlingslogikk

Forfatterne March & Olsen (2009) definerer handlingslogikk (the logic of appropriateness - LOA) som et perspektiv som ser menneskelig handling som drevet av hensiktsmessighet eller som ulike eksempler til etterfølgelse, som er institusjonalisert inn i et individ eller en organisasjon. Reglene følges fordi de blir sett på som naturlige, rettmessige, forventet, og legitime. Forfatterne mener at;

“Aktørene som er involvert i samspillet med hverandre forsøker å oppfylle forpliktelser som forstås å fylle en rolle, en identitet eller en organisasjons praksis og/eller forventninger. Sammenvevd i en sosial kollektiv kontekst så gjør aktørene det de mener som passer best for seg selv i en bestemt type situasjon.”

March & Olsen (2009) poengterer at aktører som er involvert bruker kriterier for likhet og kongruens, snarere enn sannsynlighet og verdi. Å agere hensiktsmessig er fortsatt riktig i henhold til den institusjonaliserte praksis av et kollektiv, basert på gjensidig, og ofte, taus kunnskap/forståelse av hva som er sant, rimelig, naturlig, rett og godt. Begrepet handlingslogikk (LOA) har overtoner av moral. I henhold til March & Olsen (2009) så ligger slike regler til grunn for mange av menneskehetens grusomme handlinger, som for eksempel etnisk rensing og blodfeider. I motsatt ende finnes moralsk heroisme. Det faktum at en regel av handlingen er definert som hensiktsmessig enten av et individ eller et kollektiv, tyder på at man lærer fra erfaring gjennom historien, men tross det så innebærer det ingen garanti for at handlingen er effektiv (rasjonell) eller moralsk akseptabel. Dette framstår som et paradoks som ofte kan være problematiske i formålsrettede organisasjoner.

March (1994) trekker fram tre spørsmål som beslutningstakere bør stille seg og de er som følger;

- 1) Gjenkjennelse; *Hvilken situasjon er dette?*
- 2) Identitet; *Hvilken type person er jeg / hvilken type organisasjon er dette?*
- 3) Regler; *Hva gjør en person som meg, eller en organisasjon som dette, i en situasjon som dette?*

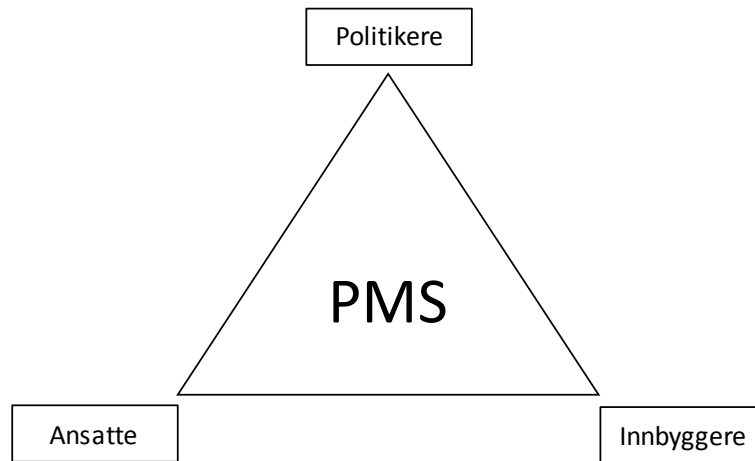
Denne prosessen er ikke ment til å fremstå som tilfeldig eller triviell. Det er ofte et ganske komplisert og systematisk resonnement som ligger til grunn.

2.1.5 Organisasjonen som beslutningstaker og organisatoriske beslutningsmodeller

I det øyeblikket mennesker fatter beslutninger som en del av en organisasjon må man ta hensyn til andre og fokus blir derfor rettet mot den mest “riktige” løsningen. Spørsmål om hva som er riktig å gjøre henger sammen med formell og uformell maktbase samt formelle og uformelle roller. (struktur / kultur). Se vedlegg D. Forfatterne Thorsvik & Jacobsen (2009) har utarbeidet seks ulike beslutningsmodeller som viser dette. Se vedlegg C. Noen av modellene framstår som normative og bygger på teorien om perfekt rasjonalitet slik tidligere nevnt. Normative utsagn sier noe om hvordan ting “bør” gjøres og de idealiserer beslutningstakers evne til å tenke og handle isolert fra den “virkelige verden”. Den andre gruppen av beslutningsmodeller kalles deskriptive og er modeller som belyser hvordan mennesker faktisk tenker og handler når det treffes beslutninger.

2.1.6 Måling av ytelser i offentlig sektor

I henhold til Modell (2000) så påpekes det spenningsforholdet mellom tre store hovedgrupper av interessenter av offentlige produkter og tjenester; 1) politikere (finansielle organ), 2) innbyggere (kjøpere av produkter og tjenester) og 3) de ansatte (fagspesialistene). Spørsmålet blir da hvordan interessentene påvirker organisasjonen gjennom å stille krav til god ressursutnyttelse og måling av organisasjonens ytelser. Ledelsens oppgave er å forsøke å balansere interessene til interessentene på en god måte.



Figur 2 – (Performance Measurement System)

Modell (2000) presenterer fem forslag til hvordan ledelsen bør velge ytelsesmålinger (f.eks balansert målstyring BMS) alt etter som hvem av overnevnte interessenter som driver institusjonelt press.

2.1.6.1 Forslag 1

Dess større institusjonelt press utøvd av politikere (finansierende organer) på (den sentrale) organisasjonen, desto større vekt fra ledelsen er det på integrasjonen mellom måling av finansielt resultat og ressursutnyttelsen i organisasjonen.

2.1.6.2 Forslag 2

Dess større institusjonelt press utøvd av de ansatte (fagmiljøene) innad i (den sentrale) organisasjonen, desto større vekt fra ledelsen er det på måling av kvalitet og innovasjon innad i organisasjonen.

2.1.6.3 Forslag 3

Dess større interessekonflikt det er mellom ulike fagmiljøer innad i (den sentrale) organisasjonen, desto større behov for ledelsen er det proaktivt å skille (frakoble) ytelsesmålingene, favorisert av disse interessentene, for å få en overordnet kontroll på den sentrale organisasjonen.

2.1.6.4 Forslag 4

Dess større institusjonelt press fra innbyggere (kjøpere/sluttbrukere) på den aktuelle leverandøren (fagmiljøet) i organisasjonen, desto større vekt fra ledelsen på integrasjonen mellom

måling av ressursutnyttelse, kvalitet og konkurransedyktighet innad i (den sentrale) organisasjonen.

2.1.6.5 Forslag 5

Dess større behov for å forstå ytelsesmålinger, favorisert av politikere og ansatte (fagmiljøer), desto større behov er det for ledelsen å kunne skille disse målingene fra hverandre som et resultat av forslag 4 om å balansere interessene til de tre hovedgrupper av interessenter i den overordnede kontrollen av sentrale organisasjonen.

2.1.7 Forhold som påvirker beslutningsatferd i en organisasjon

2.1.7.1 *Mål og strategi*

I henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) så vil en virksomhet som har klare og tydelige mål og visjoner danne grunnlaget for en bedre og mer presis innretning av det generelle fokuset blant alle medarbeidere som i større eller mindre grad skal treffe en beslutning. Motsatt vil det ønskede fokuset i en virksomhet som har utydelige mål og visjoner framstå som mindre klart og mindre definert noe som igjen vil påvirke beslutningstakere. Dette betyr at det å treffe en beslutning blir mer komplisert og krevende.

2.1.7.2 *Ulike formelle strukturer*

Den formelle organisasjonsstrukturen danner utgangspunktet for hvordan ressursene og de definerte rollene i en virksomhet er innrettet og fokusert. Det vil være naturlig at en økonomisk "controller" fokuserer på ansvarsområdet sitt som har å gjøre med økonomisk rapportering og trendutvikling. Det vil ikke være naturlig at denne rollen fokuserer gjøremål eller informasjon som har å gjøre med for eksempel markedsføring. Likeledes vil funksjoner og roller som er fraværende føre til at virksomheten får enkelte blindsoner, eller løse koblinger i henhold til March (1994), som mest sannsynlig fører til at enkelte beslutninger treffes på sviktende grunnlag.

Thorsvik & Jacobsen (2009) mener at dette betyr at definerte ansvarsområder fokuserer bedre gjennom arbeidsdeling samt at spesialisering fokuserer relevant informasjon innenfor det spesifikke område. Annen informasjon settes dermed til side. I offentlig sammenheng er det krav til at innkjøp skal gjennomføres mer styrt enn hva som var praksis tidligere.

Rutiner og prosedyrer, som etterleves, ved like problemer sikrer virksomheten repeterende og forutsigbare ferdigheter over tid. I korte trekk går dette ut på at virksomheter vil forsøke å

kopiere utfordringer eller problemstillinger slik at de ligner på noe de har gjort tidligere. I denne forståelsen ligger det momenter som effektivitet, forutsigbarhet, erfaringslæring og trygghet. I henhold til March (1994) så er dette som et økologisk system som over tid «går seg til» og hvor praksis videreføres og raffineres til å framstå som optimale med tanke på prosedyrer og rutiner.

Thorsvik & Jacobsen (2009) mener at en annen viktig komponent i strukturelle forhold som påvirker en virksomhets beslutningsevne er hvilke beslutningsarena som er definert og ikke minst hvilke deltagelseskriterier som ligger til grunn i forhold til hvem som må og hvem som kan delta. Saker som faller utenfor slikt beslutningsfora har en tendens til å bli nedprioritert. Den som fastsetter agenda og tema for slike beslutningsfora har i utgangspunktet den avgjørende makten for hva som settes på dagsorden. Normalt vil mandatet som er gitt til et slikt fora begrense hvilke saker som skal tas opp. Forfatterne Thorsvik & Jacobsen (2009) kaller slike mandater en organisasjons “aksestruktur”, det vil si den delen av strukturen som regulerer hvilke problemer og løsninger som er legitime i et gitt beslutningsfora.

I kommunal sammenheng er dette viktig. Mandater til ulike politiske utvalg, for eksempel driftsutvalg og planutvalg, er gjenstand for politisk behandling og vedtak i det øverste politiske organ. Kommunestyret (bystyret) delegerer makt og myndighet til administrasjonssjefen og andre instanser og utvalg jfr kommunelovens bestemmelser. Dette er mandater for legitime problemer og løsninger som for kommuners del dokumenteres i et delegeringsreglement som gjøres tilgjengelig for offentligheten. Beslutningsprosedyrer og kommunale politiske vedtak er i utgangspunktet samme sak, men i praksis vil det ikke være like enkelt å skille mellom hvilke saker som skal behandles politisk eller administrativt på tross av klargjorte mandater. Det planlagte utgangspunktet, prosedyrene, er rimelig greit å ha oversikt over, men praksis ift utøvelse vil føre med seg langt større utfordringer da mandater og prosedyrer vil kunne bli utfordret stadig vekk av ulike interessenter.

I følge (March, 1994) så er et grunnleggende trekk ved organisasjoner at de står overfor uklare og forvirrende omgivelser. Løse koblinger ved å desentralisere og delegerer makt og myndighet er ment til å løse de utfordringer/problemer som har å gjøre med motivasjon og informasjon for å håndtere slike omgivelser. Forfatteren peker videre på at en slik innretning vil føre med seg ulike konsekvenser ved at avdelinger som er satt til å gjøre like oppgaver vil kunne komme til å løse disse på ulik måte og i det lange løp vil det kunne skape en dynamikk av differensiering ift løse koblinger mellom ulike organisasjonsnivå. Underenheter vil med

dette kunne utvikle sine egne mål, informasjonsstruktur, klienter og identiteter. De kan lage subkulturer som er annerledes enn det man finner i andre enheter og som på overordnet nivå kan framstå som uønskede eller spesielt gode (super team).

Virksomheter har også utfordringer ift å treffe kollektive beslutninger. I offentlig sammenheng er dette svært tydelig. Både storting, fylkesting og kommuner treffer vedtak/beslutninger gjennom godt definerte prosedyrer for votering. I noen sammenhenger er det tilstrekkelig med simpelt flertall, over 50 %, mens det i andre situasjoner vil være påkrevd med en viss majoritet. For andre virksomheter gir aksjeloven føringer for minimum stemmeopplutning ift vedtaksendring og grunnloven gir føringer for hvor stort et flertall må være for å gjøre endringer i grunnloven.

2.1.7.3 Organisasjonskultur

I henhold til Schein (1994) så defineres organisasjonskultur som; 1) en gruppe mennesker som deler et sett av grunnleggende antakelser, 2) kultur utvikles gjennom læring og læres videre til nye medlemmer, 3) kulturen opprettholdes bare så lenge den oppfattes som riktig og 4) den har noe med følelser å gjøre. Den er et resultat av menneskers streben etter å skape mening, sammenheng, helhet og stabilitet i fellesskap med hverandre. Nøkkelbegrepet er fellesskap. I henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) så skilles det mellom tre kulturelle nivåer så som; 1) Grunnleggende antakelser, det som tas for gitt og er usynlig, 2) verdier og normer og 3) artefakter – det synlige gjennom bruk av symbolikk, fagterminologi, humor, kroppsspråk, kleskode, etc.

Kultur er et fenomen som tilhører organisasjonens uformelle trekk, altså trekk ved organisasjonen som formelt sett ikke kan defineres eller som kan bestemmes gjennom vedtak eller beslutninger, og som samtidig virker inn på de formelle trekkene, ledelse og organisasjonens atferd i ulike prosesser. Se vedlegg D.

Forfatteren Belbin (2009) henviser til det kjente Apollo syndromet som beviser at team ikke lykkes dersom det; 1) internt eksisterer en stor grad av negativ konkurranse, 2) tendens til å ville bryte hverandre ned og 3) ikke eksisterer helhetlig fokus på kritiske aktiviteter. På samme tid som ulike Apolloteam ikke var i stand til å samarbeide ble det gjort erfaringer ved at ulike «superteam» fikk lov til å komponere sine egne team regulert av mer overordnede retningslinjer. Dette medførte at man i større grad innså behovet for komplementære ferdigheter som dekket ulike roller i prosjektteamet ut over det som handlet om faglig innsikt

og kompetanse i forhold til det konkrete problem som skulle løses. Komplementære team er best når oppgaven er komplisert og sammensatt. I henhold til Belbin (2009) lykkes slike team ved at de;

“1) klarer å tenke nytt, 2) snur etablerte sannheter på hodet, 3) bruker nettverk utenfor teamet, 4) slipper hverandre til, 5) stiller krav til hverandre, 6) høyt tempo, 7) omsetter beslutninger til praktisk handling, 8) nøyaktighet og 9) god faglig forankring.”

Dersom formell struktur gir rom for personlig skjønn i situasjoner hvor likhet forventes av kunder og innbyggere så kan det føre til at to helt like situasjoner behandles helt ulikt. Dette i seg selv behøver ikke nødvendigvis være et stort problem, men dersom situasjonen innebærer en skjønsmessig ulik praksis mellom saksbehandlere på et NAV kontor så vil det kunne få svært uheldige konsekvenser med tanke på likhetsprinsippet i den offentlige forvaltningen.

2.1.8 Organisatoriske beslutningsmodeller

2.1.8.1 *Generelt*

Nedenfor følger en nærmere utdypning av de tre modellene som er mest relevante for kommunale beslutningsprosesser i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Forut for presentasjon av de ulike modellene gjøres det en avgrensning på grunn av plasshensyn som innebærer at modellene; 1, 2 og 5 anses å være de mest relevante beslutningsmodellene for en kommunal beslutningsstruktur på kommunal egenart passer til beskrivelsen for disse tre modellene. De andre modellene presenteres i mindre detaljert grad, men har allikevel relevans om enn noe begrenset.

2.1.8.2 *Modell 1 – Organisasjon som rasjonell aktør*

Modellen tar utgangspunkt i at organisasjoner er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål. I henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) kan en organisasjon oppnå dette gjennom;

1) Å gi den enkelte medarbeider bestemte arbeidsoppgaver som fokuserer og begrenser oppmerksomheten til kun disse oppgavene

- 2) *At den enkelte kan danne seg klare forventninger til hvordan de andre medlemmene i organisasjonen vil løse sine oppgaver i bestemte situasjoner, og innrette seg deretter*
- 3) *At ledelsen styrer og koordinerer atferden til alle ansatte slik at de kan realisere felles mål*

Gjennom spesialisering får den enkelte mye bedre oversikt over sitt fagfelt enn det vedkommende ville fått dersom han eller hun hadde ansvar for hele oppgaven. Summen av de ulike spesialiserte enhetene vil danne en helhet i forhold til oppgaven organisasjonen er satt til å utføre. Alle relevante aspekter ved en sak vil fanges opp ved at informasjon mellom enheter vil spres gjennom hierarkiet og horisontale kommunikasjonslinjer. De som fatter beslutninger vil få tilgang til et bedre beslutningsgrunnlag enn det de kunne fått som enkeltindivider.

Selv om menneskene isolert sett handler begrenset rasjonelt, kan man altså i samarbeid med andre oppnå høy grad av rasjonalitet når beslutningsadferd integreres for å realisere felles mål. Modellen er en normativ, dvs. en modell for hvordan organisasjoner bør fatte rasjonelle beslutninger, og ikke en deskriptiv modell som beskriver hvordan organisasjoner faktisk fatter beslutninger.

2.1.8.3 Modell 5 – Inkrementell handling

Modellen beskriver og forklarer hva som skjer i organisasjoner med mange aktører, som relativt uavhengig av hverandre fatter et stort antall beslutninger over tid uten at det er noen klare mål og retningslinjer som samordner beslutningstakernes atferd. Beslutningsprosessene kjennetegnes i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) av følgende trekk;

- 1) *Mål settes av den enkelte beslutningstaker samtidig med at man analyserer alternativer og konsekvenser*
- 2) *Ikke klart skille mellom mål og midler, ofte er det umulig å foreta mål-middel-analyser slik de rasjonelle modellene forutsetter. I stedet kan man studere hva som har blitt gjort tidligere og vurdere hvordan det virket*
- 3) *Man velger ikke det beste tiltaket, men det tiltaket som de fleste er enige i*
- 4) *Analyse av tiltak og konsekvenser i forhold til målrealisering er svært ufullstendig*
- 5) *Det tas beslutninger som har begrenset rekkevidde og som kan endres på forholdsvis kort sikt*

Inkrementell handling henviser spesielt til siste kulepunkt, beslutningene skjer kun i små skritt av gangen. Modellen er kritisert for å forherlige “status quo” eller å favorisere konservatisme. I henhold til March & Olsen (2009) så utgjør dette tilnærmet handlingslogikk som er redegjort for tidligere i oppgaven.

Beslutningsadferd etter denne modellen er ikke uvanlig i byråkratiske organisasjoner eller i organisasjoner med mange interessenetninger. Modellen kan være en måte å unngå konflikt på. Modellen passer også inn i organisasjoner med risikoavers kultur, dvs. kulturer der det å unngå feil blir sett på som noe av det viktigste og er en deskriptiv modell, som beskriver hvordan organisasjoner faktisk fatter beslutninger.

2.1.8.4 Modell 2 – Regelmodellen

Denne modellen tar også utgangspunkt i at organisasjoner er bevisst konstruert for å realisere bestemte mål, men denne modellen begrenser fokus til hvordan medarbeiderne kan styres til å handle rasjonelt ved bruk av regler i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Regelstyring er et sentralt kjennetegn ved byråkratiske organisasjoner, og har tradisjonelt vært en vanlig måte å styre beslutningsadferd i noen typer av organisasjoner på. Regelmodellen er særlig utbredt i organisasjoner som fordeler goder eller byrder (f.eks. NAV, kommuner og Skatteetaten) og organisasjoner som har ansvar for å kontrollere andre virksomheter (f.eks. Arbeidstilsynet). Grunnlaget for rasjonell beslutningstaking er et regelverk eller noen standardprosedyrer som spesifiserer hva beslutningstakeren skal gjøre når bestemte saker skal håndteres. Det er som regel fire sentrale trekk ved regelstyring og alle standardprosedyrer i henhold til forfatterne;

- 1) *Det foreligger en beskrivelse av ulike typer situasjoner eller hendelser som kan oppstå. Utfordringen er å lage beslutningsvalg som er så uttømmende at de samlet sett dekker alle de ulike tilfellene av relevans som kan oppstå.*
- 2) *Når en hendelse oppstår må man først bestemme i hvilken av de på forhånd definerte beslutningskategorier det aktuelle tilfellet faller inn under.*
- 3) *Når hendelsen er kategorisert vil det være regler som kobler hva som kjennetegner tilfellet til bestemte handlingsalternativer.*
- 4) *Koblingen mellom hva som kjennetegner det aktuelle tilfellet og handlingsalternativer vil bestemme hva som er rasjonelt å gjøre i det enkelte konkrete tilfellet.*

Fordelen med regelmodellen er at den betyr en kraftig effektivisering av beslutningsprosesser samtidig som den fremmer forutsigbarhet, sammenlignet med at beslutningstakerne skal utøve personlig skjønn. Den største utfordringen for beslutningstakerne er å kategorisere de saker og hendelser som oppstår. Det vil ofte være ensbetydende med at saken ikke blir behandlet og at den dermed risikerer å bli en kasteball mellom ulike ansvarsområder. Både oppgaver som går på fordeling av offentlige goder og byrder er typiske eksempler på oppgaver hvor det kan være effektiviseringsgevinster å hente på å anvende regelmodellen.

Nedenfor følger de tre modellene som anses å være mindre relevante for kommunal beslutningsatferd.

2.1.8.5 Modell 3 – Forhandlingsmodellen

Modellen tar utgangspunkt i at organisasjoner kan betraktes som sammensatt av grupper med til dels forskjellige interesser. Modellen forutsetter at grupper i organisasjonen kan være uenig både om mål og hvilke virkemiddel som skal brukes for å realisere målene, men at en gjennom forhandlinger klarer å komme frem til beslutninger som alle parter kan slutte seg til i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Forutsetningen er at interessene ikke er fullstendig motstridende, og at partene har noen felles interesser som knytter dem sammen i et ønske om å komme frem til enighet. Denne modellen finner ofte sted i organisasjoner med mange ulike typer avdelinger hvor det har fått lov til å vokse frem ulike subkulturer.

2.1.8.6 Modell 4 – Kommunikativ rasjonalitet

Det kommunikative perspektivet fokuserer ikke på enkeltindividet som tenker og handler i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Det ser i stedet på den felles tenking som oppstår når flere personer kommuniserer med hverandre. Det kommunikative perspektivet handler om hvordan ulike aktører kan oppnå en gjensidig forståelse av hva som kjennetegner beslutningssituasjonen med tanke på utfordringer, handlingsalternativer og koordinering. Dette perspektivet er relevant i dagens kunnskapsorganisasjoner, hvor medarbeiderne ofte har større kunnskap om problemsituasjoner enn det de administrative lederne har. Organisasjonens mulighet til å fatte rasjonelle strategiske valg ligger ikke først og fremst i ledernes evne til å kunne fatte formålsrasjonelle beslutninger, men i hvilken grad forholdene legges til rette for at organisasjonsmedlemmer kan drøfte problemer, åpent og fritt, og i hvilken grad det kan argumenteres for ulike synspunkter. Organisasjoner som jobber på denne

måten kan ikke være spesielt byråkratisk anlagt, dvs. modellen passer inn i organisasjoner med flat hierarkisk struktur.

2.1.8.7 Modell 6 – Organisert anarki ("garbage can"-teori)

Noen organisasjoner opplever situasjoner som er preget av stor grad av usikkerhet, der det er vanskelig å bestemme hva som er utfordringen eller problemet, og uklart hva slags virkemidler eller løsninger som er hensiktsmessige i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) og March (1994). Organisasjonen har et stort antall beslutningstakere med frihet til å handle selvstendig. På grunn av at det fattes så mange beslutninger i organisasjonen, uavhengig av hverandre, fører det til at mulighetene for å skaffe seg oversikt, styre og påvirke beslutningsprosessenes forløp og utfall er sterkt begrenset. Modellen kan beskrives i form av fire ulike strømmer;

“1) beslutningsmuligheter, 2) deltakere, 3) problemer og 4) løsninger. Strømmene kan opptre helt ustrukturert. Problemer oppstår, mens deltakerne som skal løse dem «flyter» inn og ut av dem i en kaotisk orden.”

I noen organisasjoner finnes det enkelte mennesker som har spesielle løsninger de liker veldig godt, og som får lov til å bevege seg rundt i organisasjonen for å finne problemstillinger som passer til løsningen. Beslutningsanledningene blir dermed «søppelbøtter» (garbage cans) der deltakerne kan tømme sine problemer og finne egnede løsninger.

2.2 New Public Management (NPM)

2.2.1 Den opprinnelige tanken ved NPM

NPM er et svært vidt begrep som har vært benyttet for å beskrive en rekke reformer innenfor offentlig sektor de siste 20-25 årene. NPM er endimensjonal med sitt sterke fokus på kostnadseffektivitet, og legger mindre vekt på andre hensyn i forvaltningen som politiske signaler, faglige hensyn, rettigheter, likebehandling, forutsigbarhet og berørte parters interesser i henhold til Christensen (2010). Denne forståelsen må kunne sies å være noe begrenset da den opprinnelige fokusinndelingen av NPM i aller høyeste grad var tenkt å være markedsstyrt og sluttbrukerorientert i henhold til Ståhlberg (1998). En sentral hypotese innenfor NPM er at mer markedsorientering innenfor offentlig sektor vil lede til et mer kostnadseffektivt tilbud av offentlige goder uten at dette vil ha negative bieffekter på andre

mål og vurderinger. Blant virkemidlene som har blitt benyttet for å sikre større samsvar mellom behov og ressursbruk i offentlig sektor er; 1) konkurranseutsetting, 2) privatisering, 3) internprissetting og 4) stykkprisfinansiering.

NPM har ikke på samme måte fått gjennomslag i Norge og Skandinavia, som i anglosaksiske land og USA. Dette kan skyldes flere forhold:

- Styrken i og oppslutningen om den skandinaviske velferdsmodellen
- Mindretallsregjeringer
- Styrken til det lokale demokrati
- Økonomisk situasjon
- Fagbevegelsens stilling og styrke

Konkurranseutsetting er satt i verk i en god del kommuner og da spesielt i større kommuner. Regjeringen flagger konkurranseutsetting som er viktig virkemiddel i å kvalitetsutvikle og effektivisere offentlig sektor. Et element i dette er også muligheten for selskapsdannelser i form av kommunale foretak, kommunale aksjeselskap, interkommunal bedrift og interkommunalt aksjeselskap slik det når gis anledning til i kommunelovens bestemmelser. Konkurranseutsetting og privatisering har vært mest utbredt i tekniske sektorer; rengjøring, kantine, vaktmestertjenester og anlegg, mens det er mindre utbredt i kjernevirksomheten som produserer velferdstjenester for eksempel.

I henhold til Christensen (2010) er det viktig å skille mellom begrepene privatisering og konkurranseutsetting som forstås som følger;

“Privatisering vil si å overføre ansvaret, produksjonen, driften og finansieringen av en tjeneste eller et produkt eller deler av det, fra det offentlige til private selskaper eller private bedrifter og innebærer at det er forbrukeren som må betale fullt og helt for den vare eller tjeneste man kjøper. Konkurranseutsetting er ikke noe nytt fenomen i norske kommuner. Bygge- og anleggsbransjen, IT-tjenester, renovasjon og veivedlikehold er oppgaver som i større eller mindre grad er konkurranseutsatt i mange kommuner. Det som er nytt er at private aktører er invitert inn på arenaer som tradisjonelt er blitt betraktet som et enhetlig og tydelig offentlig ansvar.”

Konkurranseutsetting av kommunale tjenester begrunnes særlig med utgangspunkt i behov for effektivisering. Tilhengere av konkurranseutsetting hevder at konkurranse er en forutsetning for effektiv drift. Gjennom konkurranseutsetting må de konkurrerende tjenester kritisk gjennomgå sin egen organisasjon og lete etter effektiviseringspotensial for å vinne konkurransen. En tjeneste som har monopol vil ikke ha dette presset på seg. Talsmenn for konkurranseutsetting vil også hevde at kvaliteten vil heves gjennom konkurranse. Dersom man ikke leverer en vare av kvalitet, vil man tape konkurransen.

Regjeringen har i stor grad oppmuntret kommunene til å konkurransesette sine virksomheter i henhold til regjeringen (2005). Så langt ser dette ut til primært å gjelde store kommuner. Dette har i stor grad sammenheng med hvilke partier som har makt i kommunen og det faktum at konkurranse grunnlaget er større i disse kommunene.

New Public Management har ett sterkt fokus på brukerne eller kundene. Offentlig virksomhet er til for brukerne/kundene og de representerer selve markedet i relasjonen. I dette ligger også en kritikk av tradisjonell offentlig sektor, som man mener i for stor grad har hatt for stort fokus på egen organisasjon og egne ansatte. Ved å være i en monopolsituasjon, der brukeren/kunden ikke har noe valg, har offentlig sektor kunnet unnlate å fokusere på brukeren/kunden. Brukermedvirkning har en demokratisk dimensjon. Det er en rett den enkelte har til å delta i utforming og beslutningsprosesser for tiltak og tjenester som berører den enkelte bruker. Brukermedvirkning har også en kvalitativ dimensjon. For å sikre kvaliteten på et tjenestetilbud, er det viktig at alle aktører kommer til orde. Alle aktører har sin historie og kompetanse, som kan bidra til utvikling av tjenestetilbudet. En særlig utfordring er det å aggregere de data som kommer fra den enkelte bruker opp til et nivå som utvikler hele virksomhetens kvalitet.

2.2.2 Kritisk blikk på NPM i Norge

Enkelte kritikere hevder at økonomiske organisasjonsmodeller ikke passer inn i offentlige sektor på samme måte som i det private næringsliv i henhold til Ståhlberg (1998). I næringslivet er organisasjonenes mål enkle (oftest: tjene mest mulig penger), mens i offentlige organisasjoner er målene langt mer flertydige og kan ikke tallfestes, for eksempel; 1) "skape læring" og 2) "sørge for omsorg". NPM er blitt møtt med mye kritikk, særlig av forskere, men også av offentlige tjenestemenn og politikere. Samtidig som kritikken tydeliggjøres er alternativene til NPM få. Allikevel trekkes det fram at det er et reelt behov for endring i

offentlig sektor. Forfatteren Ståhlberg (1998) viser til at PSO² er et av disse alternativene som har mye til felles med NPM, men som ikke ukritisk mener at oppgaver skal overføres til privat sektor.

I henhold til Butenschøn³ (2012) så trekkes det fram fem forhold som han mener beviser at “effektiviseringen” har fått motsatt effekt, nemlig økt byråkratisering:

2.2.2.1 Rapporteringshysteri

Offentlig ansatte herunder leger, lærere, politimenn med mer må i stadig større grad dokumentere alt de gjør, Til og med det de ikke gjør må med. Dersom noe går galt skal revisjoner og granskninger kunne sjekke hva som gikk galt. Forfatteren viser til et relativt oppsiktsvekkende funn hvor han har kommet over et skriv i forvaltningen med tittel; “Retningslinjer for retningslinjer”. Sistnevnte gir et inntrykk av hva som fokuseres sentralt i forvaltningen.

2.2.2.2 Revisjonssamfunnet

Riksrevisjonen har stort fokus på avvikende trekk i ulike sjikt i statsforvaltningen, men i et slikt omfang at oppmerksomheten vris bort fra andre ting. Han henviser videre til maktutredningen i 2003 som konkluderte med at Norge var blitt et “revisjonssamfunn”. Dette ble begrunnet i at “systemet” ble styrt av kontrakter i stadig større grad og at man trengte å kontrollere om disse ble utført i henhold til bestilling. Han påstår videre at det er en økende “skog av tilsyn” som skal påse at dette skjer.

2.2.2.3 Byråkratisering

Økt grad av målstyring stiller krav til at organisasjonene er i stand til å håndtere resultatene i tillegg til at det må føres tilsyn med selve måleutviklingen. Siden helseforetakene ble etablert rundt årtusenskiftet, så har antall årsverk økt med 12 000 hvorav halvparten av disse er administrative stillinger. De siste tre årene har antall ansatte i departementene vokst med tretten prosent i følge Aftenposten. Forfatteren henviser til professor Tom Christensen ved UiO som påstår at det er stadig flere statsbyråkrater som bruker mer og mer av tiden sin til administrative oppgaver i stedet for å ha fokus på kjernevirksomheten. Utviklingen er dramatisk mener han.

² PSO – Public Service Orientation, utviklet i Storbritannia i perioden hvor NPM stod særlig sterkt ideologisk.

³ Journalist Butenschøn er journalist i Dagens Næringsliv

2.2.2.4 *Insentivkrøll og fargekoder*

Det finnes eksempler i NAV hvor avdelinger har utviklet målekort med fargekoder med inspirasjon fra sykkelrittet Tour de France. Gul trøye gikk til beste avdeling, mens prikket trøye gikk til den avdeling med best framgang. Enkelte tillitsvalgte har pekt på ironien ved at målekortene kan vise utmerkede resultater samtidig som brukerne kan være svært misfornøyde. Det hører med til historien at ordningen med sykkeltrøyer bortfalt etter en tid da man innså at man ikke målte de riktige tingene. Et annet eksempel er forsvarsbygg som har skjermer i fellesarealer hvor målekortene og måloppnåelsen presenteres og framvises på over 100 mål. Til og med bildet til de ansvarlige lederne ble vist fram med grønne, gule og røde farger. Sistnevnte ble tatt bort grunnet gapestokk effekt.

2.2.2.5 *Kostnadseksplasjon*

Det siste punktet som journalist Butenschøn (2012) trekker fram er den kostnadseksplasjon som har funnet sted i offentlig sektor. Han viser til et spesielt tilfelle hvor det ble bestilt en postkasse hos forsvarsbygg som endte med en regning på over 7000 kroner. Han henviser til Noralv Veggeland som er professor i offentlig administrasjon og planlegging, som sier at kostnadene overskrider effektiviseringsgevinstene i det byråkratiet vokser på bekostning av kjernevirksomheten. I følge rapport fra Asplan Analyse⁴ i 2005, så medfører den offentlige anbudsordningen til at varer og tjenester blir fem til ti prosent dyrere enn hva det kunne/burde vært. Erfaringer fra NTNU i Trondheim viser at anskaffelse av enkelt forbruksmateriell som blyanter tar uforholdsmessig lang tid som ikke dekker brukerens behov der og da noe som resulterer i at ansatte kjøper blyanter for egne penger.

2.3 **Interessenter**

2.3.1 Hva er en interessent

En interessent kan være en person eller en samling/gruppering av mennesker som har direkte eller indirekte interesser i en virksomhets handlinger. Disse handlingene påvirker interessentens personlige eller kollektive mål i henhold til Roos et al. (2010). En interessent kan både være ekstern og/eller intern. Noen eksempler på eksterne interessenter: 1) kunder, 2) konkurrenter, 3) myndigheter og 4) myndigheter mm. Noen eksempler på interne interessenter kan værre: 1) ansatte, 2) tillitsvalgte, 3) ledere og 4) aksjonærer mm. En bredere forståelse, som er med på å utdype forståelsen, av hva en interessent er kan være enhver person eller

⁴ <http://www.asplanviak.no/>

grupperinger av mennesker herunder også virksomheter som kan gjøre krav på virksomhetens; 1) oppmerksomhet, 2) ressurser eller 3) produksjon eller som direkte eller indirekte blir påvirket av produksjonen. Motsatt er interessentene alle som kan påvirke et resultat som verdsettes i virksomheten. Den viktigste oppgaven for lederne blir dermed å finne ut av følgende: 1) hvem er interessentene og 2) hva er viktig for dem og 3) hvordan skal de ulike interessentene håndteres.

2.3.2 Offentlige organisasjoner

I følge Roos et al. (2010) er det i hovedsak fire hovedkategorier av faktorer som skiller offentlige virksomheter fra private organisasjoner og de er som følger:

2.3.2.1 *Omgivelsesfaktorene*

Dette bestemmer virksomhetens eksterne orientering og rolle i omgivelsene. Dette innebærer at offentlige virksomheter er under og overfor politisk innflytelse og styring. Med andre ord så betyr dette at offentlige virksomheter ikke opererer på konkurranseutsatte markeder. Det er allikevel viktig å påpeke at private aktører påvirkes av politiske beslutninger.

2.3.2.2 *Transaksjonsfaktorer*

Offentlige virksomheter, som er både byråkratiske og regelstyrte, har blant annet godt definerte beslutningsfullmakter og har ansvar for ytre effekter, for eksempel utdannelsesnivå.

2.3.2.3 *Interne forutsetninger*

Dette er forskjellig fra privat sektor. Blant annet er virksomhetens mål politisk fastsatt og kan i mange tilfeller framstå som lite knyttet til virksomheten. Det nevnes i tillegg at fordeling av fullmakter og premiering er annerledes i en politisk organisasjon.

2.3.2.4 *Økonomiske faktorer*

Krav til lønnsomhet og avkastning, er ikke et krav i offentlig sektor. Dette kan blant annet gjøre det vanskelig å skille gode og dårlige offentlige organisasjoner fra hverandre. Inntektene til en offentlig virksomhet er i all hovedsak tildelt fra staten og kommer dermed ikke fra kunder eller brukere. Dette reiser et dilemma vedrørende strategisk fokus i forhold til om det skal være 1) kundeorientert eller 2) statlig orientert (den som finansierer).

I tabellen nedenfor finnes et overordnet utdrag på forskjeller mellom private og offentlige virksomheter i forhold til ulike kriterier i henhold til Roos et al. (2010)

Kriterier	Private	Offentlige
Mål	Klare mål Lønnsomhet Konkurransefremmende Økt markedsandel Kundefokusert	Uklare mål Kollektive verdier og valg Innbygger og brukerfokusert Drevet av: 1. ressursbehov 2. ressurstilgang
Betingelser	Konkurranses Markedsstyrt Avkastning for eiere Kapital fra lån og inntjening Målbare produkter	Ulike interessenter Styrt av politikk og lover Offentlig ansvarlig Kapital fra skattlegging Komplekse prestasjonsindikatorer
Oppgaver	Leder tar risiko Fleksibel beslutningstagning Kundetilpasning Drevet av klare målsetninger	Strebe etter kollektive mål Regelstyring bestemt av politikere Likebehandling av interessenter Offentlig oppmerksomhet

Tabell 1 - Forskjell mellom privat og offentlig sektor

2.3.3 Interessentanalyse

Det finnes mange forskjellige framgangsmåter for å gjennomføre en interessentanalyse, men felles for de fleste analysene er at de tar utgangspunkt i en eller annen form for kategorisering av interessentene. Rolstadås (2011) henviser til Johnson & Scholes (2002) som har utviklet en interessentmatrise hvor de ulike interessentene klassifiseres langs to akser, henholdsvis; 1) innflytelse og 2) interesse i prosjektet.⁵ Ut av dette klassifiseres det fire grupperinger og de er som følger:

1. *De med minimal innsats i prosjektet; lokalemyndigheter og klientenes kunder.*
2. *De som må holdes orientert om prosjektet; interesseorganisasjoner, virksomheter og personer som kan være i opposisjon og yte motstand.*
3. *De som bør tilfredsstilles; toppledelse, banker, fagforeninger, leverandører og autoriserende myndigheter.*
4. *Nøkkelspillere; eiere, sponsorer og andre som er vesentlige for gjennomføringen.*

Figuren viser en enkel logisk framstilling av ulike kategorier med interessenter. Forståelsen av denne analysen starter med å plassere alle de ulike interessentene i respektive bokser, men hvor plasseringen i hver enkelt boks må ta hensyn til graden av hhv innflytelse og interesse.

⁵ Rolstadås (2011) tar for seg prosjektstyring, og derfor brukes prosjektbetegnelsen i teorigrunnet i selve besvarelsen.

For en mer utdypende analyse så kan det gjennomføres en SWOT-analyse pr interessent. I henhold til Rolstadås (2011) så har denne analysen til hensikt å finne ut av følgende forhold:

1. *Hvilke sterke sider har prosjektet i forhold til interessenten*
2. *Hvilke svakheter har prosjektet i forhold til interessenten*
3. *Hvilke muligheter ser prosjektet i forhold til interessenten*
4. *Hvilke trusler representerer interessenten*

Etterfulgt av denne kartleggingen vil det være påkrevd å gjennomføre en prioritering av interessentene og rangere disse i prioritert rekkefølge. Etter at dette er gjennomført så må fokuset rettes mot hvilke strategier som skal benyttes for å håndtere de ulike interessentene. Det vil være ulike strategiske virkemidler for de ulike kategoriseringene som utføres jfr figur 3, ifm utvikling av ønsket strategi i henhold til samme forfatter:

1. *Forventninger og insentiver konsolideres*
2. *Vurdere tiltak som kan dempe konflikter og uro*
3. *Lage “early warning” systemer som identifiserer problemstillinger*
4. *Uoverensstemmelser må håndteres før de utvikler seg*
5. *Rekruttere støttespillere med innflytelse*
6. *Vektlegge ulike etiske forhold*
7. *Velge beslutningsmodeller hvor konsensus er framtreddende*
8. *Vektlegge informasjon og offentlig omtale*

Sistnevnte punkt må antas å være meget viktig da konsekvensene ved ulike problematiske situasjoner vil framstå som mindre dersom prosjektet har en åpen informasjonspolitikk. I motsatt fall vil konsekvensene bli større, dersom media må “grave fram” problemer.

En annen innfallsvinkel til interessentbegrepet er i henhold til Roos et al. (2010) en analysemodell som ble utviklet av Agle et al. (1999) som består av et rammeverk basert på tre kriterier som interessentene kan kategoriseres etter og disse er som følger:

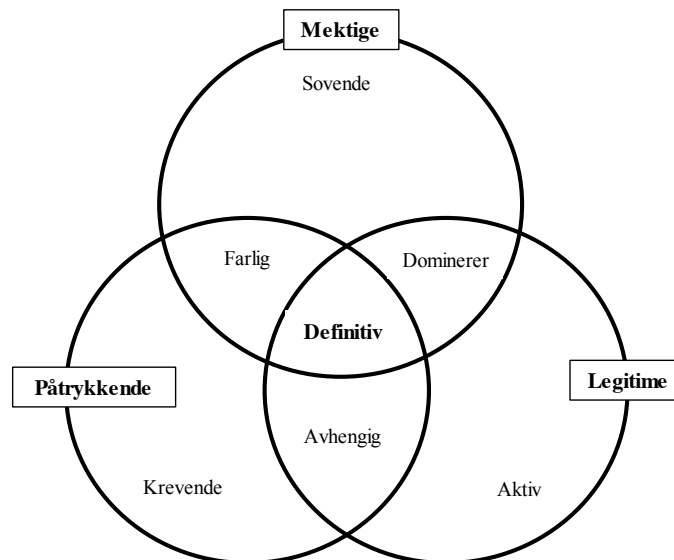
- 1) *Makt og innflytelse, herunder interessentenes påvirkningsevne.*
- 2) *Legitimitet, herunder troverdighet til påstanden fra aktuell interessent om at han har interesse av en sak og resultatene av denne.*

3) *Påtrykk*, herunder i hvilken grad de ulike interessentene krever umiddelbar handling.

En interessent som tilfredsstillers disse tre kriteriene framstår som definitiv og er dermed den viktigste interessenten for en virksomhet. I hovedsak bør virksomheter identifisere alle små og store interessegrupper og finne ut av deres verdioppfatninger. Som et minimum må alle definitive interessenter kartlegges. En interessentanalyse gir grunnlag for å forstå relasjonene mellom bedriften og ulike interessenter. Ved valg av strategi er det et mål i seg selv å få beslutningstakere til å ta hensyn til både bedriftens og interessentenes mål. Forfatterne Roos et al. (2010) viser til en studie hvor halvparten av fire hundre strategiske beslutninger slo feil. Dette skyldtes at man ikke brukte allerede tilegnede opplysninger om interessenter og dermed ikke tok hensyn til disse ifm de strategiske beslutningene. Det kan være mange grunner til at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad og noen av disse kan være:

- 1) Ledere er redde for å sløse med tid og ressurser.
- 2) Frykt for å avdekke manglende kompetanse.
- 3) Frykt for politiske, organisatoriske og jobberelaterte endringer.
- 4) Frykt for konflikter og ulike moralske dilemmaer

De viktigste interessentene for private virksomheter er 1) konkurrentene og 2) kundene.



Figur 3 – Identifikasjon av interessenter ⁶

⁶ Roos et al. (2010), Rammeverk for identifikasjon av interessenter. Kilde: Agle et al. (1999).

Ved å gjennomføre en interessentanalyse vil en virksomhet kunne prestere bedre målt i tradisjonell forstand. I henhold til Roos et al. (2010) så er det gjennom studier funnet klare sammenhenger mellom bedriftens respekt for interessenter og økonomisk resultat.

2.3.4 Interessentanalyser i offentlig sektor

Ved å gjennomføre interessentanalyser vil offentlig sektor, og såkalte “non-profit” organisasjoner, oppnå ulike fordeler i henhold til Roos et al. (2010). Disse virksomhetene trenger støtte fra de ulike interessegrupperingene for å:

- 1) *lage vinnerkoalisjoner*
- 2) *sikre langsiktige og levedyktige organisasjoner*
- 3) *sikre politiske planer og programmer*
- 4) *sikre samfunn og nasjoner*

Ved å se nærmere på ulike problemstillinger i samfunnet som for eksempel 1) økende antall yngre som får uføretrygd, 2) synkende skolekarakterer i realfagene, 3) nasjonale miljøspørsmål og 4) nasjonal beredskap ift terrorisme så er det ikke tvil om at disse problemene angår svært mange bedrifter, virksomheter og ikke minst enkeltmennesker. I slike spørsmål er det ikke riktig å påstå at enkelte personer, grupper eller virksomheter er direkte ansvarlig. Derimot er det flere som blir påvirket, som er involvert og som er delvis ansvarlig. Å løse disse problemene er utfordrende, men dersom problemene skal løses så er det viktig at de som er involvert eller påvirket av problemene, også er innlemmet i prosessen med tanke på å løse dem i henhold til Roos et al. (2010).

Ser man nærmere på hvordan statsforvaltningen rent praktisk regulerer hvordan den tar hensyn til ulike interessenter så reguleres dette gjennom ulike former for samhandlingsformer så som utvalg, forhandlinger og høringer i henhold til Christensen (2010). Forfatteren viser til følgende samfunnsgrupperinger som er å anse som samfunnsinteressenter:

- 1) Ulike interesseorganisasjoner (NAF, WWF, BELONA osv)
- 2) Ansattes organisasjoner (LO, YS osv)
- 3) Mediene (NRK, VG, TV 2 osv)
- 4) Enkeltaktører (brukere, innbyggere osv)

Nedenfor følger et lite utdrag av samhandlingsprosedyrer:

- 1) Statlige utvalg, oppnevnt av departement eller regjering. Departementene har god kontroll med hvilke utvalg som skal opprettes, hvilke mandat de skal ha og hvilke interessegrupperinger som skal og bør være representert. Statlige utvalg kan være både 1) midlertidige utvalg, tidsbegrensede utredninger og 2) permanente utvalg, ulike styrer og råd for statlige virksomheter.
- 2) Forhandlingsrett, gis til ulike organisasjoner. Bondeorganisasjonen har forhandlingsrett ifm jordbruksavtalen, mens kunstnerorganisasjonene har forhandlingsrett angående vederlag for bruk av kunstarbeider.
- 3) Høringsordning, er den praksis hos statsforvaltningen som innebærer at en sak sendes ut til uttalelse hos berørte parter før en kan treffe den endelige beslutningen. Dette gjøres i betydelig grad, både i statlig og kommunal forvaltningspraksis. Forfatterne henviser til at det i en spørreundersøkelse, gjennomført i 2005, hvor ulike interesseorganisasjoner deltok så hadde 80 % av disse mottatt saker tilsendt på høring fra departementene de siste tre årene.

I henhold til Christensen (2010) så henvises det videre til at de såkalte “indre” interesseorganisasjonene, underforstått med de ulike hovedorganisasjonene for ansatte (tillitsvalgte) kommer særlig inn i bildet i forbindelse med forvaltningspolitikken. Dette utdypes ikke nærmere annet enn at bestemmelser for involvering og samhandling “indre” interesseorganisasjoner er regulert gjennom ulike lover (inklusive forskrifter) og avtaler:

- 1) Arbeidsmiljøloven
- 2) Hovedavtalen
- 3) Hovedtariffavtalen

Kontakten mellom statsforvaltningen kan også framstå som uformell. I den forbindelse benyttes gjerne uttrykket “lobbyisme”. Begrepet har ikke en entydig definisjon, men stort sett er forståelsen direkte uformell kontakt mellom folkevalgte (stortinget eller kommunestyret), private, offentlige virksomheter/foretak og private virksomheter/foretak eller enkeltpersoner.

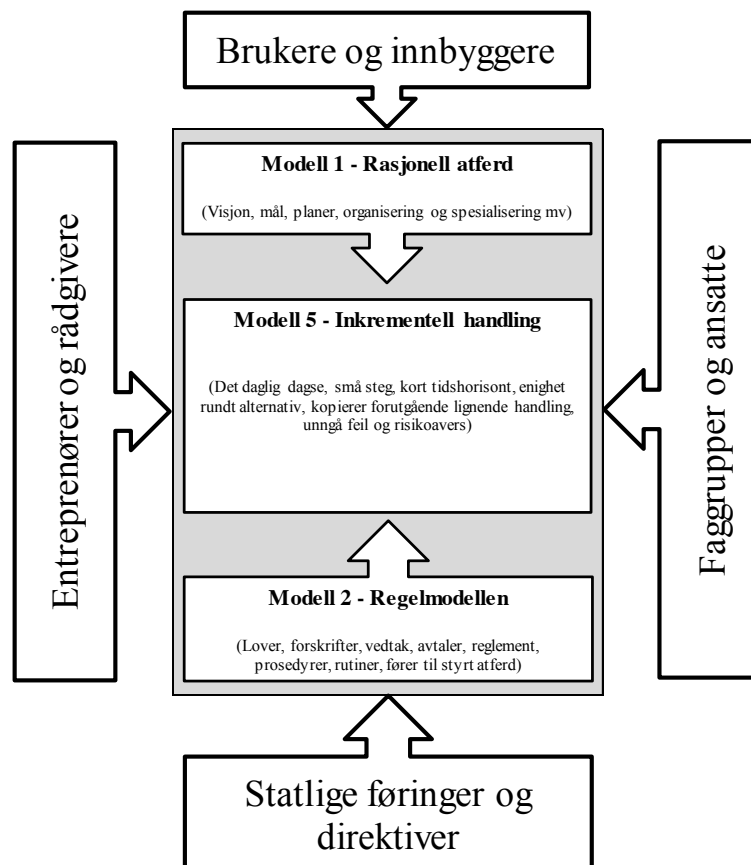
2.4 Oppsummering av teori

Hensikten med kapitlet har vært å utarbeide en teoretisk plattform for det videre arbeid som gjøres i forskningsdelen. Både innad i organisasjoner, og ikke minst mellom ulike organisasjoner, vil en finne ulike typer beslutningsprosesser og kombinasjoner av disse. Thorsvik & Jacobsen (2009) opererer med seks ulike organisatoriske beslutningsmodeller for

å beskrive og forklare beslutningsadferd i organisasjoner og disse er valgt som grunnlag for den videre analysen. Felles for alle de seks modellene er antakelsen om at beslutningstakerne har begrenset rasjonalitet, samt er under påvirkning av;

- a) Organisatoriske forhold; mål, strategier, formell struktur, organisasjonskultur og maktforhold.
- b) Personlige forhold som; identitet på jobben og personlig behov (suksess, prestisje, etc), personlighet og beslutningsstil.
- c) Trekk ved situasjonen; så som tilgjengelig informasjon, krysspress, tid og ressurser til disposisjon, oversiktighet.

Se for øvrig vedlegg C for overordnet framstilling og sammenligning av de ulike beslutningsmodellene.



Figur 4 – Teoretisk beslutningsmodell

Figuren viser en sammenheng mellom tre modeller som sett i sammenheng framstår som en komplementær helhetlig beslutningsmodell for en typisk kommunal virksomhet. Den inkrementelle handlingen, modell fem, anses å være den normale tilstanden å befinne seg i,

samtidig som både modell en og to danner et formelt rammeverk som preger den daglige beslutningsgang.

Modell 1 - Krav til kommunen gjennom kommunelov og plan- og bygningslov tilsier at kommunal beslutningsatferd er rasjonell, helhetlig og fornuftsbasert styrt av planer og annet rammeverk på overordnet nivå. Kravene danner i utgangspunktet en objektiv rammeforståelse av hva kommunen skal oppnå (mål) og hvem kommunen er til for (kunde/bruker).

Modell 2 – Krav fra faglige lover, fagforskrifter, avtaleverk, reglementer osv gir klare forventninger til hvordan atferden skal være og hvordan man går fram for å sikre innbyggere og brukere likhet for loven og likeverdig tilbud uavhengig av hvem som bekler en tjenestefunksjon. Det er naturlig å anta at kommuner av en viss størrelse tar sikte på å regulere kompliserte prosesser forbundet med risiko, slik som byggeprosjekter, gjennom gode retningslinjer gjerne i form av en prosjekthåndbok eller investeringshåndbok hvor dette med entreprisform belyses spesielt. Regelmodellen innbefatter institusjonelle regler forbundet med NPM i egen virksomhet, bruk av OPS eller andre entreprisformer, satsing på eldre, barnehager osv.

Modell 5 - Når dette er presisert, så anerkjenner modell 5 at også kommunen, i all hovedsak består av en gruppe mennesker som påvirker hverandre i en kulturell kontekst, sterk eller svak, og hvor følelser har en mer eller mindre aktiv rolle i hvordan beslutninger fattes. Strengt føringer, representert gjennom modell en og to, kan over tid prege medarbeidere til å forsikre seg mot å gjøre feil slik at det grunnleggende fenomenet er å ta utgangspunkt i det som virket fra forrige gang for deretter å kopiere dette. Dette kan betraktes som en organisatorisk overlevelsesmekanisme som over tid hindrer individet fra å gjøre feil.

Omkringliggende interessenter påvirker beslutningstagere i større eller mindre grad og må identifiseres slik at man blir gjort i stand til å velge riktig strategi for å påvirke ønsket resultat. Interessentbildet inneholder intern og eksterne aktører, men alle kan ikke vies den samme oppmerksomheten. Gjennom gode analyser vil virksomheter på en enkel måte kunne sitte igjen med gode oversikter over hvem som er den “definitive” interessenten, som både er mektig, påtrykkende og legitim. Dersom man lykkes med slike analyser vil grunnlaget som beslutningen fattes på øke i kvalitet. Med bakgrunn i dette kan det utvikles tydelige strategier

for å håndtere de ulike interessentene. Offentlige forvaltning har hjemlet slike prosesser i lovgivningen for å ivareta offentlige interesser for øvrig.

3 METODIKK

Denne masteroppgaven ser nærmere på hvordan beslutninger om valg av entreprisereformert fattes i kommunale byggeprosjekter. Dette kapitlet innledes ved å diskutere hva som framstår som den riktige strategien i oppbygningen av den spesifikke forskningsmetoden. Deretter vil det bli gjennomført en beskrivelse og forklaring av hvilke data som ble innsamlet, fra hvilke kilder disse ble hentet fra og hvilken metode som ble brukt for datainnsamling. Til slutt i kapitlet vil det bli gjennomført en drøfting med tanke på validitet og pålitelighet i forhold til innhenting og tolkning av empirisk data samt betraktninger på ulike etiske utfordringer som oppgaven har medført.

3.1 Valg av forskningsmetode

Basert på forskningsspørsmålene, må det legges en plan for hvordan selve forskningen skal gjennomføres. Et viktig punkt er å finne en passende framgangsmåte for å innhente det nødvendige datamaterialet. Det er den konkrete problemstillingen som avgjør hvilken framgangsmåte som bør velges. Ofte brukes begrepet "metode" om framgangsmåte i henhold til Johannessen (2011). Det er vanlig å skille mellom to hovedtyper metoder; 1) kvalitative og 2) kvantitative. Navnene på disse to metodene sier mye om forskjellen mellom dem.

- kvalitet omhandler; 1) art, 2) slag, 3) egenskap
- kvantitet omhandler; 1) mengde, 2) antall

Siden vi ønsker å gå i dybden, fremfor å søke informasjon bredt (i en kommune fremfor «alle» kommuner), er det en kvalitativ metode vi ønsker å benytte. Intervjuer er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på. Det er en fleksibel metode som kan brukes nesten over alt og gjør det mulig å få fyldige og detaljerte beskrivelser. I følge Johannessen (2011) vil de fleste informanter føler seg komfortable i et intervju, forutsatt at temaet ikke er sensitivt eller vrient.

Vi har gjennomført semi-strukturerte intervjuer, dvs. åpne intervjuer med en predefinert intervjuguide. Guiden inneholdt en liste over temaer og generelle spørsmål som ble

gjennomgått i løpet av intervjuet. Detaljering av spørsmålene ble til underveis i løpet av intervjuet i form av oppfølgingsspørsmål på de svarene vi fikk.

For å hindre at ikke viktige data utelates så sammenlignes intervjuene på hvert eneste trinn i analyseprosessen av forskeren ved at denne går tilbake til sine egne rådata. Når resultatene presenteres av forskeren så beskrives selve analyseprosessen slik at leseren blir kjent med denne i henhold til Johannessen (2011).

3.2 **Forskningsstrategi og datainnsamling**

3.2.1 Hvilke data skal innsamles og fra hvilke kilder

Data er hentet fra forskjellige kilder. Dette er nødvendig prosess for å utføre dype beskrivelse og analyse av problemer innen bransjen. Grundig forståelse og presentasjon av faget avhenger av informasjonskilder som brukes. Kilder er delt til primær og sekundær informasjon. Nedenfor gis det en kort innføring i begrepsavklaring som avsluttes ved å se på likheter og ulikheter mellom primær- og sekundærdata.

3.2.1.1 *Primærdata*

Primære data er viktig for alle deler av forskningen fordi det er usminket informasjon om resultatene av et eksperiment eller en observasjon. Det er som vitnesbyrdet til et øyenvitne i en rettssak. Ingen har skjemet den eller spunnet den ved å legge sin egen mening eller skjevhet til grunn slik at den kan danne grunnlag for objektive konklusjoner.

Primærdata er den spesifikke informasjonen som samles inn av personen som gjør forskningen. Det kan oppnås gjennom kliniske studier, case studies, sanne eksperimenter og tilfeldig kontrollerte studier. Denne informasjonen skal kunne analyseres av andre eksperter som kan bestemme seg for å teste gyldigheten av dataene ved å gjenta de samme eksperimentene.

I vår oppgave synes åpent intervju å være den beste måten å skaffe primære informasjon på. Intervju er en målrettet diskusjon mellom to eller flere personer i henhold til Kahn & Cannell (1957). Intervjuer kan være svært formalisert og strukturert, med ulike standardiserte spørsmål for hvert av intervjuobjektene. De kan også være uformelle og ustrukturerte samtaler i henhold til Saunders et al. (2003). Strukturerte eller standardiserte intervjuer kan brukes for å samle inn data, og vil bli gjenstand for kvantitativ analyse på et senere tidspunkt. Denne

typen intervju er å anse som et spørreskjema der forskjellige personer blir stilt de samme standardiserte spørsmål. En annen grunn til ikke å gjøre bruk av standardisert metode er at vår egen kunnskap om de fenomener vi har valgt å se nærmere på ikke er tilstrekkelig. Vi trenger mer informasjon som bare kan utledes fra kvalitative data.

Semistrukturerte og dybdeintervjuer brukes i kvalitativ forskning for å gjennomføre diskusjoner ikke bare å avsløre og forstå "hva" og "hvordan", men også for å legge mer vekt på å finne ut av utforske "hvorfor" handlinger gjøres i henhold til Saunders et al. (2003). Videre kreves det ikke så lang tid på forskningsdelen dersom intervju blir valgt for å samle inn data. Derfor er kommunikasjon med mennesker som har kunnskap og erfaring med tanke på valg av entreprisformer i offentlig byggeprosjekt sannsynligvis den beste måten å samle inn primærdata i vårt tilfelle.

3.2.1.2 Sekundærdata

Sekundærdata er ferdigtolket primærdata som er minst ett skritt bort fra den opprinnelige kilden i henhold til Saunders et al. (2003). Ofte er den sekundære kilden rykter eller summeringer av hendelser. Kilden beskriver informasjonen som en person, sted, hendelse eller ting, men tilbyr ikke en førstehånds beretning. Kilden er ofte laget av noen som ikke har direkte engasjement eller spesialkompetanse av hendelsen eller emnet som sees nærmere på. Vanligvis trekker en sekundær kilde konklusjoner fra primær kilde. Sekundærkilde kan være en biografi, historisk perspektiv, radiodokumentar, gjennomgang eller rykter. En sekundær kilde er også en tolkning av fakta, en analyse av hendelser, en rapport eller et avsluttende argument gitt av en advokat. En kommentar i en avis, magasin eller TV-stasjon er også en sekundær kilde.

For mange forskningsspørsmål er den viktigste fordelen med å bruke sekundærdata at man sparer ressurser, særlig tid og penger i henhold til Ghauri & Grønhaug (2002). Generelt er det mye billigere å bruke sekundære data enn å samle inn data selv. Det vil derfor være smart å sjekke tilgjengelig sekundære data på temaet i forbindelse med denne masteroppgaven.

Etter analyse av sekundærdata ble det besluttet å starte skaffe primærdata for forskningen som følger:

INTERVJU	
Metode: <ul style="list-style-type: none"> • Hovedmetode for datainnsamling • Semistrukturert intervju med åpne spørsmål • Datakvaliteten må vies stor oppmerksomhet spesielt med tanke på predisposisjoner 	Objekter: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ekspertter; 1) innenfor statlige byggeprosjekter og 2) tidligere kommunale toppledere. 2. Ledelse i aktuell kommune; 1) politisk ledelse, 2) administrative toppledere og 3) eiendomsteknisk ledelse

Tabell 2 – Metoder for datainnsamling av primærdata

SEKUNDÆRDATA	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Kommer som supplerende tillegg til primærdata 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empiriske funn av andre forskere 2. Stortingsmeldinger 3. Ulike lover og forskrifter 4. NOU 5. Internett 6. Aviser 7. Politiske erklæringer 8. Virksomhetsreglement 9. Ulike kommunale retningslinjer

Tabell 3 – Metoder for datainnsamling av sekundærdata

3.2.1.3 Likheter og ulikheter mellom primærdata og sekundærdata

Kilder

Primære data samles inn for første gang av en forsker. Det samles normalt gjennom eksperimenter, undersøkelser, spørreskjemaer, fokusgrupper, intervjuer og ulike målinger. Sekundære dataene allerede er samlet og er tilgjengelig for offentligheten. Kildene til sekundære data omfatter bøker, tidsskrifter, folketellingsdata, biografier, artikler og databaser.

Nøyaktighet

Primære forskning er skreddersydd for prosjektet og har en tendens til å være mer nøyaktig. Mens sekundære data kan gi mye informasjon, er det mindre nøyaktig fordi de innsamlede dataene ikke ble samlet spesielt for de forskningsspørsmålene man ønsker svar på. Primære data er tilpasset mens sekundærdata er det ikke.

Vitenskapelig metode

Primærdata følger den vitenskapelige metode. I det øyeblikket en hypotese er dannet, blir data innsamlet fra et eksperiment basert på hypotesen og hypotesen er bevist korrekt eller ikke. Sekundærdata starter ikke med en hypotese da de aktuelle dataene allerede er samlet. Mønstre og innsikt finnes innenfor de sekundære data og deretter gjennomføres observasjon på at data.

Kostnader

Kostnadene ved å innhente primærdata er vanligvis større enn ved sekundærdata. Med kostnader menes diverse utgifter og tidskostnader. Primærdata vil kunne omfatte kjemikalier som trengs for å utføre eksperimentet, ulike vitenskapelige analyser, og viktigst tiden det tar å utføre datainnsamling, bestemme resultater og konklusjoner, for deretter å skrive dataene som skal til publisering. Sekundærdata er vanligvis gratis eller tilsluttet en abonnementsavgift til ulike databaser, magasin eller tidsskrift. Når abonnement er inngått kan data innsamles umiddelbart slik at det tar mye kortere tid å samle sekundærdata.

Typer Science

Primære data brukes av alle grener av vitenskapen, men spesielt innenfor det som er kjent som "harde" fag: kjemi, biologi, fysikk, landbruk og mer. De aller fleste artikler publisert innenfor disse fagfeltene består av primærdata. Sekundære data brukes derimot i stor utstrekning i forbindelse med samfunnsvitenskap. Samfunnsfaglig forskning vil ofte bruke sekundære data for å finne mønstre i området av studien som gjennomføres.

3.2.2 Valg av primære kilder - intervjuobjekter

Intervjuobjekter	Roller
Eksperter	Utbyggingssjef NLSH, Helse Nord RHF Tidligere rådmann Tidligere ordfører
Administrative ledere i Bodø kommune	Rådmann Innkjøpssjef Eiendomssjef Leder byggeprosjekter Prosjektleder - Kulturkvartalet
Politikere	Ordfører Varaordfører

Tabell 4 – Overordnet oversikt over intervjuobjekter

3.3 **Intervju**

Med bakgrunn i det fenomenologiske designet ble det etter hvert klart at intervju ble ansett som det mest hensiktsmessige verktøyet for datainnsamling. På generelt grunnlag er det fem hovedgrunner til at intervju blir valgt i henhold til Johannessen (2011) og i vår situasjon er disse som følger:

- Frihet til å uttrykke seg, innebar i vår situasjon at informanten fikk anledning til å respondere på åpne spørsmål uten å bli avbrutt. Etter at svarene på de ulike spørsmålene framsto som uttømt ble det stilt oppfølgingsspørsmål basert på innhold i svarene.
- Rekonstruksjon av tidligere hendelser, innebar i vår situasjon at intervjuguiden tok utgangspunkt i at svarene skulle gis basert på generelle betraktninger samt to konkrete prosjekter; 1) Kulturkvartalet og 2) Løpsmark skole byggetrinn 4. Dette innebar at informanten måtte rekonstruere ulike beslutningsprosesser.
- Intervjusituasjonen er tilpasset informanten, innebar i vår situasjon at informanten kunne besvare spørsmålene sett fra sitt utgangspunkt mtp egen rolle og posisjon. Dette momentet passer best i ustrukturerte intervju hvor det bare er angitt et tema for dialogen, men hvor spørsmålene er tilpasset den enkelte. Så var ikke tilfelle i vår undersøkelse som derimot er basert på semistrukturert intervju.
- Kartlegge komplekse nyanser, innbar at det underveis i dialogen kom fram ulike svar som ga grunnlag for utdypende spørsmålsstillinger som ikke var bearbeidet i forkant av samtalen.

- Kvalitativ intervju som supplerende metode, innebar at vi gjennom dialog ble gjort oppmerksomme på forhold som vi hadde antagelser om, men som vi gjennom de løpende samtalene måtte revurdere for så å se fra en annen synsvinkel i tillegg.

3.3.1 Semistrukturert intervju

Den mest vanlige og utbredte formen for kvalitative intervju er semistrukturerte eller delvis strukturerte intervjuer i henhold til Johannessen (2011). Dette betyr i praksis at det tas utgangspunkt i en intervjuguide. Denne guiden må ikke ses på som et fast spørreskjema, men som en oversikt av tema og ulike generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. I første omgang identifiseres sentrale deltemaer som inngår i den overordnede problemstillingen. Deretter utarbeides det spørsmål som er ment å oppmuntre informanten til å utdype sine svar. En slik intervjuguide vil ha en bestemt rekkefølge på temaene, men disse kan endres. I hovedsak er det riktig å si at semistrukturerte intervjuer gir grunnlag for å balansere felksibilitet og standardisering.

I den aktuelle forskningssituasjonen ble det lagt vekt på den logiske rekkefølgen, eller de ulike fasene, som byggeprosjekter består av, hvor det i de ulike fasene ble stilt spørsmål som adresserte relevante forhold vedrørende problemstillingen.

Med bakgrunn i dette finner vi det riktig å forklare hvordan vi har brukt dette i vårt tilfelle. Våre informanter kan sies å tilhøre fire forskjellige grupperinger som følger;

- Ekspert, innenfor byggeprosjekt og kommunal ledelse
- Administrativ ledelse, rådmann og innkjøpsjef i Bodø kommune
- Politisk ledelse, ordfører, varaordfører og leder for plan og næringsutvalget
- Eiendomskontor, ansvarlig for byggeprosjekter i Bodø kommune

Samtidig som forberedelsene for de ulike samtalene ble gjennomført var oppgaven vår å omsette de aktuelle forskningsspørsmålene til praktiske intervjuguider passende for våre informanter.

Intervjuguidene var i prinsipp helt like for alle fire grupperinger, men for ekspertnivået ble spørsmålene mer generelle og åpne. Se vedlegg G og H. Spørsmålene i intervjuguiden var åpne noe som gir grunnlag for refleksjon der og da.

Strukturen i selve intervjuet var som følger:

1) Forut for intervjuet

- Skriftlig invitasjon ble sendt til aktuelle kandidater pr e-post, hvor eget brev ble laget som vedlegg til e-post hvor alle nødvendige detaljer ble redegjort for, blant annet hvilke datoer det var ønskelig å gjennomføre intervju på.
- Telefonkontakt ble deretter etablert 3 – 5 dager etterpå, for å gjøre den konkrete rekrutteringen til intervju, hvor både sted og tid ble avklart. Forventninger ift å motta spørsmålene i forkant ble også håndtert.

2) Under intervjuet

- Presentasjon av studentene; 1) hvem vi er, 2) MBA-studiet, 3) Selve oppgaven
- Gjennomgang av prosedyren for intervjuet, herunder; 1) Klargjøre bruk av lydopptak i samtalen, 3) utlevering av spørsmål med forklaring av oppbygging av spørsmål, 4) dokumentasjon av samtalen og 5) tilgang til referat
- Kartlegging av informantens bakgrunn og erfaring
- Gjennomføring av intervjuguide, samtale og dialog med klargjørende oppsummeringer underveis.
- Avslutning av samtale herunder takke informanten for respons og anvendt tid.

3) Etter intervjuet

- Ferdigstille referat fra intervju.
- Avklare oppfølgingsspørsmål.
- Sende referat til informant som for å avklare feilsiteringer osv.
- Korrigere referat, sende ut igjen til informant som får egen kopi samt takke for samtalen og oppmerksomheten.
- Arkivere dokumentasjonen.
- Vurdere justering av intervjuguide.

3.3.2 Gjennomføring av intervju med eksperter

Av vedleggende går det fram at det ble utformet 12 spørsmål, hvor de to første spørsmålene omhandlet bakgrunn for informanten, kalt fase en. I fase to var spørsmål nummer tre til nummer sju adressert mot håndtering av byggeprosjekter. I fase tre omhandlet spørsmål nummer åtte til tolv beslutningsprosesser og kriterier for valg av entreprisereformer. Etter den planlagte introduksjonen ble intervjuet igangsatt ved å diskutere hvordan offentlige byggeprosjekter planlegges og gjennomføres og hvilke faser prosjektene består av. Dette ble fulgt opp ved å

snakke om prosjektenes beslutningsprosesser samt hvilke interessenter som påvirker offentlige byggeprosjekt.

Etter dette ble det sett nærmere på hvilke faktorer som må være avklart før et byggeprosjekt kan vedtas. Etter denne fasen gikk spørsmålene nærmere inn på informantens forståelse av bygge-entrepriser, med fokus på mulighetsforståelse ved de ulike entrepriseformene og på hvilket tidspunkt, eller fase, beslutning om selve entreprisen faktisk besluttet. Fase tre avsluttes med fokus på kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag samt refleksjon rundt politisk involvering ift beslutningstaging.

Vi finner det spesielt interessant å forstå den historiske bakgrunn som to av ekspertene har, tidligere ordfører og rådmann md hhv 12 og 20 års erfaring i rollene. Det utvidet vår forståelse av kompleksitet og samfunns-forståelse hva gjelder offentlige byggeprosjekter. Informantene fikk utlevert spørsmålsskjema ved starten av intervjuet og framsto som svært åpne og ærlige i sin tilnærming.

Ekspert
<p>Nordlandssykehuset, Helse Nord RHF <i>Utbyggingssjefen er ansvarlig prosjektleder for utbyggingen av Nordlandssykehuset i Bodø og har tidligere bakgrunn fra statsbygg. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø 17. oktober 2012 på hans kontor og varte i 90 minutter.</i></p>
<p>Bedriftskompetanse AS <i>Forhenværende rådmann og nå seniorrådgiver i bedriftskompetanse AS, har ansvar for bedriftsrådgivning primært mot kommunal sektor. Han har tidligere innehatt stillingen som rådmann i Bodø kommune i 20 år hvor han sluttet i 2011. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 4. oktober 2012 og varte 90 minutter.</i></p>
<p>Bodø kommune <i>Forhenværende ordfører og nå rådgiver for samfunnsutvikling, hvor han har ansvar for rådgivning vedrørende samfunnsutvikling i Bodø kommune. Han har tidligere innehatt stillingen som ordfører i Bodø kommune i 12 år hvor han sluttet i oktober 2011. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 12. oktober 2012 og varte i 90 minutter.</i></p>

Tabell 5 – Ekspertene som ble intervjuet

3.3.3 Gjennomføring av intervju med administrativt personell og politikere

Situasjonen med administrativt personell var annerledes. De ble stilt mer detaljerte spørsmål vedrørende sine ansvarsområder. Også her ble det utformet 12 spørsmål, hvor de to første spørsmålene omhandlet bakgrunn for informanten, kalt fase en. I fase to var spørsmål nummer tre til nummer sju adressert mot håndtering av byggeprosjekter. I fase tre omhandlet spørsmål nummer åtte til tolv beslutningsprosesser og kriterier for valg av entreprisformer.

Etter den planlagte introduksjonen ble intervjuet igangsatt ved å diskutere hvordan kommunale byggeprosjekter planlegges og gjennomføres og hvilke faser prosjektene består av. Deretter omhandlet dialogen vedrørende det forelå planer og retningslinjer for kommunens byggeprosjekter. Dette ble fulgt opp ved å snakke om prosjektenes beslutningsprosesser i kommunal sammenheng ift: 1) generelt, 2) kulturkvartalet og 3) løpsmark skole byggetrinn fire. Etter dette ble det brukt mye tid på å kartlegge hvilke interessenter som påvirker kommunens byggeprosjekt ift 1) generelt, 2) kulturkvartalet og 3) løpsmark skole byggetrinn fire. Etter dette ble det sett nærmere på hvilke faktorer som må være avklart før et byggeprosjekt kan vedtas ift 1) generelt, 2) kulturkvartalet og 3) løpsmark skole byggetrinn fire. Etter denne fasen gikk spørsmålene nærmere inn på informantens forståelse av byggeentrepriser, med fokus på mulighetsforståelse ved de ulike entrepriseformene i kommunal sammenheng.

Deretter følger tre spørsmål som omhandler entreprisekriterier, kvalitetssikring av beslutningsgrunnlag og tidspunkt for beslutning, alle ift 1) generelt, 2) kulturkvartalet og 3) løpsmark skole byggetrinn fire. Fase tre avsluttes med refleksjon rundt politisk involvering ift beslutningstagning av entrepriseform. Informantene fikk utlevert skjema ved starten av intervjuet, mens eiendomskontoret ville ha tilsendt skjema noen dager i forkant for å kartlegge detaljer på aktuelle “caser”. Sistnevnte hendelse/fenomen ble diskutert med veileder i forhold til at det kunne oppstå en fare for “representation bias”.⁷

Vi fikk også interne dokumenter fra noen av våre informanter. Alle de oppnådde empiriske data ble tolket tilsvarende våre problemstillinger. Gyldigheten og påliteligheten utgaver av denne tolkningen er omtalt i neste avsnitt.

Administrativt personell i Bodø kommune
<p>Rådmann <i>Har hovedansvar for kommunens administrasjon iht kommuneloven. Han har tidligere innehatt ulike stillingen innenfor skatteetaten i troms og finnmark fylke. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 12. oktober 2012 og varte i 65 minutter.</i></p> <p>Innkjøpsjef <i>Har ansvar for inngåelse av rammeavtaler, bistand til kommunene og tjenesteenhetene i større anskaffelsesprosjekter, samt opplæring og veiledning innenfor anskaffelser og lov og regelverk for offentlige anskaffelser. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 8. oktober 2012 og varte i 90 minutter.</i></p>

⁷ Med dette forstås en tilbøyelighet til å representere eller inneha et bestemt synspunkt/perspektiv på bekostning av andre alternativer/ løsninger og er derfor ikke et nøytralt synspunkt. “Bias” kan komme i mange former og er ofte ansett for å være synonymt med fordommer.

Eiendomssjef

Har ansvar for kommunens bygg og eiendommer, herunder også kommunale byggeprosjekter og rapporterer til rådmannen. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 9. oktober 2012 og varte i 100 minutter.

Leder prosjektseksjon

Har ansvar for kommunens samlede prosjektutredninger. Intervjuet fant sted ved hans kontor i Bodø den 17. oktober 2012 og varte i 90 minutter.

Prosjektleder kulturkvartalet

Har prosjektlederansvar for prosjekt kulturkvartalet med kostnadsramme på 1.181 mill. Intervjuet fant sted på hans kontor 17. oktober og varte i 90 minutter.

Tabell 6 – Administrativt personell som ble intervjuet

Politisk personell i Bodø kommune
Ordfører Representerer partiet Høyre og kom første gang inn i bystyret i fylkeshovedstaden ved valget i 1999, og ble valgt til ordfører i Bodø kommune 27. oktober 2011. Intervjuet fant sted på hans kontor den 16. oktober 2012 og varte i 45 minutter.
Varaordfører Representerer framskrittspartiet og ble valgt til ordfører i Bodø kommune 27. oktober 2011. Han har yrkesbakgrunn som lege og arbeider til daglig på 330 Sq, hvor han er tjenestegjør på redningshelikopter. Intervjuet fant sted ved 330 Sq lokaler på Bodø hovedflystasjon den 23. oktober 2012 og varte i 90 minutter.

Tabell 7 – Politisk personell som ble intervjuet

3.4 Pålitelighet og validitet

Pålitelighet, troverdighet og overførbarhet er noen mål på kvalitet i kvalitative undersøkelsesopplegg. Ved bruk av kvantitative metoder snakker en gjerne om reliabilitet som mål på pålitelighet, men innenfor kvalitative metoder passer dette dårlig i henhold til Johannessen (2011) på grunn av at;

- 1) Spørsmålene som stilles i intervjuer vil kunne variere fra intervju til intervju siden samtalen er det som til slutt styrer hvilke spørsmål som stilles
- 2) Intervju og observasjon er verdiladet og kontekstuelle. Det vil være umulig for andre forskere å duplisere en kvalitativ forskers forskning
- 3) Siden forskeren selv deltar i samtalen vil dennes bakgrunn og kompetanse vanskelig kopieres av andre forskere, og tolkning av svarene vil derfor ikke kunne kopieres

Intervjuene er gjennomført med basis i faste intervjuguider for henholdsvis A) eksperter og B) ansatte i Bodø kommune (både administrasjon og politikere). Spørsmålene er i tillegg tilnærmet lik for begge gruppene. Alle spørsmål er i større eller mindre grad blitt besvart og det er i liten grad blitt utført oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuene. Det er derfor grunnlag for å si at alle intervjuobjekter i sin gruppe har fått forestilt seg de samme spørsmålene og de har i varierende grad blitt utfordret med nye spørsmål underveis.

Yrkesbakgrunnen til den ene av studentene var på forhånd diskutert av administrasjonen i Bodø kommune, og det ble stilt krav om at det ikke ble stilt spørsmål om byggeprosjekter Skanska er involvert i. Dette resulterte i en arbeidsfordeling hvor den av oss som jobber i Skanska skulle stå for referatskrivingen, mens den andre skulle stille spørsmålene. Det er imidlertid grunn til å tro at svarene fra administrasjonen ble preget av vår yrkesbakgrunn, at vi med bakgrunn i dette kanskje har mistet noen nyanser i svarene som ble gitt, som vi ellers kunne ha fått. Vi sitter ikke igjen med dette inntrykket totalt sett. Vi har mer eller mindre fått utfyllende svar på alle spørsmål som ble stilt respondentene.

Validiteten, dvs. troverdigheten, i kvalitative undersøkelser dreier seg i stor grad om fremgangsmåter og funn reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. Teoretiske funn og metodebruk må vurderes. En redegjørelse for validitet i kvalitative studier skal inneholde opplysninger om de metodene som er brukt i datainnsamlingen, intervjumetode og forklaring på hvordan datareduksjonen er gjennomført og om dataene er kategorisert i henhold til Johannessen (2011). Validitet handler også om hvorvidt informantene snakker sant eller usant. Svakheter og skjevheter i informantenes svar kan også skyldes metodefeil. Slike feil kan være;

- 1) Publiseringsskjevhet: Vektlegges “positive” resultater mer enn “negative” resultater.
- 2) Utvalgsskjevhet: Systematiske skjevheter i informantutvalget, noen enheter kan være underrepresentert eller utelatt.
- 3) Klassifiseringsskjevhet: Feil type informanter tatt med i utvalget, har ikke sikret at informantene faktisk er egnet til å belyse problemstillingen.
- 4) Intervjuskjevhet: Forskeren påvirker informanten ved å være til stede og hvordan samtalen føres. Kan variere fra intervju til intervju.
- 5) Hukommelsesskjevhet: Informantene husker ikke “korrekt”.
- 6) Kognitiv skjevhet: For eksempel at forskeren siler informasjonen i større eller mindre grad subjektivt.

For å sikre at svarene ikke ble «farget» av den som skrev referatene, dvs. at svarene var i tråd med det respondentene hadde sagt og ment, ble de ferdige referatene sendt tilbake til respondentene slik at de fikk anledning til korrigere feilaktige siteringer. To av respondentene valgte å gjøre endringer og tilføyelser, de andre hadde ingen kommentarer eller bemerkninger til referatene. Endringene og tilføyelsene ble tatt til følge og inngår i forskningen. Ut fra dette er det grunn til å anta at flere av skjevhetene nevnt foran i stor grad er eliminert.

Når det gjelder utvalgsskjevhet har vi forsøkt å sette sammen et tilstrekkelig bredt utvalg informanter for i størst mulig grad å eliminere denne skjevheten. Alle er plukket ut med tanke på å få belyst problemstillingen og tilhørende forskningsspørsmål på en bredest mulig måte. Informantene er valgt ut også med tanke på at de faktisk har relevant kunnskap om tematikken samt at de innehar roller som rapporterer til hverandre kommunens kommandolinje.

Ekspert: Det er intervjuet tre eksperter, alle med ulik faglig bakgrunn; tidligere ordfører, tidligere rådmann og prosjektleder i Helse Nord med bakgrunn fra bla. Statsbygg.

Administrativt nivå i Bodø kommune: Det er intervjuet fem personer med ulike funksjoner i kommunen; 1) rådmann, 2) innkjøpsjef, 3) eiendomssjef, 4) seksjonsleder og 5) prosjektansvarlig på prosjektseksjonen. Ved å intervju hele «kjeden» fra topp til bunn i administrasjonen har vi håp om å få innsikt i den naturlige saksgangen og følge beslutningslogikker på ulike nivå fram til vedtak fra administrasjonen til politikerne.

Politisk nivå i Bodø kommune: Det var opprinnelig planlagt å intervju ordfører, varaordfører og leder av Plan-, næring- og miljøkomiteen (PNM). Sistnevnte lyktes det av flere grunner ikke å få intervjuet. Det ble ikke vurdert å intervju noen fra opposisjonen siden det var planlagt å intervju den “mest kompetente” personen som ekspert – tidligere ordfører gjennom 12 år i kommunen.

Målet med forskningen er blant annet å trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn og gjøre resultatene overførbare til andre tilsvarende problemstillinger. I dette tilfellet anta at resultatene fra forskningen kan gjelde også for andre tilsvarende kommuner. Overførbarhet dreier seg om hvorvidt det lykkes å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres.

3.5 **Etikk**

Etiske problemstillinger oppstår når forskningen direkte berører mennesker, spesielt i forbindelse med datainnsamlingen, enten den foregår gjennom observasjon, intervju eller eksperimenter. I

forbindelse med intervjuer kan for eksempel informantene etterpå føle at de har dummet seg ut eller gitt for mye informasjon, eller at intervjueren ikke har behandlet informanten eller den informasjonen som er fremkommet, med tilstrekkelig respekt i henhold til Johannessen (2011). Som nevnt tidligere ble referat fra intervjuene sendt tilbake til den enkelte informant for tilbakelesing. På den måten kunne informantene eventuelt korrigere svarene i etterkant i fred og ro, uavhengig om de syntes svarene hadde blitt galt fremstilt eller om de angret på svarene som de hadde gitt. Kun to av informantene valgte å endre på noen av sine svar, og endringene ble i sin helhet tatt til følge. Dette var for øvrig informanter som ba spesielt om å slippe å bruke båndopptaker under intervjuene.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har forskningsetiske retningslinjer.⁸ Ifølge Johannessen (2011) kan disse retningslinjene sammenfattes i tre hensyn; 1) informantens rett til selvbestemmelse og autonomi – informanten skal kunne selv bestemme over sin deltakelse og kunne trekke seg på et hvilket som helst tidspunkt uten å begrunne det og uten noen form for ubehag eller negative konsekvenser, 2) forskerens rett til å respektere informantens privatliv og 3) forskerens ansvar for å unngå skade – den som deltar i intervjuer skal utsettes for minst mulig belastning. I vår oppgave ble det i forkant av intervjuene først sendt ut en skriftlig informasjon til hver enkelt informant om oppgavens tema samt hvorfor informanten var plukket som ønsket deltaker i undersøkelsen. Deretter ble informantene kontaktet pr telefon for å spørre om de ønsket å bli intervjuet (etter å ha lest utsendt informasjon), og samtidig avtale tidspunkt for intervju. Det var med andre ord opp til informanten om han eller hun aksepterte å la seg intervju. Undersøkelsen berørte ikke informantens privatliv, vi var kun på jakt etter jobbrelevant informasjon. I tillegg ble referatene fra intervjuene sendt til tilbakelesing, slik at eventuelt belastende svar kunne endres av informanten selv.

4 EMPIRISK DEL

4.1 Kommunal kontekst

Ordet kontekst (fra latin: *contextus*, “sammenveving”) er begrepet for omstendighetene omkring en hendelse eller en tilstand. Konteksten virker inn på hvordan vi tolker denne hendelsen eller tilstanden, og den kan også virke inn på hvordan hendelsen forløper. Det kan videre dreie seg om

⁸ www.etikkom.no

den fysiske situasjonen eller de kulturelle rammene som dette forekommer i. For at leseren skal kunne forstå og tolke teksten riktig må det først etableres kunnskap om kommunal virksomhet. Slik bakgrunnskunnskap er en del av konteksten.⁹

4.1.1 Politisk situasjon i aktuell kommune

Kommunevalget 2011 og de etterfølgende forhandlinger medførte regimeskifte i Bodø kommune. Den rødgrønne koalisjon måtte vike plassen, og partiet Høyre overtok ordførervervet. Fremskrittspartiet fikk vervet som varaordfører, og det er første gang partiet har en så fremskutt posisjon i fylkeshovedstaden. Øvrige partier som utgjør den nye posisjonen er;

1) Kristelig folkeparti, 2) Partiet venstre og 3) Senterpartiet.

4.1.2 Økonomisk situasjon i norske kommuner

Generelt kan man si at mange norske kommuner har en anstrengt økonomi med liten grad av handlefrihet til å gjøre nødvendige bygningsmessige investeringer. Det er ca 50 kommuner som befinner seg på den såkalt ROBEK¹⁰ listen (pr mai 2011). Disse kommunene er under statlig økonomisk styring og kontroll da regnskapet over tid ikke har kommet i balanse. For de kommunene som er oppført i registeret, er følgende vedtak ikke gyldig før de er godkjent av fylkesmannen:

- Vedtak om opptak av lån og finansiell leasing.
- Vedtak om leie av bygninger, anlegg, og varige driftsmidler som kan påføre kommuner eller fylkeskommunen utgifter utover de fire neste budsjettår.

Kommuner som opplever avfolkning blir i takt med denne utviklingen «straffet» med en negativ endring i årlig inntektsstrøm (rammetilskuddet) fra staten. Det betyr igjen at driftskostnadene må reduseres tilsvarende. Den økende sentralisering til byer og tilsvarende avfolkning av distriktene medfører at kommunale virksomheter i mange henseender ikke vil make å ivareta sitt lovmessige ansvar uten å gjøre store inngrep. Det er en kjensgjerning at etterslepet innenfor FDV av kommunale bygg ikke er tilfredsstillende og at byggene i alt for store grad forfaller. Avbøtende tiltak er endring i skolestrukturer ved at skoler og skolekretser slås sammen. Parallelt med dette må kommuner i stadig større grad sette av penger til økende framtidige pensjonsforpliktelser. I sum presser dette kommuner til å endre driftsstrukturer for å redusere den økonomiske sårbarheten. Det vil derfor være avgjørende at kommunens byggeprosjekter har så lav risiko som overhodet mulig. Risiko i dette tilfellet må forstås som uønskede avvik i kvalitet,

⁹ <http://no.wikipedia.org/wiki/Kontekst>

¹⁰ ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

tid og økonomi. Slike avvik kan føre til at prosjekter koster mer enn det som var opprinnelig planlagt. Denne merkostnaden vil føre til uforutsett belastning av finanskostnader inn i en allerede presset driftsøkonomisk situasjon.

4.1.3 Økonomisk situasjon i aktuell kommune

I henhold til “Nyholmenerklæringen” som ble etablert av partiene Høyre, Frp, Krf, Venstre og senterpartiet (2011) går det fram at kommunens økonomiske situasjon er utfordrende og den ga lite handlingsrom i budsjettbehandling for år 2012. I erklæringen er det en overordnet målsetting å ha fokus på næringsutvikling og verdiskaping, slik at det gjennom vekst kan skapes større økonomisk handlefrihet i perioden. På sikt vil dette, i kombinasjon med andre grep, muliggjøre at kommunen kan prioritere alle de gode sakene partene har kommet til overensstemmelse om. Videre går det fram at partiene er enig om at betydelige deler av samarbeidsperioden antas å bli preget av tøffe økonomiske og politiske prioriteringer. For å oppnå disse målsettingene er partene enig om å:

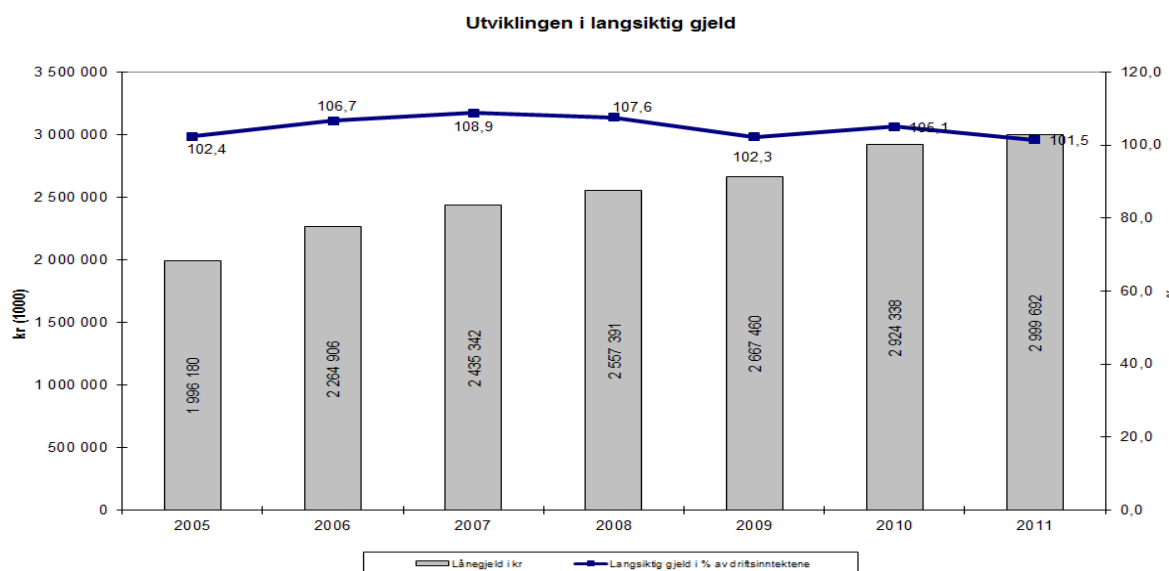
- 1) Ikke binde opp kommuneøkonomiens realvekst i utvidet drift for 2012
- 2) Fremlegge en helhetlig plan for innsparinger i eksisterende rammer for 2012
- 3) Utarbeide et langsiktig program for innsparing for hele perioden i løpet av 2012
- 4) Ikke foreta større låneopptak enn at økonomisk handlefrihet alltid er til stede
- 5) Ta bedre vare på fellesverdier, før det bygges nytt
- 6) Ta hensyn til at planer som vedtas og som innebærer økonomiske forpliktelser, skal ses i sammenheng med økonomiplanen og implementeres i denne fortløpende ved årlig rullering
- 7) Ikke øke eiendomsskatten i perioden

Med utgangspunkt i årsmelding (2011) går det fram at kommunens likviditet hovedsakelig består av fondsmidler til Kulturkvartalet og ubrukte lånemidler fra investeringsprosjekter som har forsinket fremdrift. Staten har fra 2011 skjerpet regler om låneopptak. Det er ikke lenger anledning å ta opp nye lån så lenge det finnes ubrukte lånemidler. Når Kulturkvartalets fondsmidler brukes opp i løpet av 2012 og 2013 så vil kommunen kunne få problem med likviditet. Videreføring av dagens ordning med bokføring av pensjonsutgifter skaper ytterligere utfordringer for likviditet. Det uttales videre at det er svært viktig at kommunen har mer langsiktige planer om hvordan likviditeten kan styrkes i nærmere fremtid. Utvikling i langsiktig gjeld og likviditet påvirker kommunens økonomiske situasjon. Langsiktig gjeld, eksklusiv pensjonsforpliktelser, har økt med kr 75,3 mill fra 2010 til 2011. Dette skyldes hovedsakelig økt

låneopptak i 2011 på kr 278,3 mill. Til sammenligning utgjør betalte avdrag for 2011 kr 202,9 mill. Så lenge betalte avdrag er lavere enn låneopptak vil kommunens gjeld øke. Staten anbefaler at kommunens samlede gjeld ikke overstiger 50 % av brutto driftsinntekt. Hvis en ser bort fra vann- og avløpsportefølje, startlån og øvrige låneopptak, hvor deler av lånekostnader er kompensert, kan det konkluderes med at omtrent halvparten av den totale låneporteføljen ikke er forbundet med særlig risiko. Det må imidlertid påpekes at kommunens handlefrihet ikke vil bedre seg hvis utvikling i langsiktige gjeld fortsetter i årene som kommer. Figuren under viser utvikling i kommunen langsiktig gjeld siden 2005. For regnskapsåret 2011 er lånegraden lik 101,5 %. Regnskapsåret 2012 er ikke ferdigstilt i skrivende stund.

I henhold til rådmannens budsjettforslag for år 2013 heter det:

“Kommunen vil i økonomiperiode for årene 2013 – 2016 øke brutto gjeldsgrad fra 101,5 % til 120 % av årlige driftsinntekter. Dette er langt over Statens anbefaling på 50 %. Ettersom kommunen er midt inne i utførelsen av store, komplekse prosjekter som Stormen kulturkvarter og Bypakke Bodø, henstiller rådmannen til at det bør utvises forsiktighet med tanke på nye store investeringer til utfallet av disse prosjektene foreligger. Utover dette anbefales det å gå igjennom politiske vedtak knyttet til prosjekter som ikke er igangsatt, med siktemål å vurdere mulig prosjektutsettelse i tid.”



Figur 5 – Utvikling langsiktig gjeld i aktuell kommune i perioden 2005 – 2011

4.1.4 Lov om offentlige anskaffelser¹¹

Offentlige anskaffelser er et allment uttrykk som i offentlig språkbruk har en mer avgrenset betydning. Det omhandler da anskaffelser av varer, tjenester, bygg og anlegg eller andre ytelser til stat, kommune og andre med visse bestemte tilknytninger til disse. Etter at Norge gikk med i EØS er det etterhvert kommet et omfattende regelsett for hvordan det offentlige skal foreta sine anskaffelser. Utgangspunktet er EØS-avtalen og direktivene om offentlige anskaffelser. I norsk rett ivaretas dette av Lov om offentlige anskaffelser, med tilhørende forskrifter for de “klassiske sektorene” og “forsyningssektoren”. Regelverket er i hovedtrekk tvingende, men inneholder til dels alternative framgangsmåter for hvordan anskaffelsene skal foretas. For eksempel skal ytelsene være spesifisert på bestemte måter, det er kvalifikasjonskrav til leverandørene og det skal settes opp tildelingskriterier for valg av tilbud eller tilbud. Regelverket stiller strenge krav til forberedelse, gjennomføring og avslutning av anskaffelsene, blant annet med omfattende dokumentasjon, spesiell kunngjøring, frister, inngåelse av kontrakt ved avtaledokument og adgang til å klage til den som anskaffer. Det kan også påklages til klagenemnda for offentlige anskaffelser (forkortet til KOFA), samt ved å gå til domstolene. Erfaringer fra KOFA viser store avvik i kommunenes evne og ferdigheter til å overholde lover og forskrifter i forbindelse med anskaffelser. Tabellen viser antall saker med regelbrudd som er avgjort i KOFA i perioden 2005 – 2012. Slike saker kan påføre kommunene økonomiske tap.¹²

KOFA - klagesaker	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Totalt antall avgjorte klagesaker	264	176	217	171	230	280	293	212
Antall saker med regelbrudd	71	77	118	66	112	123	86	75
Andel saker med regelbrudd	27 %	44 %	54 %	39 %	49 %	44 %	29 %	35 %

Tabell 8 – Antall avgjorte saker med regelbrudd i KOFA

Innkjøpskontoret i den aktuelle kommunen, som også utgjør vertskommunen for innkjøpssamarbeid i den nærmeste regionen rundt, har som oppgave å forvalte lovverket for offentlige anskaffelser. Formålet er regulert i Lov om offentlige anskaffelser. LOA § 1 og skal bidra til økt verdiskapning, sikre effektiv ressursbruk, god forretningsskikk og likebehandling. Gode interne rutiner i forbindelse med anskaffelser er ressursbesparende og forebygger ulovlige innkjøp. Grunnleggende prinsipper for anskaffelsesprosedyren – LOA § 5 er at offentlige

¹¹ http://no.wikipedia.org/wiki/Offentlige_anskaffelser

¹² Statistikken er hentet fra KOFA's hjemmesider (<http://www.kofa.no/no/Statistikk>)

innkjøpere skal opptre på en ikke-diskriminerende måte, sikre konkurranse, sikre likebehandling, forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og god forretnings skikk.

4.1.5 Konkurranse om høykompetent og spesialisert arbeidskraft

Et annet utviklingstrekk, som er vesentlig å forstå i den kommunale konteksten, er kampen om kompetanse og arbeidstakere i nøkkelroller, hvordan dette påvirker kommuner og deres tjenesteproduksjon. Ingeniører går til bedre betalte jobber i både det private næringsliv og staten på bekostning av kommunene. For kommunene innebærer dette at de i større grad må kjøpe tjenester av private aktører. Det stilles da krav til at kommunene innehar tilstrekkelig bestillerkompetanse til å kjøpe tjenester innenfor rammene i LOA.¹³ Det vil oppstå behov for økt juridisk ekspertise for å støtte opp om slike prosesser.

I henhold til årsmelding for aktuell kommune (2011) har de store utfordringene innenfor tekniske fag, dvs. det er mangel på både fagarbeidere og personell med høyere utdanning. Det er imidlertid gjort tiltak for å beholde personell gjennom bedre lønns- og arbeidsvilkår, noe som har gitt positive resultater. Imidlertid sliter en med tilstrekkelig nyrekruttering. Eiendomskontoret, herunder prosjektutvikling, står foran et generasjonsskifte av medarbeidere. Mangel på ingeniører, sivilingeniører og arkitekter vil påvirke kommunens evne til å gjennomføre viktige utviklingsoppgaver i fremtiden.

4.2 **Kommunale beslutningsprosesser**

4.2.1 Det formelle grunnlaget for kommunale beslutninger

For å belyse de formaliteter en kommune står ovenfor med tanke på offentlige lover, forskrifter samt lokalt fattede vedtak for å regulere den offentlige saksbehandlingen, gjøres det en kobling med den generelle regelmodellen, modell 2 i figur 1, for beslutninger opp mot kommuneloven. Dette gir en relevant innsikt til hvilke prosedyrer og rutiner som styrer en kommunal beslutningsprosess. Kommuneloven gir adgang for ulik kommunal organisering hvor ulike roller får forskjellig anledning til å føre det prinsipielle påvirknings- og beslutningsansvaret. Kommunens administrasjon utarbeider og framlegger saker til politisk behandling og beslutning. Dernest skal politiske vedtak og beslutninger iverksettes av administrasjonen. Nedenfor gjøres det et utdrag av de mest relevante paragrafene i kommuneloven som regulerer hvem som forbereder, beslutter og iverksetter en beslutning.

¹³ LOA – Lov om offentlig anskaffelser

Paragrafene 6, 8 og 10 regulerer de kommunale og fylkeskommunale organer, mens paragrafene 22 og 23 regulerer kommunens og fylkeskommunens administrasjon. Paragraf 35 regulerer selve vedtaksprosedyren.

I kommunelovens § 6 går det fram at:

“kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.”

I kommunelovens § 8, tredje ledd går det fram at:

“formannskapet og fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig fastsetter kommunestyret og fylkestinget selv området for formannskapets og fylkesutvalgets virksomhet. Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov”.

I kommunelovens § 10, første og andre ledd går det fram at:

“kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer. Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.”

I kommunelovens paragraf 22 går det fram at:

“I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef. Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjons-sjefen.”¹⁴

I kommunelovens paragraf 23, andre ledd går det fram at:

¹⁴ Tittelen administrasjonssjef sammenfaller med rådmann.

“Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”

I kommunelovens paragraf 35, første ledd går det fram at:

“Vedtak treffes med alminnelig flertall av de stemmer som avgis, hvis ikke annet følger av denne lov eller av valgloven § 9-2 annet ledd eller § 9-3 annet ledd. Ved stemmelikhet i andre saker enn valg er møteleders stemme avgjørende.”

Ut av disse henvisningene går det fram at det er klare regler og prosedyrer for hvordan beslutninger skal fattes, herunder hvem som skal lage beslutningsgrunnlag, hvem som skal beslutte og på hvilken måte beslutningen skal fattes for å være gyldig.

Av praktiske hensyn delegeres en del makt og myndighet fra kommunestyret til administrasjonssjefen. Det betyr at denne kan fatte vedtak i mange ulike saker uten politisk involvering. Administrasjonssjefen søker å delegere dette videre til de relevante tjenesteproduserende enheter og avdelinger. Dette sikrer at beslutninger, som angår daglig drift samt plikter og rettigheter til brukere av de kommunale tjenestene, skjer på en hurtig og skånsom måte. Motsatt vil den sub-delegerte myndighet forberede politiske saker (saksbehandler) på vegne av administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen godkjenner imidlertid hver sak som skal til politisk behandling. En slik godkjenning er proforma i de fleste tilfeller, noe som innebærer at saken som sådan ikke gjennomgår en faktisk etterkontroll utført av administrasjonssjefen. Dette byr på mange ulike feilkilder, og i forhold til plikten, jfr kl§23 - andre ledd, innebære at saken skal være forsvarlig utredet. For å løse dette praktiske dilemmaet, som (March, 1994) omtaler som en kognitiv begrensning i sine betraktninger om begrenset rasjonalitet, bruker administrasjonssjefen tillit som en løsningsstrategi. Dette må forstås som en naturlig del av den inkrementelle beslutningsmodellen og handlingslogikk forøvrig. For å gi tillit må man føle at mottager normalt løser sine oppgaver på en tilfredsstillende måte over tid. Dersom det er etablert en kulturell forståelse for dette i samarbeidet mellom administrasjonssjef og bemyndiget saksbehandler, så innfris tillitsdimensjonen. Denne saksbehandlingsstrukturen vil derfor i henhold til Schein (1994), framstå som den rette måten å gjøre dette på. Dette er selve essensen i organiseringen av den kommunale beslutningsstrukturen som er styrt av et sett med ulike regler.

4.2.2 Kommunal saksbehandling av byggeprosjekter (faser)

Denne delen av beslutningsteorien forsøker å belyse de ulike formelle faser som et byggeprosjekt gjennomgår. Grovt sett deles dette inn i to hovedfaser; 1) prosjektutvikling (idé-, skisse- og forprosjekt) og 2) prosjektgjennomføring (detaljprosjekt og bygging). Disse to hovedfasene saksforberedes løpende av kommunens administrasjon. Samspillet mellom det politiske og det administrative nivået kan variere fra prosjekt til prosjekt i forhold til hva som skal til politisk godkjenning. Normalt utarbeides skisse- og forprosjekt av administrasjon, mens prosjektets rammer vedtas av politikere. Etter forprosjektet sendes saken til formannskapet for vedtak om igangsetting under forutsetning av at kostnadsoverslaget fortsatt er innenfor de vedtatte økonomiske rammer fra skisseprosjektet. Valg av entrepriseform kan havne mellom disse to fasene, og det kan være tilfeldig om beslutning fattes på politisk eller administrativt nivå.

4.2.2.1 *Prosjektutvikling*

Prosjektutvikling av for eksempel et nytt bygg er i sin enkleste form et samarbeid mellom byggherre og arkitekt. En utvidet utviklingsgruppe kan også være sammensatt av andre rådgivere samt brukerne av bygget. Dersom byggherren har valgt entreprenør før prosjektutviklingen starter er det naturlig at denne også er med i utviklingsfasen. Prosjektutvikling handler om å komme frem til et resultat som gir byggherren et lønnsomt prosjekt, brukerne et funksjonelt bygg, oppfyllelse av krav i plan- og bygningslov samt et bygg som ivaretar energi- og miljøkrav. Hvem som deltar i prosjektutviklingen avhenger også hvilken fase prosjektet er i. Prosjektutvikling defineres ofte som fasene frem til detaljprosjektering. Disse fasene er;

- Idéfasen

Idéer må til for at prosjekter skal realiseres. Men er det hold i dem? Er de gjennomførbare med de inntektene og kostnadene som forespeiles? Byggekostnader er en vesentlig faktor i vurderingen dersom det skal gås videre med idéen, eller finne på noe annet. Det må gjennomføres grove overordnede kostnadsvurderinger basert på nøkkel-/erfaringstall. Dersom byggherren konkluderer med at prosjektet er realiserbart kan denne velge å fortsette inn i neste fase (skissefasen) med eller uten entreprenør. Dvs. allerede her bør byggherren foreta en vurdering av hvilken entrepriseform han ønsker for prosjektet. Det kan spesielt nevnes at samspill – og OPS-entrepriser¹⁵ starter som regel i eller rett etter idéfasen.

- Skissefasen (skisseprosjekt)

¹⁵ OPS betyr offentlig og privat samarbeid

I skissefasen engasjeres arkitekt, evt andre rådgivere, brukere og entreprenør. Skisseprosjektet resulterer i en rapport med en grov beskrivelse, skissetegninger og et budsjett. Det skal utarbeides målsettinger for prosjektet, herunder blant annet mål for økonomi, funksjon, energikrav, kvalitetsstandard, etc. Dersom entreprisform ikke ble valgt etter idéfasen bør byggherren nok en gang foreta en vurdering av hvilken entreprisform han ønsker for prosjektet. Totalentreprise starter ofte etter skissefasen, før tegninger og beskrivelser detaljeres.

- Forprosjektfasen

Forprosjektet gir, som regel, en inngående beskrivelse av prosjektets funksjon og kvaliteter. Resultatet av forprosjektet skal foreligge i en rapport med funksjons-beskrivelser, tegninger, budsjett, fremdriftsplan og målsettinger for prosjektet. Dersom entreprisform ikke er valgt før etter at denne fasen er avsluttet står byggherren igjen med mulighet for å velge total-, general-, hoved- eller delte entrepriser.

- Detaljprosjektering

Før detaljprosjektering starter er det valgt entreprisform i en av de foregående faser. Dersom byggherren etter forprosjektfasen velger totalentreprise vil ansvaret for detaljprosjekteringen ligge på totalentreprenøren. Prosjekteringen vil delvis gå parallelt med byggingen, og resulterer i arbeidstegninger. Eventuelt blir det også utarbeidet en beskrivelse av arbeidet som skal utføres.

Dersom byggherren velger general-, hoved- eller delte entrepriser har byggherren ansvaret for å engasjere rådgivere for alle fag, som forestår detaljprosjekteringen. Prosjekteringen resulterer i arbeidstegninger, detaljert beskrivelse med tilhørende mengder for alle arbeider i henhold til NS 3420 - Beskrivelsestekster for bygg, anlegg og installasjoner i henhold til Standard Norge (2011). Prosjekteringen bør være avsluttet før konkurransegrunnlaget blir sendt ut på anbud for å ha kontroll på utførelsen, mengder og eventuelt spesielle utførelsesdetaljer.

Parallelt med disse fasene går dialogen med andre offentlige myndigheter vedrørende regulering og rammesøknad. Et byggeprosjekt av en viss størrelse og kompleksitet krever en mengde avklaringer før det kan bygges, og en god del av dem bør tas i disse fasene av prosjektet. Innsigelsesinstansene er mange og det kan ta lang tid fra en idé etableres til klarsignal kan gis.

4.2.2.2 Prosjektgjennomføring

I gjennomføringsfasen vil en kommunal byggherre etablere egen prosjektledelse. Det handler i stor grad om å være byggherrens bindeledd mot ulike entreprenører, leverandører og rådgivere. Hvor mange aktører prosjektledelsen skal forholde seg til avhenger av hvilken entrepriseform som er valgt. Prosjektledelsen skal påse at kontraktens avtalte fremdrift, kvalitet, økonomi, miljø, HMS, etc. blir ivaretatt til beste for byggherren.

4.2.3 Iverksetting av beslutninger

Beslutninger må vurderes ut fra to aspekter: et instrumentelt og et symbolsk. Instrumentelle beslutninger har til hensikt å løse problemer. Beslutninger om byggeprosjekter er i høyeste grad en instrumentell beslutning som skal gjennomføres. I så måte er valg av entrepriseform en oppgave som har et operativt tilsnitt. De symbolske beslutningene er rettet mot å vinne legitimitet ved å vise vilje til å gjøre noe bestemt, uten at man nødvendigvis har tenkt å sette tiltaket ut i livet. For eksempel er kjøp av klimakvoter et signal om at organisasjonen ønsker å være miljøvennlig noe som kan oppfattes som et signal til omgivelsene på “handlekraft”, og det kan gi sterke signaler utad om de forpliktelser organisasjonen tar på seg.

Det paradoksale er at mange virksomheter ser ut til å frakople beslutninger, som blir oppfattet som snakk, fra praktisk handling. Gjennom å bekjentgjøre beslutninger møtes ulike forventninger, uten at det innvirker på endret praksis i drift eller produksjonen av varer og tjenester. Dette kan oppfattes som dobbeltmoral sett fra et helhetlig perspektiv. Et eksempel kan være hensyn som Statoil må ta i forhold til natur og miljø i forbindelse med produksjon av olje og gass, samtidig som de vet at olje og gass er hovedårsaken til klimagassutslipp og økende miljøforandringer. Likeledes gjelder dette for Vinmonopolet hvor det i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009) både finnes en kommersiell salgsside med monopolrett som i tillegg skal begrense folks alkoholkonsum.

Forfatterne sier videre at det kan oppstå store gap mellom de intensjoner som ligger i en beslutning og de resultater man faktisk oppnår. Dette kan skyldes:

- 1) Utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for beslutningen
- 2) Ressursene som stilles til rådighet for iverksetting ikke er tilstrekkelige
- 3) Har tilstrekkelig med ressurser, men kombinasjonen av dem er feil
- 4) Motstand fra grupper internt i organisasjonen (spesielt ved flytting/relokalisering)

Vanligvis vil beslutninger fattes av andre aktører enn de som skal implementere og iverksette disse i henhold til Thorsvik & Jacobsen (2009). Det er særlig to forhold som byr på utfordringer; 1) beslutninger framstår ofte som vage samt svakt formulert og dokumentert, noe som gir rom for ulik fortolkning. 2) De som skal iverksette beslutningen vet ikke nøyaktig hva de skal gjøre eller hvilke forventninger som ligger til grunn. Dette kan også skje selv i de tilfeller hvor direktivene framstår som klare og tydelige fordi iverksetterne ikke forstår det som skal skje. Budskap forringes når informasjon overføres fra en person til en annen. I tillegg vil eierskap og tilhørighet svekkes betydelig ved distansering fra opprinnelig kilde.

4.3 Offentlige anskaffelser og entreprisereformer

4.3.1 Innledning

Valg av entreprisereform ved utbyggingsprosjekter er en viktig beslutning byggherren står overfor og som i stor grad danner grunnlaget for hvordan prosjektgjennomføringen blir, med hensyn til både kostnad, kvalitet og tid (fremdrift). Entreprisereform danner grunnlaget for den juridiske byggekontrakten mellom byggherre og entreprenør/leverandør. Hvilken entreprisereform som velges må baseres på blant annet prosjektets størrelse og kompleksitet, byggherrens bestillerkompetanse og prosjektorganisasjon til rådighet og ikke minst hvordan byggherren ønsker å fordele risikoen mellom seg og leverandørene i prosjektet.

De mest vanlige entreprisereformer i Norge er delte entrepriser, hoved- og totalentreprise. I mindre grad har en benyttet generalentrepriser, selv om dette også er en tradisjonell entreprisereform. Totalentreprise er en relativt ny kontraktsform som ble tatt i bruk i Norge på begynnelsen av 1990-tallet regulert i totalentreprisestandard NS 3431, utg. 1 - 1992. Denne standarden er nå utgått og erstattet med NS 8407 i henhold til Standard Norge (2011). Totalentreprise er svært ofte benyttet av private byggherrer, som ønsker å eliminere mest mulig av egen økonomisk risiko.

De siste 10 årene har enkelte offentlige byggherrer tatt i bruk nyere entreprisereformer som samspill- og OPS-entrepriser.¹⁶ I Oslo kommune har Undervisningsbygg KF gjennomført et OPS samarbeid med SG Finans for rehabilitering og drift av to skoler hvor følgende trekkes fram som fordel i henhold til SINTEF (2009);

¹⁶ Offentlig privat samarbeid (OPS)

“En av gevinstene ved valgte OPS-modell er at det for Undervisningsbygg KF kan være forretningsmessig lønnsomt å overlate eierskapet for enkelte bygg til en privat aktør. Når aktøren gis mulighet til å påta seg oppgaver som kommunen selv utfører ved øvrige skoler, må kompetanse- og erfaringsoverføring mellom partene også fremheves som en mulig gevinst. Spesielt gjelder det i driftsfasen. Med andre ord gir dette læringsmuligheter for Undervisningsbygg, og muligheter for å kunne sammenligne seg mot eksterne leverandører.”

Disse to entrepriseformene, i ulike varianter, innebærer i større grad enn tidligere at byggherre og entreprenør sitter sammen og utvikler/planlegger prosjektet. Det krever stor kunnskap og kompetanse om så vel det bygningstekniske, men ikke minst i forhold til det juridiske hos begge parter for at slike entrepriser skal bli vellykkede.

Det finnes per i dag ikke standardkontrakter for samspill- og OPS-entrepriser. Mange byggherrer baserer seg derfor på den nye totalentreprisestandarden NS 8407 i henhold til Standard Norge (2011) med presiseringer og tilleggsbestemmelser.¹⁷ At det tas i bruk nye entreprisformer kan tolkes dit hen at enkelte byggherrer ikke synes at de tradisjonelle entreprisene gir tilfredsstillende resultat

4.3.2 Tillatte konkurranseformer iht. Lov om offentlige anskaffelser (LOA)

Lov om offentlige anskaffelser åpner for flere mulige konkurranseformer. De tre hovedmetodene er;

- 1) anbudskonkurranser med anbud som det er forbudt å forhandle om
- 2) konkurranse med forhandlinger
- 3) direkte anskaffelse

Hvilken metode det er tillatt å benytte, avhenger stort sett av hvor store beløp anskaffelsen gjelder. Beløpsgrensene for anbudskonkurranser og forhandlede konkurranser, er fastsatt som såkalte terskelverdier (“EØS-terskelverdiene”). Kunngjøringspliktige konkurranser skal publiseres i den nasjonale databasen Doffin i henhold til Regjeringen (2012).

¹⁷ <http://www.anskaffelser.no/art/bygg-anlegg-eiendom/artikler/2010/11/inngaaelse-av-kontrakt-mellom-byggherre-og-entreprenor>

4.3.2.1 Åpen anbudskonkurranse

En åpen anbudskonkurranse er en prosedyre som tillater alle interesserte leverandører å levere tilbud. Det skjer ingen prekvalifisering og leverandørene må innlevere etterspurt dokumentasjon på at de er kvalifisert, samtidig som de innleverer tilbudet. Oppdragsgiver må behandle alle tilbudene som kommer inn. Det er ikke tillatt å forhandle med leverandørene.

4.3.2.2 Begrenset anbudskonkurranse

En begrenset anbudskonkurranse er en prosedyre som bare tillater de leverandørene som er invitert av oppdragsgiver til å gi tilbud. Det foretas først en prekvalifisering, der alle interesserte leverandører kan levere inn forespørsel om å få delta i konkurransen, sammen med dokumentasjon på at de er kvalifisert. Oppdragsgiver vurderer så om leverandørene oppfyller kvalifikasjonskravene som er oppstilt i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget. Deretter inviterer oppdragsgiver de kvalifiserte leverandørene, eller et utvalg av disse, til å levere inn tilbud. Oppdragsgiver må minimum kunngjøre den nedre grensen for hvor mange leverandører som skal inviteres, og hovedtrekkene i utvelgesmetoden eller kriteriene som vil bli lagt til grunn for valget. Antall leverandører som plukkes ut må være tilstrekkelig til å sikre reell konkurranse. Ved begrenset anbudskonkurranse må minimum tre leverandører inviteres etter forskriftens del II, og minimum fem leverandører etter forskriftens del III, jf. § 8-6 tredje ledd og § 17-6 tredje ledd. Ved konkurransepreget dialog må minimum tre leverandører inviteres. Det er ikke tillatt å forhandle med leverandørene.

4.3.2.3 Konkurransepreget dialog

Konkurransepreget dialog kan benyttes ved særlig komplekse anskaffelser der det er umulig for oppdragsgiver å beskrive hva som skal anskaffes. Dette kan typisk være særlig komplekse IT-kontrakter og OPS-kontrakter. Oppdragsgiver beskriver i kunngjøringen hvilket behov anskaffelsen skal dekke, og hvilke kvalifikasjonskrav som stilles til leverandørene. Det gjennomføres deretter en prekvalifisering, og oppdragsgiver innleder så en dialog med de kvalifiserte leverandørene om mulige løsninger. Under dialogfasen kan alle aspekter ved kontrakten drøftes med leverandørene (inklusive pris). Når dialogfasen er over, og leverandørene har innlevert tilbud, er det imidlertid ikke tillatt å forhandle i henhold til forskriftens § 20-9 annet og fjerde ledd.

4.3.2.4 Konkurransen med forhandling

Konkurransen med forhandling er valgfritt å benytte i forskriftens del II, og kan unntaksvis benyttes i del III. Anskaffelsesprosedyren gir oppdragsgiver adgang til å forhandle med leverandørene om alle sider ved tilbudene, noe som ikke er tillatt ved de øvrige konkurranseformene. Etter forskriftens del II kan oppdragsgiver velge om alle interesserte leverandører får levere inn tilbud. Denne fremgangsmåten blir ofte omtalt som ”ett-trinnsprosedyren”, i motsetning til ”to-trinnsprosedyren” der det foretas en prekvalifisering og en utvelgelse av leverandørene”, jf. forskriftens § 5-1., eller om det skal foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som skal gis mulighet til å levere tilbud (prekvalifisering). Ved anskaffelser etter forskriftens del III, må det foretas en utvelgelse av hvilke leverandører som skal få delta i konkurransen i henhold til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (2006).

4.3.2.5 Hvilken konkurranseform bør oppdragsgiver velge?

Hvilken konkurranseform som bør velges vil ofte avhenge av anskaffelsens art. Valget vil for eksempel avhenge av hvorvidt anskaffelsen er en enkel standardvare, eller en kompleks ytelse eller oppgave. Visse konkurranseformer er spesielt egnet for komplekse kontrakter. Dette gjelder for eksempel konkurransepreget dialog, plan- og designkonkurranser og i visse tilfelle konkurranse med forhandling. Derimot er åpen anbudskonkurranse egnet for kontrakter der tilbudene er enkle å sammenlikne i henhold til Regjeringen (2012).

4.3.3 Entrepriseformer

Undervisningsbygg i Oslo kommune har utarbeidet en intern veileder som beskriver fordeler og ulemper med ulike entrepriseformer i henhold til Undervisningsbygg KF (2007). Veilederen trekker ikke noen konklusjoner om at en entrepriseform på generelt grunnlag er å foretrekke fremfor de andre. Undervisningsbygg kommer imidlertid med anbefalinger når hver enkelt entrepriseform passer best. I tabellen under er det listet opp noen aktuelle momenter som beskriver de ulike entrepriseformer, se vedlegg J for utdypende forklaring

Noen aktuelle momenter	Delte entrepriser	Hoved- entreprise	General- entreprise	Total- entreprise	Samspill/ partnering	OPS
Antall kontraktspartnere for BH*	Mange	Færre	En	En	En	En
Tilfang av lokale tilbydere (relativt)	Stor	Færre	Lav	Lav	Lav	Lav
Risiko byggherre (relativt)	Stor	Stor	Middels	Lav	Lav	Lav
Risiko entreprenør (relativt)	Lav	Lav	Middels	Stor	Stor	Stor
Byggherreadministrasjon	Stor	Stor	Middels	Lav	Lav	Lav
Prosjekteringsansvar	BH	BH	BH	Entreprenør	Entreprenør	Entreprenør

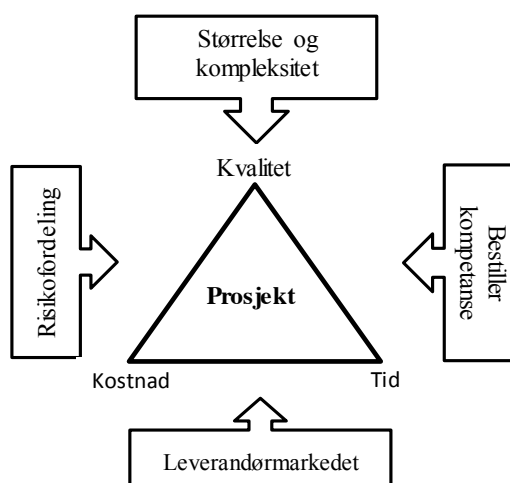
* BH = Byggherre

Tabell 9 – Ulike entrepriseformer

Ut fra kunnskap om tillatte konkurranseformer iht. LOA, fordeler og ulemper med ulike entrepriseformer iht. veilederen Undervisningsbygg KF (2007) samt beskrivelse av de ulike entrepriseformer i vedlegg J, fremstår følgende kriterier som viktige å vektlegge i forbindelse med valg av entrepriseform;

- 1) Prosjektets størrelse og kompleksitet
- 2) Byggherrens bestillerkompetanse
- 3) Hvordan er det aktuelle leverandørmarkedet
- 4) Hvilken risikofordeling ønsker byggherren mellom seg og leverandørene

Figur 6 er en påstand fra vår side om at det er en sammenheng mellom disse 4 kriteriene og prosjektets mulighet til å levere riktig kvalitet til riktig kostnad og tid. De ulike kriteriene belyses fortløpende under figuren.

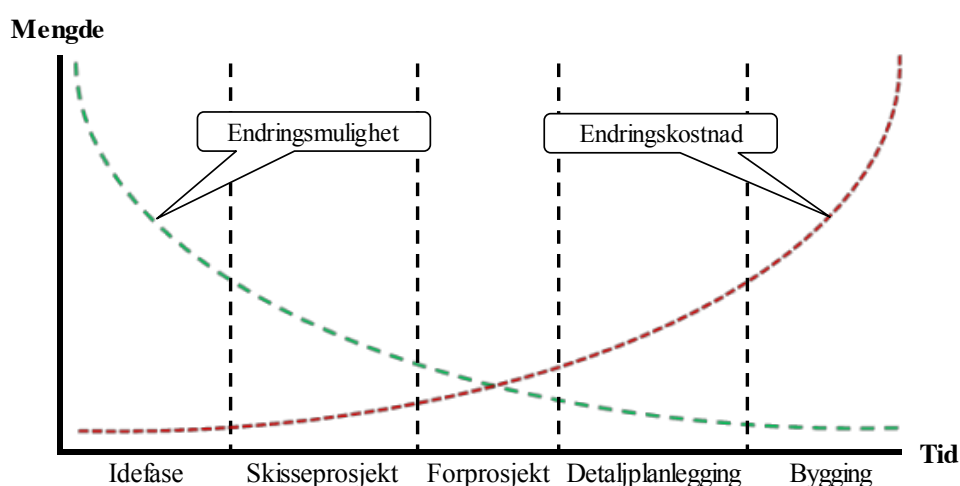


Figur 6 – Vurderingskriterier ved valg av entrepriseform

4.3.3.1 Prosjektets rammer – kvalitet, kostnad og tid

Kostnad, tid og kvalitet definerer prosjektets rammer, og kan gjerne betraktes som prosjektets «tvangstrøye». Disse tre kriteriene er forbundet tett sammen. Endres en av dem vil dette påvirke de andre, og dermed påvirke hele prosjektet. Dersom en ønsker prosjektet gjennomført på raskere tid enn avtalt vil dette påvirke enten kvaliteten på grunn av mindre tid til utførelsen og/eller høyere kostnader for å forsere prosjektet (ved for eksempel å sette på et ekstra arbeidsskift). Tilsvarende vil tid og kostnad bli påvirket dersom krav til kvalitet endres underveis i et prosjekt, og til slutt vil tid og kvalitet bli påvirket dersom byggherren for eksempel ønsker å redusere kostnader. Ofte defineres budsjetttrammen for prosjektet av byggherren i en tidlig fase, mens det er entreprenørene og leverandørene som gir fasiten etter at prosjektet har vært ute i konkurranse. Dersom budsjetttrammen er låst vil byggherren måtte lempe på kvalitet og/eller tid. Hvordan dette gjøres i detalj avhenger av hvilken entreprise-form som er valgt.

I tidlig fase (idéfasen) er det stor mulighet for å påvirke prosjektets innhold og kvalitet uten at det koster noe ekstra utover selve kvalitetsendringen. Etter hvert som prosjektet utvikles vil endringer medføre en ekstra kostnad utover selve kvalitetshevingen. De virkelig store endringskostnader vil en få i gjennomføringsfasen, spesielt dersom en må bygge om (fjerne og bygge nytt) det som allerede er kommet til utførelse. Figur 7 illustrerer sammenhengen mellom 1) endringsmuligheten og 2) endringskostnaden i et prosjekt. Figuren viser hvordan muligheten for å endre planer reduseres utover i prosjektet og sammenhengen denne har opp mot de kostnader som vil måtte påløpe i forbindelse med evt. endringer.



Figur 7 – Muligheter og ulemper ved endringer

4.3.3.2 Størrelse og kompleksitet

I henhold til Regjeringen (2012) bør valg av konkurranseform avhenge av anskaffelsens art. Kjøp av nytt kommunalt bygg som skole, kirke, kulturhus, etc må regnes som en kompleks ytelse eller oppgave. Hvert slikt bygg er i realiteten en prototyp, dvs. må tilpasses tomt, omgivelser og brukernes behov hver gang. Visse konkurranseformer er spesielt egnet for komplekse kontrakter. Dette gjelder for eksempel konkurransepreget dialog, plan- og designkonkurranser og i visse tilfelle konkurranse med forhandling. Derimot er åpen anbudskonkurranse egnet for kontrakter der tilbudene er enkle å sammenlikne.

4.3.3.3 Bestillerkompetanse

Med bestillerkompetanse menes den kompetanse (evne, kunnskap og ferdigheter) som bestiller må besitte ved kjøp av varer og tjenester. En hovedregel er at man får ikke mer enn det som er bestilt – “gråsoner” og uklarheter vil som oftest medføre ekstra kostnader for bestiller på et senere tidspunkt.

Spesialinnkjøp av bygg og entreprenørtjenester har tradisjonelt vært utført av personer med ingeniørkompetanse, dvs. fagspesialister har foretatt spesialinnkjøpene innenfor sitt eget fag. Innføringen av lov om offentlige offentlige anskaffelser i 2001 har satt spesialistinnkjøperne i det offentlige på en stor prøve. Statistikk hos KOFA¹⁸ viser at antall klagesaker har økt dramatisk. Statistisk sett gis klager medhold i 40 % av sakene i perioden 2005 - 2012. Selv om det på langt nær er alle saker som gis medhold er det likevel en veldig høy andel regelbrudd. Det må bety at bestillerkompetansen er mangelfull hos flere offentlige innkjøpere.

Den tradisjonelle tenkemåten om at ingeniørene har den nødvendige kompetanse som behøves ved innkjøp slår dermed sprekker. Bestillekompetanse kan være et mangehodet troll, som avhenger i stor grad av hva innkjøpet består av. En kommune som bestiller oppføring av et nytt bygg har behov for kompetanse innen mange fagområder, for eksempel (listen er ikke uttømmende);

- 1) Juridisk kompetanse ift. Lov om offentlige anskaffelser og entreprisekontrakter
- 2) Kompetanse på utarbeidelse av funksjonsbeskrivelser og romprogram, dvs. beskrive byggets funksjon og arealbehov i detalj. Ulik kompetanse for ulike typer bygg (skole, kultur, helse- og omsorg, etc)
- 3) Økonomisk kompetanse for å kostnadsberegne ulike prosjektalternativer og risiko-profiler
- 4) Kompetanse innenfor energi- og miljøkrav, både iht og utover forskrifter

¹⁸ www.kofa.no/statistikk

- 5) Kompetanse innenfor tekniske anlegg (ventilasjon- og varmesystemer i tillegg til evt. Spesialanlegg for el og tele)
- 6) Kompetanse innenfor arkitektur og estetikk
- 7) Kompetanse bygningsfag

Dersom en mangler en eller flere av disse kompetanseområdene vil en risikere enten å få saken oversendt til KOFA og/eller risikere at kjøpet vil ha mangler ("gråsoner") som igjen fører til forsinkelser, manglende leveranse (kvalitet) eller gi byggherren kostnadsøkninger i henhold til Statskonsult (2001).

4.3.3.4 Leverandørmarked

Markedsforholdene i en bestemt bransje har også betydning for valg av konkurranseform. Hvis det er mange aktører i et bestemt marked, kan dette i noen tilfeller tale for å velge begrenset anbudskonkurranse, slik at oppdragsgiver kan begrense antall leverandører som skal levere tilbud. Dersom det er få leverandører i det aktuelle markedet, kan derimot åpen anbudskonkurranse sikre en bredest og mest mulig effektiv konkurranse i henhold til Regjeringen (2012). Selv om oppdragsgiver i utgangspunktet står fritt i valg av konkurranseform, tilsier lovens formål at oppdragsgiver bør velge den konkurranseformen som antas å gi den mest effektive anskaffelsen.

Dersom anskaffelsen kun kan foretas hos én leverandør i markedet, kan oppdragsgiver foreta anskaffelsen etter forskriftens del I, jf. forskriftens § 2-1 annet punktum bokstav a. Dette er i samsvar med regelverkets formål om effektive anskaffelser, da det i slike tilfeller vil være bortkastet bruk av tid og ressurser å avholde en konkurranse.

Det er ikke tilstrekkelig at oppdragsgiver er av den formening at kun én leverandør kan oppfylle dens behov, eller at de kun vet om én leverandør fordi de mangler kunnskap om markedet. Det må foreligge objektive årsaker til at kun én leverandør kan oppfylle ytelsen. Det kan for eksempel tenkes at kun én leverandør har teknisk kompetanse til å utføre arbeidet, eller at det kun er én leverandør som produserer produktet. Ettersom teknisk ekspertise stadig er i utvikling skal det svært mye til for å sannsynliggjøre at andre leverandører, herunder grupper av leverandører, ikke vil kunne levere den aktuelle ytelsen.

4.3.3.5 Risikofordeling

Et annet ord for risiko i denne sammenheng er ansvar, det vil si ansvar for prosjektets kvalitet, kostnad og tid. Som vedlegg F viser har de tradisjonelle entreprisformer klart definerte skiller i forhold til hva som er henholdsvis byggherrens og entreprenørens ansvar. Ved delte entrepriser

har byggherren alt ansvar, bortsett fra den enkelte leverandør sitt garantiansvar. Ved totalentrepriser har byggherren kun ansvar for konkurransegrunnlaget/bestillingen, mens totalentreprenøren har ansvar fra og med detaljprosjektering til og med garantiansvar. Ved samarbeidskontrakter (OPS og samspill) vil ofte byggherre og totalentreprenør sammen utvikle prosjektet og således ha en uklar ansvarsdeling i denne fasen. Men når byggekontrakt inngås er det basert på standard kontrakt for totalentreprise, dvs. samme ansvarsdeling som for vanlig totalentreprise fra og med detaljprosjektering.

Valg av entrepriseform blir med andre ord også et valg av risikonivå. Spørsmål man må stille seg er hvor stor risiko man vil være villig til å ta, og om budsjettet og fremdriftsplan gjenspeiler den valgte risikoprofil.

Det har stor betydning for gjennomføring av byggeprosjekter hvilken entrepriseform som byggherren, i dette tilfellet en kommune, velger. Som Undervisningsbygg KF i Oslo kommune påpeker har de forskjellige entrepriseformer ulik risikoprofil som byggherrene må ha et bevisst forhold til.

Det er ingen fasit på når valg av entrepriseform skal fattes i forhold til prosjektets ulike faser. Redegjørelsen sier mer om hvilke muligheter og begrensninger byggherren har for ulike typer entreprisevalg i de ulike faser. Jo tidligere i prosjektets faser en ønsker å foreta valg av entrepriseform, desto større krav til byggherrens bestillerkompetanse. Med det menes at byggherren må vite hva han bestiller, uansett fase. Etter idéfasen finnes det kanskje ikke annet en noen enkle skisser, noen ganger ikke det engang. Da er det viktig at byggherren har utarbeidet en presis leveranse- og funksjonsbeskrivelse, samt et godt definert romprogram. Det er derimot mange fordeler med å fastsette valg av entreprise i en så tidlig fase som mulig. Valgmulighetene er da større samtidig som byggherren kan dra nytte av leverandør-kompetansen til beste for prosjektet i en tidlig fase. Ved å invitere leverandøren inn i prosjektet allerede i utviklingsfasen vil det også legges til rette for et bedre klima i gjennomføringsfasen. En har hatt god tid til å foreta forventningsavklaringer, vet hva motparten vektlegger mest samt blitt enige om en risikofordeling som forhåpentligvis begge parter er fornøyd med.

4.4 **Interessenter og beslutningstagning**

I dette kapitlet presenteres de vesentligste funn fremkommet gjennom våre undersøkelser omkring forskningsspørsmålene; 1) Hvilke interessenter (aktører/grupper) er involvert og hvordan påvirkes beslutninger i kommunale byggeprosjekter? og 2) Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entrepriseform.

Intervjuobjektene har svart på ni spørsmål som samlet sett dekker begge forsknings-spørsmålene. Se vedlegg G og H for de ulike intervjuguidene.

4.4.1 Funn – Interessenter

Under presenteres fortløpende funnene fra intervjuene med eksperter, administrative ledere og politikere.

4.4.1.1 *Eksperter*

Tidligere ordfører

Interessenter er personer og grupperinger som driver med lobbyvirksomhet, som f.eks. brukergrupper og foreldregrupper. I forbindelse med planlegging av nytt Kulturhus var musikkmiljøet i Bodø (NMF, Kulturhuset, etc) sterkt engasjert. Mange interessenter benytter media bevisst for å fremme sine saker. Leverandørmarkedet (først og fremst investorer) jobber mot politikere for å få politisk aksept for egne prosjekter. Det skjer åpenlyst, er lovlig og føles ikke som utilbørlig press. Har imidlertid mistanke om at det også forekommer uformell kontakt mellom leverandører og politikere, med den hensikt om å påvirke politiske beslutninger for egne prosjekter.

Tidligere rådmann

Interessenter er å forstå som pedagoger, foreldregrupper, FAU, bydelsutvalg, helseansatte, brukerorganisasjoner, interesseorganisasjoner, etc. Dette er å betrakte som formelle interessenter. Politiske prioriteringer kan ofte skyldes påtrykk fra slike interessenter.

Han har aldri opplevd press på administrasjon fra rådgivere og entreprenører, disse går evt. politisk vei. Slike interessenter betraktes som uformelle interessenter.

I tillegg kan politikere sies å være interessenter, men han har ikke kjennskap til at disse har utøvd formelt press på administrasjonen. Han ser ikke bort fra at disse utøver press via andre interessenter (fordekt press);

«Regner med at det foregår uformell kontakt mellom politikere og administrasjonen, men som rådmann er det vanskelig å kontrollere dette. Ser på denne uformelle kontakten som en «krypstrøm» på utsiden av den formelle linjeveien.»

Prosjektleder med erfaring fra statsbygg

For Helsebygg er hoved-interessenter pasienter og ansatte (brukere). Entreprenører forsøker ikke å påvirke prosjektadministrasjonen – de følger anbudsprosessen (Lov om offentlige anskaffelser - LOA). Produktleverandører av f.eks. spesialutstyr til sykehus forsøker å påvirke for å selge inn sine produkter. Det skjer gjennom produktmesser, etc. Har inntrykk av at påvirkningen fra interessenter foregår i ryddige former. Tror det skyldes at BH følger LOA og at det offentlige har strenge etiske regler. Ser ikke bort fra at rådgivere kanskje prefererer noen produkter og leverandører, men tror ikke dette er et stort problem. Rådgivere har generelt større innflytelse hos BH enn entreprenører har.

4.4.1.2 Administrative ledere

Rådmann

Interessenter er blant annet brukere av kommunale tjenester. Ved byggeprosjekter av stor offentlig interesse, f.eks. ny skole eller nytt kulturhus, samles interessenter i brukergrupper. Dette kan være foreldreutvalg, lokalutvalg, ungdomsklubber, kunstforeninger, kulturskole, festivaler, etc. Disse krever å bli hørt i en eller annen form.

Leverandørmarkedet oppleves ikke som en sterk interessentgruppering. De fremstår som seriøse. Administrasjonen forholder seg til disse på en profesjonell måte blant annet med bakgrunn i Lov om offentlige anskaffelser. Har opplevd at mindre lokale leverandører forsøker å påvirke politikere til å tilpasse størrelsene på anbudene til leverandørmarkedet i kommunen.

Innkjøpssjef

Interessenter i forbindelse med kommunale byggeprosjekter er kommunens egne innbyggere samt politikere som vil ha gjennomført sine «kjepphester». Antar at politikerne er påvirket av innbyggerne/velgerne.

Leverandørmarkedet har kanskje uformell kontakt med politikere, men kjenner ikke konkret til om det eksisterer slik kontakt. En konsekvens av påtrykk fra interessenter kan være at det går ut over plassering og løsninger, og i neste omgang prosjektets fremdrift og økonomi.

Eiendomssjef

I en politisk prosess er interessenter for eksempel foreldregrupper, FAU, brukergrupper, etc. I en administrativ prosess er interessentene representanter fra bestiller-avdelingene i kommunen samt brukere og ansatte.

Leverandørmarkedet retter tidvis formell henvendelse til administrasjonen for å spørre om oppstart av byggeprosjekter og lignende, men saksbehandlerne er vant til å stå under press og kjører ryddige prosesser iht. Lov om offentlige anskaffelser.

I forbindelse med planlegging og oppstart av Kulturkvartalet har det vært en veldig tydelig politisk deling mellom de som var for og de som var mot prosjektet. Oppfatter imidlertid at det lokale entreprenørmarkedet har vært nøytral og avventende i forhold til anbudsprosess og type kontrakter. Det har ikke vært utøvd press på administrasjonen fra disse. Eksterne interessenter har mer utbytte av å påvirke politikere enn de ansatte i administrasjonen.

For prosjektet Løpsmark skole var det de «normal» interessentene som var på banen, dvs. bestiller-avdelingen, pedagoger og andre ansatte samt foreldregrupper.

Seksjonsleder Prosjektseksjonen

Deler interessentene inn i noen hovedgrupper; 1) Leverandører: disse forsøker å påvirke politikere til å få i gang byggeprosjekter, 2) Brukere: disse forsøker å påvirke administrasjonen med hensyn til valg av løsninger, 3) Interesseorganisasjoner: dette er ofte sterke pressgrupper som forsøker å påvirke først og fremst politikere, 4) Media: dette er aktører som er med på å legge press spesielt på politikere. Det virker mange ganger som de har en skjult agenda eller at de fungerer som et talerør for ulike andre interessegrupper, 5) Rådgivere: dette er en sammensatt gruppe som kan ha mange ulike roller i ulike prosjekter samtidig. Det er ikke belegg for å påstå at de har problem med å ivareta sin legitimitet, men ser at det de fort kan komme i en slik situasjon.

Administrasjonen generelt, og Prosjektseksjonen spesielt, har høy integritet i forhold til å motstå press fra interessenter, kanskje fra leverandører spesielt. Ingen tar imot gaver lenger eller har samkvem med disse i form av middager eller tilsvarende.

Prosjektleder kulturkvartalet

Interessenter i forbindelse med kommunale byggeprosjekter personer og grupperinger som ønsker å påvirke valg av lokalisering og innhold. Politikere viderefremidler spørsmål og innspill fra personer, interessegrupper og næringsliv. Dog ikke utilbørlig. Merker dette mest i forbindelse med politisk regimeendring. Uansett politisk farge kan en ny posisjon ha andre prioriteringer, kan ta opp saker de ikke har vunnet fram med i opposisjon og kan ønske å få vurdert alternative løsninger.

Opplever generelt ikke at leverandørmarkedet (entreprenører) henvender seg ikke til PA eller administrasjonen forøvrig. Regner med at de evt tar kontakt direkte med politikerne, dvs. beslutningstakerne.

For prosjekt Kulturkvartalet er de største interessenter fremtidige brukere av bygget, dvs. kulturmiljøet i byen. Disse ønsker sterkt å bidra til å definere byggenes innhold. Opplever imidlertid at politikerne er den sterkeste interessentgruppen. For prosjekt Løpsmark skole var de største interessenter fra skolemiljøet (administrasjonen og pedagoger), lokalmiljøet i form av foreldregrupper samt politikere.

4.4.1.3 Politiske ledere

Ordfører

Hans svar om kommunens interessenter dreier seg om private utbyggere og deres måte å agere på i forhold til sine egne utbyggingsprosjekter. Disse legger ofte press på politikerne for å minimalisere egne utgifter i forbindelse med for eksempel krav til estetikk, parkerings-dekning og pålegg om utbygging av kommunal infrastruktur. Eksempler på slike saker er;

- 1) Nytt Rica-hotell på kaikanten ved Løvold: Dispensasjon fra kommunens parkeringsbestemmelser i forhold til parkeringsdekning. Byggherren forsøkte å påvirke kommunen, til dels tvinge, ved å hentyde eller ytre en mening om at dersom det ikke gis unntak fra bestemmelsene så blir det ikke noe prosjekt.
- 2) Prosjekt City Nord: Coop Nordland måtte betale kommunal infrastruktur rundt kjøpesenteret i prioritert rekkefølge tilsvarende et beløp på 20 millioner kroner. I starten ble det ikke godt mottatt at de skulle betale kommunal infrastruktur. I ettertid så er Coop Nordland glad for at de ble presset til dette.

Det å gå på akkord med estetikk og generelle bestemmelser som gjelder fellesskapet er ikke bra. Alle er tjent med at det ligger grunn like konkurransevilkår slik at det ikke oppstår skjevheter.

Varaordfører

Han kjenner til at private interessenter, først og fremst utbyggere, forsøker å påvirke politikere i forhold til byutvikling. Disse har egeninteresser som de ønsker å ivareta. Det er derfor viktig å passe på at man ikke gir noen av disse fordeler fremfor andre utbyggere. Alle må behandles likt. Han kjenner ikke til at private aktører forsøker å påvirke i kommunale byggeprosjekter. Det er mulig at administrasjonen oppfatter at politikerne forsøker å påvirke, at politikerne er interessenter.

4.4.2 Oppsummering funn interessenter

Tabellen nedenfor oppsummerer hovedfunnene vedrørende interessenter.

Spørsmål	Eksperter	Administrasjon	Politikere
Hvilke interessenter finnes?	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere • Brukere og ansatte • Leverandører 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere • Brukere og ansatte • Leverandører • Media • Rådgivere 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere • Private utbyggere
Hvordan påvirker interessentene kommunen?	<ul style="list-style-type: none"> • Politiske prioriteringer overfor administrasjon • Brukere forsøker å påvirke politikere • Ansatte ønsker å bli hørt ift valg av løsninger og innhold • Leverandører forsøker å påvirke politikere 	<ul style="list-style-type: none"> • Politiske prioriteringer overfor administrasjon • I prosjekter av stor offentlig interesse (skole, kulturhus, etc) krever brukere å bli hørt ift valg av lokalisering og innhold • Ansatte ønsker å bli hørt ift valg av løsninger og innhold • Leverandører forsøker å påvirke politikere • Media forsøker å påvirke politikere – er et talerør for andre interessenter • Rådgivere er en sammensatt gruppe med mange ulike roller i ulike byggeprosjekter 	<ul style="list-style-type: none"> • Politikere kan oppfattes å legge trykk på administrasjonen • Private utbyggere legger press på politikere for å få gjennomslag for egne prosjekter • Priv. utbyggere forsøker å påvirke politikere ift byutvikling, ut fra egeninteresse

Tabell 10 – Oppsummering av empiriske funn interessenter

4.4.3 Funn – Beslutningstagning

Under presenteres fortløpende funnene fra intervjuene med eksperter, administrative ledere og politikere

4.4.3.1 *Ekspert*

Tidligere ordfører

A. Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige byggeprosjekter?

Nye prosjekter initieres på to prinsipielle måter; 1) administrasjon fremmer et behov eller 2) politikere fremmer et prosjekt på politisk grunnlag. Uavhengig av initieringsmåte må alle prosjekter av en viss størrelse innom bystyret for vedtak av prosjektets rammer samt godkjenning for igangsetting. Det er viktig at kommunen har «hånden på rattet» i egne prosjekter, dvs. at egne ansatte innehar den øverste lederfunksjon i prosjektet, kommunen kjøper ikke denne tjenesten fra rådgivere.

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm offentlige byggeprosjekter?

Først fattes det en politisk beslutning om gjennomføring av prosjekt. Deretter utarbeides det et forprosjekt med behov (innhold) og kostnader som må inn til politisk godkjenning. Neste trinn er å utarbeide detaljprosjekt, som også må inn til politisk godkjenning og tilsagn om igangsetting/gjennomføring av prosjektet. Til slutt er gjennomføringsfasen av prosjektet. Dette ivaretas/styres av administrasjonen. Kun tilbake til politisk behandling dersom prosjektet går utenfor vedtatte rammer.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisform?

Begrepet entreprisform forstås som; 1) kommunen «bygger» selv, dvs. har selv full styring av prosjektet, og kan dermed påvirke alle detaljer og løsninger, 2) kommunen bestiller et bygg og overlater detaljering (prosjektering) og bygging til én entreprenør. Har lært av administrasjonen at metode 1) er bedre enn 2) sett fra kommunens ståsted.

«Kjenner ikke til at det har vært en politisk bevissthet i forhold til å stimulere det lokale leverandørmarkedet ved valg av entreprisform, dvs. entreprisform er ikke benyttet som politisk virkemiddel».

Grunnlaget må være gjennomarbeidet på en god måte slik at en slipper ubehagelige overraskelser underveis i gjennomføringen (gjelder spesielt økonomi). Risikobildet ved valg av entreprisreform må ivaretas av administrasjonen (ekspertisen)

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisreform?

Generelt ivaretas dette av administrasjonen.

For Kulturkvartalet ble det satt ned en styringsgruppe, med representanter fra både politikken og administrasjonen, som var med å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget. Styringsgruppen stolte imidlertid på at øverste leder i prosjektet (Prosjektansvarlig) ivaretok kommunens interesser på en god måte.

E. Fattes vedtak av entreprisreform administrativt eller politisk?

Valg av entreprisreform besluttes administrativt, de innehar kompetansen. Kjenner ikke til at det i hans tid som politiker har vært tatt beslutning av politikere om valg av entreprisreform uten at administrasjonen har vært involvert.

Kjenner lite til saken med Tverlandet skole, men dersom posisjonen (H+Frp) ønsker OPS kan dette skyldes påvirkning fra leverandører/næringsliv og/eller en ideologisk dreining fra å eie til å leie.

Tidligere rådmann

A. Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige byggeprosjekter?

Igangsetting av f.eks. skole- og sykehjemprosjekter skjer med bakgrunn i analyse av demografiplaner, reformplaner og økonomiplaner. Politiske prioriteringer kan også være utløsende faktorer for nye prosjekter, f.eks. Badeland (Bodø Spektrum) og Kulturkvartalet.

Fase 1: Utarbeidelse av skisseprosjekt med funksjonsbeskrivelse og økonomisk ramme

Fase 2: Forprosjekt med kostnadsoverslag som grunnlag for økonomiplanen

Fase 3: Gjennomføring. I gjennomføringen bør administrasjonen i kommunen selv ha ”hånden på rattet” – «Dårlige nyheter har første prioritet, først og fremst det som omhandler fremdrift og økonomi».

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm offentlige byggeprosjekter?

Det er en interaktivitet mellom politikere og administrasjon om behov og prioriteringer. Det er også en interaktivitet mellom administrasjon og politikere i de ulike faser; Skisseprosjekt utarbeides av administrasjon, mens prosjektets rammer vedtas av politikere. Etter forprosjektet

sendes saken til formannskapet for vedtak om igangsetting under forutsetning av at kostnadsoverslaget fortsatt er innenfor de vedtatte økonomiske rammer fra skisseprosjektet. Dersom kostnadsoverslag ikke er innenfor vedtatte økonomiske rammer må bystyret evt. vedta ny økonomisk ramme før igangsetting av prosjektet.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entrepriseform?

Entreprisevalg foretas med forståelse av risiko, kapasitet i markedet, kompetanse tilgjengelig og administrasjonens muligheter for å påvirke valg av løsninger i prosjektet. Rådmannen, eiendomssjef og økonomisjef utgjør kommunens styringsgruppe for byggeprosjektene. Delte- og hovedentrepriser utnytter det lokale entreprenørmarkedet bedre enn totalentrepriser, fordi får engasjert flere av de små og lokale tilbydere. Kontraktstørrelsen må tilpasses det lokale markedet (stort prosjekt på Stokmarknes er kanskje et lite eller middels stort prosjekt i Bodø). Parallell igangsatte prosjekter vil også påvirke tilfang av anbydere (f.eks at Kulturkvartalet kommer parallelt med bygging av nytt sykehus). Valg av entrepriseform må også ses i sammenheng med kommunens ønske om å ha ”hånden på rattet”, dvs. ha full kontroll på kvalitet og funksjonalitet i utførelsen.

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entrepriseform?

Styringsgruppen (rådmann, eiendomssjef, økonomisjef, med mer) kvalitetssikrer innstilling fra saksbehandler på eiendomsseksjonen, samt hensyntar den erfaring kommunen har fra tidligere gjennomførte prosjekter. Imidlertid har det skortet på systematikk i kvalitetssikringen, det er sikkert et potensiale for forbedring.

E. Fattes vedtak av entrepriseform administrativt eller politisk?

Entreprisevalg fattes av administrasjonen som en del av forprosjektet, har aldri opplevd at politikerne har vedtatt dette. Evt. valg av OPS-kontrakter vil være mer politisk styrt. Politiske beslutninger er ikke alltid rasjonelle, andre forhold kan spille inn. Det er politikkens vesen.

Prosjektleder med erfaring fra statsbygg

A. Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige byggeprosjekter?

Oftest er det brukergrupper som initierer prosjekt og søker til myndigheter for realisering. Et prosjekts ulike faser er: Idefase, konsept-/skissefase, forprosjekt, detaljprosjekt og bygging. Tanker omkring entrepriseform bør nevnes allerede i konseptfasen, før prosjektet er kommet for

langt i planleggingen. I konseptfasen vurderes det, på overordnet nivå, prosjektets kostnader og en utregning av bærekraft.

«Ofte syndes det på grundighet i denne fasen fordi politikerne enten har det for travelt med å realisere prosjektet eller at det ligger politiske motiver bak».

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm offentlige byggeprosjekter?

Prosjektadministrasjonen styrer gjennomføringen av prosjektet fra anbudsprosess til ferdig bygg. Evt. behov for endringer i prosjektets rammer må opp til beslutningstaker (prosjekteier) for godkjenning.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisform?

Valg av entreprisform må baseres på; 1) hvor god tid byggherren har til rådighet for utarbeidelse av anbudsgrunnlag, 2) brukere/ansatte sin mulighet for påvirkning i utforming av innhold i bygget, 3) markedssituasjonen, 4) byggherren sitt prosjektteam – deres erfaring og kompetanse og 5) hvilken risiko byggherren ønsker å ta i prosjektet.

«I forhold til ulike entreprisformer synes delt entrepris å gi lavere inngangsbillett (tilbudspris), som dermed gir byggherren rom for å opparbeide en større risikopott, samtidig som denne entreprisformen fungerer bedre enn noen av de andre entreprisformene i et lite marked. I prosjekter med stor kompleksitet fungerer denne entreprisformen best siden det er mulig for byggherren å gjøre avklaringer langt ut i prosjektfasen. Ulempen er større koordineringsansvar og risiko for byggherren».

Hovedentreprisen kan fungere i et stort velfungerende marked med mange tilbydere. For at Totalentreprisen skal kunne fungere som entreprisform må det være et stort velfungerende marked med mange tilbydere, samtidig som det er et veldefinert (ikke komplisert) prosjekt, som f.eks. kontorbygg. Han har ikke erfaring med bruk av Samspillkontrakter, og tror denne konkurranseformen må være utfordrende ift. Lov om offentlige anskaffelser.

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?

Utredes av saksbehandler hos byggherren, ofte med innspill fra ekstern rådgiver

E. Fattes vedtak av entreprisform administrativt eller politisk?

Valg av entrepriseform gjøres av prosjektadministrasjonen normalt i forprosjektfasen. Det må imidlertid være en åpning for å endre entrepriseform underveis dersom markedet endres (f.eks. ordrebøkene fylles hos entreprenører). Kjenner ikke til tilfeller av politiske føringer i forhold til valg av entrepriseform, ei heller at politikere har valgt entrepriseform uten utredning fra saksbehandlere.

4.4.3.2 Administrative ledere

Rådmann

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Det er de administrative avdelingene som definerer kommunens behov for nye bygg (skole, sykehjem, etc). Behovet fremkommer som oftest i perspektivmeldingen, som baseres bla på demografiske kartlegginger. Når behov er meldt inn er neste trinn å få prosjektet inn i økonomiplanen. Når økonomiplan er vedtatt kan arbeid med mulighetsstudier (skisseprosjekt) igangsettes. Skisseprosjekt skal ende ut i forslag til innhold og et kostnadsoverslag som danner grunnlag for et prosjektbudsjett. Eiendomskontoret har ansvar for å gjennomføre byggeprosjektene fra og med mulighetsstudier til og med ferdig bygg, samt forvaltning (vedlikehold) av bygningsmassen. De ivaretar byggherrerollen for kommunen.

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Før igangsetting av bygging skal byggesaken sendes til politisk behandling og godkjenning i flere trinn (økonomiplan, prosjektets rammer, igangsetting).

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entrepriseform?

Kjenner til prinsipielt to ulike entrepriseformer; 1) delte entrepriser og 2) totalentrepriser. Delte entrepriser krever mer byggherreadministrasjon enn totalentreprise, som på sin side igjen gir i utgangspunktet større forutsigbarhet (økonomi og fremdrift). Bodø kommune har erfaring med begge entrepriseformene. Entrepriseform tilpasses det aktuelle prosjektet, dvs. størrelse, kompleksitet og kommunens ønske om påvirkningsmulighet ved valg av løsninger og kvaliteter. Valg av entrepriseform reflekterer også kommunens ønske om å benytte kontrakter som gjør det lokale leverandørmarkedet i stand til å levere.

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entrepriseform?

Ofte blir det gjort en ekstern kvalitetssikring av valg av entrepriseform.

E. Fattes vedtak av entreprisreform administrativt eller politisk?

Valg av entreprisreform foretas av Eiendomskontoret. De har svært kompetente medarbeidere samtidig som at det ofte blir gjort en ekstern kvalitetssikring av materialet. Politikerne fatter den formelle beslutningen og har derfor mulighet til å endre på innstilling fra administrasjonen, herunder bla entreprisreform. Kjenner imidlertid ikke til at dette har skjedd i praksis.

Innkjøpsjef

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Det er de ulike fagavdelingene i kommunen som initierer behov for nye bygg, dvs. de som trenger dem. Etter at behov er kartlagt blir saken sendt til politisk behandling. Dersom prosjektet får politisk godkjenning blir saken sendt til Eiendomskontoret for utarbeidelse av romprogram med tilhørende kostnadsoverslag. Brukergrupper er med i denne fasen. Til slutt vedtar politikerne om prosjektet, med tilhørende økonomisk ramme, skal igangsettes eller ikke.

B. Hvordan er beslutningsprosessen ifm kommunale byggeprosjekter?

Rammer for prosjektene vedtas politisk basert på skisseprosjekt, mens funksjon og innhold utarbeides av administrasjonen. De som har initiert prosjektene (HS, OK, etc) vedtar romprogrammene, mens valg av entreprisreform skjer på Eiendomskontoret. Ofte velges totalentreprise, som medfører at kommunen mister litt av kontrollen med prosjektet

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisreform?

Har ikke kunnskap om hvordan dette foregår i dag. «I forhold til om det finnes prosedyrer i forhold til blant annet valg av entrepriser, tror jeg prosedyrene i stor grad «ligger i hodene» på saksbehandlerne». Tidligere praksis: Ingen formaliserte kriterier, ble diskutert internt på Eiendomskontoret. Prosjektlederne hadde mye å si i forhold til hvilke entreprisreformer som ble valgt. Synes generelt det er mangelfull samordning og koordinering av kompetanse mellom kommunene i Salten

Valg av entreprisreform må tilpasses prosjektet, dvs. ulike prosjekter kan kreve ulike typer entreprisreformer.

«Totalentreprise er for eksempel lite egnet for å engasjere det lokale entreprenørmarkedet i Salten. Dersom nasjonale aktører kommer inn via totalentrepriser krever dette en bedre bestillerkompetanse enn om det lokale leverandørmarkedet benyttes».

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?

Har ikke kunnskap om dette, regner med at det gjøres av Eiendomsseksjonen (i linjen).

E. Fattes vedtak av entreprisform administrativt eller politisk?

Valg av entreprisform gjøres veldig tidlig i prosjektfasen og besluttes på Eiendomskontoret. Har inntrykk at det ofte velges totalentrepris, som medfører at kommunen mister litt av kontrollen med prosjektet. Totalentrepris er en krevende entreprisform som krever god bestillerkompetanse.

«Generelt er risikovurdering lite vektlagt i byggeprosjekter. Har inntrykk av at det oppstår overskridelser grunnet endringer etter at prosjektene er igangsatt. Ofte har politikere det veldig travelt med å få i gang prosjekter, uten at administrasjonen har full kontroll».

Eiendomssjef

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Kommunale byggeprosjekter starter med politisk beslutning, gjerne at prosjektet tas inn i perspektivmeldingen (langtidsmeldingen). Det er politikere som bestemmer prioritering og vedtar økonomiplan. Økonomiplan er den viktigste plan som Eiendomskontoret følger. Denne danner grunnlag for de oppgaver som Eiendomskontoret skal jobbe med i perioden, bla hvilke byggeprosjekter som kommunen skal ha gjennomført.

Eiendomskontoret er ansvarlig for planlegging og gjennomføring av de kommunale byggeprosjektene. Nøkkelperson er prosjektansvarlig (PA). PA er prosessansvarlig for prosjektet gjennom alle faser og har sitt mandat fra seksjonsleder på Prosjektseksjonen. Vanligvis rapporterer PA til sin seksjonsleder, som igjen rapporterer til Eiendomssjef og videre til rådmann. PA har en prosjektgruppe under seg som ofte består av prosjektleder (PL) og prosjekteringsleder (PGL). PL og PGL er innleid fra rådgiverbransjen. Under PL og PGL er rådgivere og leverandører/entreprenører.

Et byggeprosjekt består av flere faser; 1) Idéfasen som drives frem av interne krefter i kommunen. Det utarbeides programutredninger, visjoner og mål, 2) Prosjektutviklingsfasen, med både skisse-, for- og detaljprosjekt. Prosessen styres av PA med hjelp av innleide eksterne rådgivere, 3) Gjennomføringsfasen og 4) Driftsfasen.

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Prosjekt etter skisse- og forprosjektfase må være innenfor økonomiske rammer, i motsatt fall må disse til ny politisk behandling for endring av ramme eller skrinlegges.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entrepriseform?

Kriterier som legges til grunn er prosjektets kompleksitet og størrelse, situasjonen i leverandørmarkedet, fremdrift og risiko.

«I tillegg til over nevnte hensyn, vil entreprisevalg være påvirket av PA sin kompetanse og ferdighet, dvs. den entrepriseform som PA har best/mest erfaring med. Det er viktig å påpeke at det finnes ingen fasit, eller optimal løsning, på valg av entrepriseform».

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entrepriseform?

PA sin innstilling kvalitetssikres internt på Prosjektseksjonen. Det hender at Eiendomssjefen stiller kritiske spørsmål, men overlater selve beslutningen til Prosjektseksjonen.

E. Fattes vedtak av entrepriseform administrativt eller politisk?

Entreprisemodell velges av PA i løpet av prosjektutviklingsfasen. I prosjektet Kulturkvartalet er det en spesiell organisering. PA rapporterer, via rådmann, til politisk styringsgruppe. Styringsgruppen har imidlertid ikke mandat til å foreta endringer, beslutning om endringer må gjøres av bystyret. Valg av entreprisemodell ble i dette prosjektet foretatt i idéfasen, og er som kjent delte entrepriser. Dette for å sikre størst mulig konkurranse om oppdragene gjennom å dele anbudene opp i mindre oppdrag. Slik sikres det at det lokale markedet i stand til å delta i konkurransen om oppdragene.

Kjenner ikke til detaljene i valg av entrepriseform for prosjekt Løpsmark skole, men vet at det ble tidlig i prosjektet ble valgt totalentreprise.

Seksjonsleder Prosjektseksjonen

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Vanligvis kommer prosjektene inn i via de overordnede kommunale planer (perspektivplan, kommunedelplan, skolebruksplan etc). Av og til kommer prosjektene fra «intet», dvs. de er frembragt av politikere eller sterke interessenter.

I teorien bør alle byggeprosjekter i kommunen innom alle faser; 1) idéfase, 2) skissefase, 3) forprosjektfase (utarbeidelse av premisser for prosjektet, dvs. programmering i forhold til behov og utbyggingsomfang, kvalitet, kostnader, fremdrift), 4) detaljprosjekteringsfase, 5) gjennomføringsfase/bygging og 6) driftsfase.

“I praksis lider en del prosjekter av at de tidligste faser ikke blir gjennomarbeidet skikkelig, som ofte skyldes det føringer fra politikere om en rask prosjektgjennomføring. Det er viktig å involvere fremtidige brukere av bygget i de tidlige fasene (programmeringsfasen). Det er behov for romslig med tid i programmeringsfasen siden brukerne trenger tid for å modnes i den «kollektive» tenkingen.”

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Alle kommunale utbyggingsprosjekter må vedtas politisk. Når et prosjekt er tatt inn i de overordnede planer er det samtidig besluttet at det skal gjennomføres.

I skisse- og forprosjektfase blir prosjektets rammer satt/vedtatt av politikerne. I detaljplanleggingsfasen gjøres det en sjekk av om prosjektet er innenfor vedtatte rammer eller om prosjektets kvalitet og omfang må reduseres for å overholde rammene. Prosjektet behandles deretter politisk der det besluttes om prosjektet skal skrinlegges, reduseres i omfang og kvalitet eller om rammene skal økes. I gjennomføringsfasen styres prosjektet av PA så lenge prosjektet er innenfor rammene. Endring av programforutsetninger og/eller behov for økning av kostnadsrammer bringes fram til politisk behandling.

Eiendomskontoret v/Prosjektseksjonen får ansvaret for å utrede alternative løsninger. Utredningene skal avklare behov, nødvendig utbyggingsomfang, økonomi, fremdrift og kvalitet. Ofte mangler de økonomiske utredningene en oversikt over kostnader til drift av byggene. I de

fleste byggeprosjekter fungerer rådmannens og hans ledergruppe som styringsgruppe for byggeprosjektene.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entrepriseform?

Entrepriseform for et byggeprosjekt må reflektere krav til gjennomføringstid, økonomi, markedssituasjon samt prosjektets størrelse og kompleksitet.

«Markedssituasjonen bør ikke vektlegges for mye ved valg av entrepriseform siden det er vanskelig å analysere og ha oversikt over leverandørmarkedet. Erfaring viser imidlertid at lokale leverandører ofte har lavere prisnivå enn «tilreisende» leverandører».

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entrepriseform?

Kvalitetssikres internt på Prosjektseksjonen, evt. løftes opp til Eiendomssjefen dersom man er usikre. I noen ytterst sjeldne tilfeller involveres også rådmann i valg av entrepriseform. Det er politikerne som til syvende og sist foretar den formelle beslutningen.

E. Fattes vedtak av entrepriseform administrativt eller politisk?

Prosjektansvarlig (PA) har ansvaret for å utarbeide beslutningsgrunnlag om valg av entrepriseform basert på kriteriene nevnt over.

De vanligste entrepriseformer kan defineres i to hovedtyper; 1) Byggherrestyrte entrepriser: Disse gir større påvirkningsmulighet for byggherren og større sikkerhet for at byggherren får det produkt og de løsninger som er ønsket. 2) Total entreprise: Denne utnytter leverandørens kompetanse i forhold til å sikre gode og rimelige løsninger samt gir en kortere gjennomføringstid fra detaljprosjektering til ferdig bygg.

Vet om, men kjenner lite til samspills- og OPS-entrepriser. Tror samspill må være krevende kontraktsform for byggherren og kreve en spesiell bestillerkompetanse. Dersom politikerne ønsker OPS-entreprise må det være for å flytte kostnader fra investerings- til driftsbudsjett.

I forhold til valg av entrepriseform er Lov om offentlige anskaffelser et svært krevende regelverk å forholde seg til, som gir byggherren lite spillerom. Føles mange ganger som en «tvangstrøye».

Prosjektleder kulturkvartalet

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Behov initieres av de respektive administrative avdelingene basert på prognoser og demografiplaner. Også politikere initierer nye prosjekter uten at behov er definert hos administrasjonen. Til grunn for kommunale byggeprosjekter er demografi og struktur, ønske om effektivisering av drift, nye pedagogiske prinsipper, nye tanker om omsorg, «tidsavgrensa gulrøtter/penger» fra staten; for eksempel reform 97, eldremilliarden, psykiatrisatsinga, barnehagesatsinga, boligsosiale støtteordninger osv.

Prosjektseksjonen (PS) bidrar generelt i programmeringsfasen, som prosessleder og kvalitetsansvarlig for avdelingen som er bestiller. Når politikere har vedtatt at prosjekt skal gjennomføres oppnevnes prosjektansvarlig (PA) fra PS. PA knytter til seg ekstern kompetanse fra arkitekter og rådgivere.

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Administrasjonen utreder og utarbeider beslutningsgrunnlag, mens politikere vedtar formelt beslutning om oppstart/gjennomføring av byggeprosjekter samt prosjektets rammer”.

Det finnes ingen politiske retningslinjer for gjennomføring av byggeprosjekter. Det er et delegasjonsreglement som avklarer hva som kan besluttes administrativt og hva som skal til formannskap og/eller bystyre.

I Kulturkvartalet rapporterer PA til en politisk sammensatt styringsgruppe. Styringsgruppen har ingen myndighet til å beslutte saker utenfor prosjektets rammer. Det er bystyret som er den formelle beslutningstaker i alle saker knyttet til byggeprosjektet rammer (økonomi, program, framdrift).

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisreform?

Valg av entreprisreform bestemmes ut fra prosjektets kompleksitet, størrelse, kvalitet (hvordan sikre rette kvalitet), fremdrift og situasjonen i det lokale leverandørmarkedet.

«Lokale leverandører kan ikke gis særbehandling, men det er tillatt å vurdere om lokale leverandører er i stand til å delta i anbudene ut fra situasjonen i markedet. Dette er med å gi bedre konkurranse om anbudene».

Ved valg av entrepriseform tas det også hensyn til kommunens byggherrekompetanse på entreprisgjennomføring.

I prosjektet Kulturkvartalet ble det valgt delte entrepriser pga. prosjektets kompleksitet og størrelse, krav til kvalitet, krav om at byggherren ønsker å kunne gjøre endringer underveis (for å holde seg innenfor prosjektets øvre kostnadsramme) samt situasjonen i leverandørmarkedet (både lokalt og nasjonalt). Valg av entrepriseform ble foretatt i forbindelse med utarbeidelse av konkurranseprogrammet, dvs. før det ble lyst ut arkitektkonkurranse.

I prosjektet Løpsmark skole ble det valgt totalentreprise først og fremst fordi ønske om kort gjennomføringstid.

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entrepriseform?

Kvalitetssikres internt i prosjektseksjonen før saken sendes videre til Eiendomssjef og rådmann.

E. Fattes vedtak av entrepriseform administrativt eller politisk?

Etter programmeringsfase bestemmes som oftest entrepriseform. PA er ansvarlig for å utarbeide innstilling, eventuelt med bistand fra eksterne rådgivere. Mest vanlige entrepriseformer er delt-, hoved- og totalentreprise.

4.4.3.3 Politiske ledere

Ordfører

A. Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

«Partiet Høyre, som sammen med Fremskrittspartiet utgjør hovedvekten av posisjonen i kommunen, har ikke erfaring med å planlegge eller sette i gang nye kommunale byggeprosjekter».

Bodø kommune har eksempler på flere prosjekter hvor det er store avvik mellom planlagte og faktiske kostnader. Som eksempel kan nevnes Hovdejordet sykehjem (“Sølvsuper’n”), Hunstad kirke, Krematoriet samt Badeland. Alle disse prosjektene har hatt til dels store kostnadsoverskridelser.

For prosjektet Kulturkvartalet var det ikke ”smart” å velge delt entreprise på et så stort byggeprosjekt på over en milliard kroner. Dette på grunn av risikoen som ligger i prosjektet. Det er ikke mulig å ha ”stålkontroll” i et så stort prosjekt da man ikke er herre over alt som skjer. Grad av uforutsette forhold er rett og slett for stort og ingen kan si at de har hundre prosent kontroll. Ordfører leder styringsgruppen i kraft av ordførerembetet. Opplevde i starten at det eksisterte kun en enveis kommunikasjon fra prosjektet til styringsgruppen Det var lite styring i gruppen sett fra hans ståsted.

B. Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Spørsmålet er ikke besvart av informant.

C. Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisform?

Spørsmålet er ikke besvart av informant.

D. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?

Spørsmålet er ikke besvart av informant.

E. Fattes vedtak av entreprisform administrativt eller politisk?

Kjenner til terminologien og innholdet i de ulike entreprisformer. 1) Delte entrepriser; Kommunen tilrettelegger for at flere små leverandører kan gi tilbud på oppdragene, slik at ikke en totalentreprenør tærer på underleverandører. 2) Totalentrepriser; prosjektets kostnadsramme holder seg i større grad, mens de tekniske løsningene som regel ikke blir optimal for byggherren. 3) OPS; er en mer kostbar løsning fordi lånevilkårene for privat byggherre ikke er like gode som kommunens lånevilkår. Fordelen med OPS er en rask prosjektgjennomføring samtidig som prosjektet ikke belastes kommunens investeringsbudsjett. For Bodø kommune kan OPS-entreprise være den eneste mulige måten å få gjennomført de politiske ambisjonene innenfor de neste årene.

Har personlig sans for konseptet delt entreprise, samtidig som Bodø kommune har dyktige prosjektledere til å håndtere slike entrepriser.

På generelt grunnlag kan det stilles spørsmål om kommunen besitter god nok bestillerkompetanse. En kan ikke forvente å få bedre prosjekt enn bestillingen tilsier.

Varaordfører

a) Hvordan planlegges og gjennomføres kommunale byggeprosjekter?

Kjenner for dårlig til hvordan planlegging og beslutningsprosess generelt foregår. Svarene er basert på kunnskap om hvordan det er gjort i forbindelse med prosjekt Kulturkvartalet.

Kulturkvartalet er et politisk initiert prosjekt, som administrasjonen i kommunen ble gitt i oppgave å utrede. Det ble satt ned en politisk styringsgruppe (deltakere fra både posisjon og opposisjon) for å lede prosjektet i riktig retning. Styringsgruppen har ikke mandat til å foreta beslutninger, bystyret er beslutningstaker. Når prosjektet var tilstrekkelig utredet, dvs. når behov, plassering, kostnader, etc er formulert, ble saken lagt frem til politisk behandling og godkjenning.

Oppfatter at følgende faser må prosjekt gjennom: 1) Politikerne er de som vedtar om prosjekt skal gjennomføres, 2) Administrasjonen utreder prosjektene på vegne av politikerne, 3) Politikerne vedtar prosjektstart og prosjektets rammer, basert på utredning fra administrasjonen. 4) Administrasjonen gjennomfører byggeprosjektene fra vedtak prosjektstart frem til ferdig bygg

b) Hvordan er beslutningsprosessene ifm kommunale byggeprosjekter?

Sitter med en følelse av at mye bestemmes på administrativt nivå uten at politikerne får mulighet til innflytelse. For eksempel virker det ikke som administrasjonen er like opptatt av driftskostnader som av investeringskostnader. For Kulturkvartalet krevde Frp en ekstern kontroll av alle kostnader. Som ventet ble det påpekt at driftskostnadene var for dårlig utredet.

Oppfatter at det er opp til den enkelte saksbehandler i administrasjonen å lede planleggingen uten at politikerne får mulighet til deltakelse, med unntak av Kulturkvartalet som har nedsatt en politisk styringsgruppe.

Nåværende posisjon (H+Frp) ønsker å bli mer «hands on» i utvikling av nye byggeprosjekter. For eksempel utforming av innhold i den nye idrettshallen ved Bankgata skole. En utfordring er å finne rett fora for politisk deltakelse. Antakelig er det å oppnevne politiske styringsgrupper å la Kulturkvartalet.

c) Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisform?

Vet ikke hvilke kriterier som blir lagt til grunn ved valg av entreprisform. Regner med at kommunen velger delte entrepriser for å kunne være «hands on» i prosjektet.

Kjenner til tre prinsipielt ulike entreprisformer; 1) Delt entreprise: Risiko ligger hos byggherren, ser ingen fordeler med denne entreprisformen. 2) Totalentreprise: Fordelen er at denne begrenser faren for økonomiske overskridelser. Ulempen er at det er vanskelig å gjøre endringer underveis i prosjektet, det medfører i så fall store økonomiske kostnader. 3) OPS: Gir en bedre sikring av fremtidige utgifter dersom vedlikehold, vaktmestertjenester og renhold er inkludert.

d) Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?

Kjenner ikke til om eller hvordan dette kvalitetssikres.

e) Fattes vedtak av entreprisform administrativt eller politisk?

Det er administrasjonen, dvs. Eiendomskontoret, som bestemmer valg av entreprisform. Politikere vedtar innstillingen fra administrasjonen uten å stille spørsmål til beslutningsunderlaget.

Dagens posisjon (H+Frp) i BK ønsker å blande seg inn i valg av entreprisform i fremtidige byggeprosjekter. Vedtak OPS for prosjekt Tverlandet skole er et eksempel hvor politikerne går inn og fatter vedtak om entreprisform «over hodene» på administrasjonen.

Bakgrunnen for ønske om OPS for Tverlandet skole er;

1) Kommunen har liten økonomisk handlefrihet til å investere i nye prosjekter. Det forrige regime har igangsatt så mange store og tunge prosjekter at nåværende posisjon (H+Frp) ikke har noe annet valg enn å gjennomføre prosjektet ved å overføre kostnader fra investeringsbudsjett til driftsbudsjett. Dette er nok ikke den mest lønnsomme måten å realisere et prosjekt på. Kommunen vil imidlertid få økt statlige overføringer til drift i årene fremover (pga økt innbyggertall) som vil være med å dekke inn de økte driftsutgiftene.

2) En politisk ideologi om å konkurransesette oppgaver, som f.eks drift og vedlikehold av bygningsmasse. Erfaring fra andre kommuner viser at private kan gjøre dette mer effektivt og rimeligere enn kommunen selv. I tillegg mener Frp at kommunen ikke nødvendigvis skal eie all bygningsmasse. Kommunens jobb er å levere tjenester til sine forbrukere/innbyggere, ikke å besitte en størst mulig eiendomsmasse.

4.4.4 Oppsummering funn beslutningstagning

Tabellen nedenfor oppsummerer hovedfunnene vedrørende beslutningstagning.

FS2	Ekspert	Administrasjon	Politikere
Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige byggeprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> • Ut fra identifisert behov • Politiske innspill • Oftest en interaktivitet mellom politikere og adm om behov og prioriteringer 	<ul style="list-style-type: none"> • Behov initiert av adm avdelinger ut fra prognoser og demografiplaner • Statlige pålegg og insitamenter (f.eks Reform-97, «eldremilliarden», etc) • Politisk godkjenning etter at behov kartlagt • Eiendomskontor styrer prosjektet gjennom alle faser frem til ferdig bygg • Tidlig planleggings-faser kan lide under politisk krav om rask prosjektgjennomføring 	<ul style="list-style-type: none"> • Sittende posisjon har ikke erfaring med planlegging og gjennomføring av kommunale byggeprosjekter • Kommunen har flere eksempler på byggeprosjekter med store avvik mellom planlagte og faktiske kostnader • Sittende posisjon ønsker å bli mer «hands on» i utvikling av nye prosjekter
Hvordan er beslutningsprosessene ifm offentlige byggeprosjekter?	<ul style="list-style-type: none"> • Alle byggeprosjekter av en viss størrelse må til politisk behandling og godkjenning 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrasjon utreder prosjektet • Politikere vedtar prosjektets rammer • Administrasjon gj.fører prosjekt iht delegeringsreglement • Ingen politiske retningslinjer • Store prosjekter har politisk styrings-gruppe 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrasjon utreder prosjektet • Politikere vedtar prosjektets rammer • Administrasjon gj.fører prosjekt • Følelse av at mye bestemmes på adm. nivå uten at politikere får mulighet til innflytelse (fagstyrt)
Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisform?	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen ønsker å ha «hånden på rattet» • Utnytte det lokale leverandørmarked • Koordineringsansvar og risikofordeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektets størrelse, kompleksitet, risiko og fremdrift • Engasjering av lokalt leverandørmarked i størst mulig grad • PA sin kompetanse og ferdighet på entreprisform 	<ul style="list-style-type: none"> • Vet ikke, men antar med valg foretas for å sikre at kommunen er «hands on» i prosjektene
Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativt i linjeorganisasjonen 	<ul style="list-style-type: none"> • Internt på Eiendomskontoret • Ved store prosjekt gjøres også en ekstern kvalitetssikring 	<ul style="list-style-type: none"> • Vet ikke
Fattes vedtak av entreprisform administrativt	<ul style="list-style-type: none"> • Utredning og valg foretas av adm 	<ul style="list-style-type: none"> • Utredning og valg foretas av 	<ul style="list-style-type: none"> • Utredning og valg foretas av

eller politisk?	<ul style="list-style-type: none"> • Evt. OPS-kontrakter vil være politisk styrt 	Eiendomskontoret <ul style="list-style-type: none"> • Politikere fatter formell beslutning 	Eiendomskontoret <ul style="list-style-type: none"> • Dagens posisjon ønsker å blande seg inn i valg av entreprisreform, bla gjennom å vedta OPS-prosjekt • Er usikker på om kommunen besitter god nok bestiller-kompetanse
-----------------	---	---	---

Tabell 11 – Oppsummering av empiriske funn beslutningstagning

5 ANALYTISK DEL

5.1 Innledning

Informantenes oppfattelse av interessenter som begrep var ikke entydig samstemt. For eksempel la politikerne noe annet i begrepet kommunens interessenter enn eksperter og administrasjon gjorde. Det var tydelig at få av informantene var vant med å definere og kategorisere interessenter. Allikevel klarte både eksperter og administrasjon i stor grad å resonere seg frem til de samme hovedgrupper av interessenter, men det var kun to informanter som klarte å komme opp med flere enn tre mulige interessentgrupper.

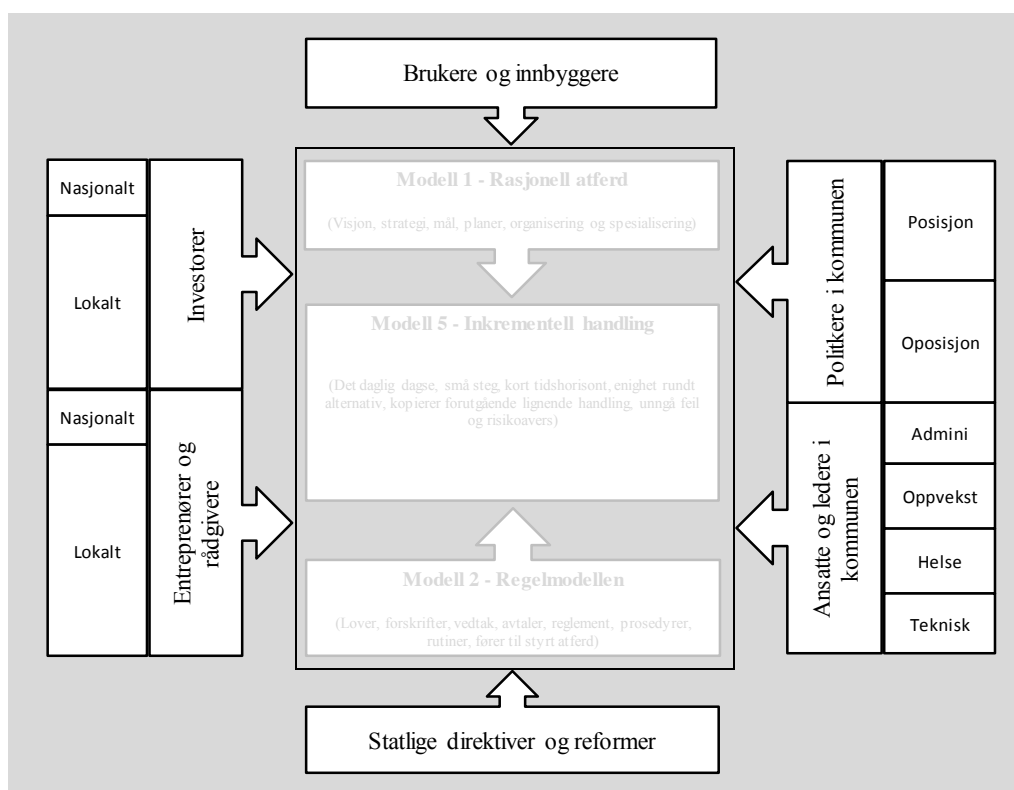
Det virker å være en felles oppfatning hos eksperter og administrasjon om hvordan samspillet mellom politikere og administrasjon fungerer i forbindelse med beslutningstagning i kommunale byggeprosjekt. Administrasjonen utreder og utarbeider beslutningsgrunnlag uten innblanding av politikere, mens politikerne vedtar formelt beslutning om oppstart/ gjennomføring av byggeprosjekter samt prosjektets rammer. Den nye posisjonen (H og Frp) ønsker mer styring og kontroll med utviklingen av nye prosjekter. Vedtak OPS for prosjekt Tverlandet skole er et eksempel hvor politikerne går inn og fatter vedtak om entreprisreform uten at dette er utredet av administrasjonen.

5.2 Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i byggeprosjekter i kommunale virksomheter?

Vi ser nærmere på de viktigste funnene som er gjort rundt informantenes oppfattelse av og innholdet i begrepet interessenter. Funnene analyseres for å trekke ut relevant forståelse og

lærdom sett opp mot problemstillingen «Hvordan besluttes valg av entreprisform ved kommunale byggeprosjekter». Innledningsvis gjøres det noen betraktninger rundt hvorfor det er viktig å være bevisst på at kommuner faktisk har interesser som de må forholde seg til. Deretter beskrives og analyseres kommunens interesser, både de som er identifisert av informantene, men også de som vi mener bør tas med for å få en helhetsforståelse av mulige interesser i forbindelse med kommunale byggeprosjekter. Analysen er i vedlegg I.

Offentlig sektor, som en kommune, har mye å tjene på å identifisere hvem interesser er i henhold til Roos et al. (2010). Politikere trenger interessents støtte for å lage vinner-koalisjoner og sikre at politiske planer blir vedtatt og gjennomført. I tillegg bør politikere være bevisst i forhold til om de ønsker å la seg påvirke av eksterne aktører som private utbyggere, investorer og leverandører. Administrasjonen sitter «i midten» og skal investere og forvalte store verdier for samfunnets beste. Ved å ha et bevisst forhold til hvem som kan påvirke hvem vil både politikere og administrasjon kunne holde oversikt og forstå sammenhenger i «spillet» rundt dem, og dermed bedre ivareta sin egen integritet. I figuren nedenfor over har vi identifisert en rekke ulike grupperinger av interesser som kommunen står overfor i daglig drift, men også i forbindelse med kommunale byggeprosjekter.



Figur 8 – Interesser for den aktuelle kommune

De fleste av disse er identifisert av informantene, mens noen er tatt med for å få et mer utfyllende bilde av kommunens faktiske interesser sett i et mer helhetlig perspektiv.

5.2.1 Interne interesser

5.2.1.1 *Politisk posisjon*

Politisk posisjon er identifisert som interesser i kommunal byggeprosjekter av alle tre informantgruppene. Det er tett samarbeid mellom administrasjonen og politiske posisjon. I forbindelse med byggeprosjekter er ansvarsfordelingen mellom politisk ledelse og administrasjon avklart gjennom et delegeringsreglement. Selv om det tradisjonelt ikke har vært vanlig for politikerne å blande seg inn i valg av entreprisform har de full anledning til dette. Dersom posisjonen anser entreprisform som viktig for å få gjennomført ønsket politikk kan de som øverste ledelse i kommunen bestemme dette.

Den politiske posisjonen er med andre ord både mektig, legitim og kan være påtrykkende. De er en definitiv interessent, jfr. figur 3. Med dette menes at de gjennom sitt flertall i bystyret både har legitimitet og politisk makt overfor kommunens *administrasjon* i forhold til å sikre gjennomføring av egen politikk. Politisk posisjon er med andre ord en interessent som må og skal ivaretas, og som administrasjonen ikke kan overse. Denne interessenten må ut fra teori ha første prioritet hos administrasjonen generelt og eiendomskontoret spesielt i forbindelse med kommunale byggeprosjekter. Inntrykket vårt er at det tradisjonelt har vært et godt og tett samarbeid mellom politisk ledelse og administrasjonen i Bodø kommune. I og med at det er både en ny politisk posisjon og ny rådmann er det naturlig dersom det tar det tid før ting «setter» seg. Dersom ny politisk ledelse for eksempel ønsker å blande seg inn i spørsmål om entreprisform gjennom et politisk vedtak i en tidlig fase av et prosjekt, må eiendomskontoret forholde seg til dette. Vanligvis er det administrasjonen som utarbeider beslutningsgrunnlag for politikken i henhold til kommunelovens § 23. På den måten sikres det en faglig forankring før vedtak i kommunestyret eller formannskapet. Dersom det unntaksvis fattes et vedtak uten faglig forankring i administrasjonen kan en risikere at denne ikke er i stand til å håndtere vedtaket på en forsvarlig måte grunnet mangel på erfaring og kompetanse. Slike løse koblinger mellom politisk og administrativ ledelse kan være en utfordring for administrasjonen å takle, samtidig som fallhøyden for det politiske vedtaket kan bli unødvendig stort dersom kommunen ikke er i stand til å håndtere dette på en god måte.

5.2.1.2 Politisk opposisjon

Ingen av informantene har nevnt politisk opposisjon som interessant, dvs. anses i det videre som uidentifisert. Politiske opposisjon vil jobbe for sine egne politiske saker, ofte på tvers av den politikk som posisjonen bedriver, og kan oppfattes som den bevisst motarbeider posisjonen. Politisk opposisjon kan kun formelt få gjennomslag for sine saker i *politiske fora*, det vil si bystyret, formannskap, PNM-komité eller politiske styringsgrupper. En mer uformell mulighet for påvirkning er bruk av media, enten åpent eller skjult.

Den politiske opposisjonen kan sikkert både v re mektige, legitime og påtrykkende. Hvor stor styrke de har i forhold til posisjonen er avhengig av styrkeforholdet i bystyret og hvor vidt opposisjonen klarer å samle seg og fremstå som en «stemme» i viktige saker. Formelt behøver ikke administrasjonen å forholde seg opposisjonen annet enn gjennom politiske fora. Hvorvidt det er uformell kontakt av typen «gåing i gangene» vites ikke. Tradisjonelt virker det ikke som om opposisjonen har blandet seg inn i spørsmål om entreprisereform.

5.2.1.3 Administrativ ledelse

Ingen av informantene har nevnt administrative ledere som interessenter, dvs. disse anses som uidentifisert. Ledelsen i kommunens avdelinger, det vil si Oppvekst og kultur (OK), Helse og sosial (HS) samt Teknisk avdeling (TA), er de som formelt definerer behovet for nye prosjekter i forbindelse med kommunens langtidsplanlegging. De utøver påvirkning på *politikere* i form av sine lederposisjoner og faglige saksfremlegg, men har også et ansvar å vise nøkternhet og ansvarlighet i forhold til å ivareta kommunens totale  konomi. Behov skal være dokumentert og alternativvurderinger skal være gjort.

Administrativ ledelse anses å være legitime og påtrykkende. Politisk ledelse bør forholde seg til administrativ ledelse gjennom øverste administrative leder - rådmannen. Det er all grunn til å anta at det er slik det foregår.

5.2.1.4 Ansatte i kommunen

Ansatte er identifisert som interessenter av eksperter og administrasjon. Faggrupper, det vil si ansatte i barnehager, skoler, helse- og omsorg, etc. vil sammen med kommunens innbyggere v re brukerne av nye bygg. Disse gruppene vil ha ønske om, og krav på, å bli tatt med på r d i spørsmål om utforming av byggenes innhold. Det vil si sikre at byggene utformes på en hensiktsmessig måte i forhold til planlagt bruk. I forbindelse med behovskartlegging vil

påvirkning og innspill til egen administrativ ledelse gi uttelling. Når byggeprosjekt er vedtatt vil de sammen med eiendomskontoret utforme byggets innhold. Dvs. ansatte og faggrupper påvirker gjennom deltakelse i interne prosesser.

De ansatte anses å være både legitime og påtrykkende. Dvs. de har troverdighet i forhold til interesse av utfall i for eksempel en byggesak samt kreve tiltak som berører deres arbeidssituasjon. På samme måte som for en del andre interessenter er det grunn til å anta at ansatte, og deres organisasjoner, kan ha interesse av å bruke media for å fremme sine «hjertesaker». Det vil naivt å tro at ikke enkeltpersoner i en administrasjon ikke vil forsøke å påvirke politikere gjennom media, enten som informant eller gjennom redaksjonell tilnærming. Statsforvaltningen viser med all tydelighet at det er store lekkasjer til media i viktige saker.

5.2.2 Eksterne interessenter

5.2.2.1 *Brukere*

Brukere er identifisert som interessenter av eksperter og administrasjon. Med eksterne brukere menes kommunens innbyggere. De har krav på at kommunen yter et tilfredsstillende tjenestetilbud som dekker kravene i relevant lovgivning. I tillegg søker de å være en part som blir hørt i forbindelse med planlegging og lokalisering av viktige bygg som skoler og helsebygg. De med størst gjennomslagskraft er de som er organisert i grupper. Når det kommer til spørsmål om kommunen skal eie eller leie bygg vil det eventuelt fremstå nye grupperinger som har meninger om dette. Dette vil i så fall være politisk motivert. Det antas at for den jevne bruker er det viktigste at kommunen tilbyr et tilfredsstillende tjenestetilbud.

Kommunens innbyggere er både legitime og påtrykkende interessenter i kommunale byggeprosjekter. De legger press på politikerne enten direkte via lobbyvirksomhet eller i tilrettelagte prosesser, høringsrunder eller gjennom media.

I viktige byggeprosjekter, som for eksempel skolebygg og kulturhus, fremstår det som Bodø kommune er flink til å involvere og lytte til brukere. I forbindelse med Kulturkvartalet har mange ulike grupperinger fått være med på å utforme byggets innhold gjennom tilrettelagte prosesser.

5.2.2.2 *Private utbyggere og investorer*

Politikere har identifisert private utbyggere som interessenter. Slik de er identifisert er disse imidlertid ikke interessenter ved tradisjonelle, kommunale byggeprosjekter. De forsøker å påvirke politikere til å tale deres interesser for å tilkomme gunst i saksbehandling av egne

byggeprosjekter. Med gunst menes rask saksbehandling og minimering av kostnader til offentlige tiltak. Påvirkningskanaler er media og lobbyvirksomhet.

Det er grunn til å tro at denne gruppen kan ha interesse av å bearbeide politikere til å tenke leie fremfor eie av kommunale bygg. Dersom politisk ledelse, ut fra strategisk og politisk tenking, ønsker å gjennomføre byggeprosjekt som OPS er det ikke usannsynlig at noen av disse private utbyggere kan bli interessenter i form av investorer på tilbudssiden. Relasjonsbygging til både politisk posisjon og opposisjon kan vise seg å være et smart trekk. Kanskje kan disse private utbyggere være katalysatoren som politikerne trenger for å tenke leie fremfor å eie eget areal?

Snur vi på det kan også politisk posisjon dra nytte av å stimulere investorer til å komme inn på eiersiden, dvs. interessentpila kan gå begge veier. Kommunen trenger heller ikke gå via OPS-prosjekter for å leie bygg, de kan gjennomføre konkurranse om ordinær leie basert på åremål. Private investorer kan ved overnevnte tilfeller være legitime interessenter i forbindelse med kommunale konkurranser.

5.2.2.3 Entreprenører

Entreprenører og leverandører er identifisert som mulige interessenter av eksperter og administrasjon. I tillegg mener alle informantgrupper at stimulering av kapasitet i det lokale leverandørmarked kan være et viktig kriterium i forbindelse med valg av entrepriseform. Hovedargumentet er at lokale leverandører kan levere varer og tjenester til lavere priser enn tilreisende/nasjonale entreprenører og leverandører. Dette er nok en sannhet med modifikasjoner. Ved små prosjekter og/eller ved oppdeling av større prosjekter i mindre kontrakter vil dette nok i stor grad medføre riktighet. Det er en viss fare for at kommunen tenker for smått. Først når en lyser ut store anbud er det mulig å sammenligne det lokale mot det nasjonale leverandørmarkedet.

Entreprenører vil være en legitim interessentgruppe i forbindelse med valg av entrepriseform. Dvs. de har interesse av hvordan konkurranse om kommunale byggeprosjekter gjennomføres og utfallet av slike konkurranser. Informantene hevder imidlertid at det ikke eksisterer ytre press fra leverandører på politikere eller administrasjon i forkant av anbud i kommunale byggeprosjekter. Men i et videre perspektiv er det grunn til å anta at lokale og nasjonale entreprenører har mye å vinne på å stimulere, spesielt *administrasjon*, til å tenke henholdsvis «smått» eller «stort» i forbindelse med valg av entrepriseform. Påvirkningskanaler er media, lobbyvirksomhet, kundemøter og gjennom kontakt med PA i prosjekter.

5.2.2.4 Rådgivere

Det er kun en informant, seksjonslederen, som beskriver rådgivere som interessenter i kommunale byggeprosjekter hvor han sier;

“Dette er en gruppe som kan ha mange ulike roller i ulike prosjekter samtidig. Det er ikke belegg for å påstå at de har problem med å ivareta sin legitimitet, men man kan se at det de fort kan komme i en slik situasjon”.

Med rådgivere menes arkitekter og ingeniører som prosjekterer og yter prosjektadministrativ bistand til både byggherrer og entreprenører. Rådgivere bygger relasjoner gjennom prosjekter. I oppdrag på byggherresiden i kommunale byggeprosjekter bygger de relasjoner til kommunens prosjektledelse. Rådgivere gir også i noen tilfeller råd om hvilke entreprisereformer kommunen bør velge. Det er viktig at administrasjonen er bevisst på hvilken risiko kommunen løper i forhold til «å sette havresekken foran bukken». Med det menes at de råd kommunen får kan være farget av ønsket om flere oppdrag i prosjektets gjennomføringsfase, dvs. det kan være fordel for rådgiverbransjen om prosjekter gjennomføres som delte entrepriser.

Rådgiverbransjen kan også ha fordel av å ha gode relasjoner til politikere, men har nok større fordel av å ha gode relasjoner til kommunens byggherreadministrasjon. Selv om det utlyses konkurranser om rådgiveroppdrag vil gode relasjoner skape preferanser hos PA, som forestår kjøp av rådgiveroppdrag. Er pris ellers lik vil slike preferanser kunne være utslagsgivende.

På noenlunde lik linje med entreprenører vil rådgivere være en legitim interessentgruppe i kommunale byggeprosjekter. De har interesse av hvordan konkurranse om kommunale byggeprosjekter gjennomføres. For eksempel vil delte entrepriser gi flere oppdrag til rådgivere enn om prosjekter gjennomføres som totalentrepriser.

5.2.2.5 Media

I denne sammenheng ansees media i all hovedsak å være et medium som benyttes av andre interessenter for å fremme sitt syn offentlig, dvs. de jobber reaktivt. Media forsøker å påvirke både politikere og administrasjon gjennom oppslag som er sensasjonspregede for kommunen. Oppslag som kan «oppleves å ha skjulte motiver», jfr. seksjonslederen. Men også ved formidling av ”gladsaker” kan media benyttes.

Media er først og fremst en legitim interessent i forhold til kommunale byggeprosjekter. Det finnes allikevel eksempler på at media også opptrer som en påtrykkende interessent og klarer å presse politikere til å endre kurs. Media er med rette kalt den fjerde statsmakt.

5.2.2.6 Staten

Ingen av informantene har nevnt staten som interessent. Det er nok fordi dette er en «usynlig» aktør som ikke er personifisert i forhold til kommunale byggeprosjekter. Med staten menes både lovgivning og direktiver, i tillegg til statlige overføringer i form av penger. Gjennom «tidsavgrensede gulrøtter» fra staten, i form av penger til for eksempel reform-97, eldremilliarden, psykiatrisatsinga, barnehagesatsinga, boligsosiale støtteordninger osv., kan kommunen føle seg «presset» til å gjennomføre byggeprosjekter som ikke er planlagt eller fremskynde prosjekter i langtidsplaner uten tilstrekkelig arbeid og forankring i de tidlige faser. Det betyr at kommunen binder opp midler som kunne vært brukt til andre tiltak og andre byggeprosjekter for å sikre seg de tilskuddene som staten gir i kun en begrenset tidsperiode. I slike tilfeller påvirkes både *politisk og administrativ ledelse*.

I tillegg kan staten, gjennom fylkesmannen, være en høringsinstans i spesielle tilfeller ved kommunale byggeprosjekter. De har mulighet til å legge inn innsigelser mot bygging, og således være en interessent med mye makt.

Staten kan fremstå som både en mektig og legitim interessent i kommunale byggeprosjekter og som kommunen i mer eller mindre grad må innrette seg etter.

5.2.2.7 Kommentar til uidentifiserte interessenter

Årsaken til at noen interessenter helt eller delvis fremstår som uidentifisert skyldes nok at verken politikere eller administrasjon har gjort interessentanalyser i forbindelse med kommunale byggeprosjekter. Konsekvensene av dette kan være flere;

- Politisk posisjon kan la seg påvirke av investorer til å gjennomføre nye kontraktsform som OPS uten at dette er utredet av kommunens administrasjon.
- Politisk ledelse kan oppleve å mangle tilstrekkelig mange interesserte investorer ved OPS prosjekter, dersom disse ikke er kartlagt på forhånd.
- Administrasjonen kan la seg påvirke av rådgivere til å velge entreprisereformer som begunstiger (lokale) rådgivere i forhold til oppdrag i prosjektene.
- Kommunen får ikke utnyttet potensialet i et nasjonalt leverandørmarked dersom det er en «allmenn» oppfatning at det er mest kostnadseffektivt å tilrettelegge for lokalt næringsliv.

5.3 **Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entrepriseform?**

Dette punktet ser nærmere på de viktigste funnene som har å gjøre med beslutningslogikk og analyserer disse for å trekke ut relevant forståelse og lærdom. Det er gjort klare avgrensninger i det empiriske materialet for å skille ut det innholdet som framstår som kjernen i forskningsspørsmålet. Innledningsvis sees det nærmere på funn og analyse som har å gjøre med 1) overordnet forståelse av offentlige/kommunale byggeprosjekt, 2) hvordan beslutningsprosessen er i prosjektene og 3) hvilke kriterier som legges til grunn i et beslutningsgrunnlag. Det er laget flere figurer som forsøker å illustrere de viktigste analytiske poengene.

5.3.1 Hvordan planlegges og gjennomføres offentlige/kommunale byggeprosjekter?

5.3.1.1 *Behov skapes*

Kommunen har en rasjonell tilnærming til byggeprosjektprosessen. Med dette menes at de ulike byggeprosjektene defineres og planlegges med bakgrunn i;

- 1) Demografiske kartlegginger; Med dette forstås analyser av folketallsutvikling og alderssammensetning i byen som helhet, men også innenfor den enkelte bydel. Dette gir seg utslag i nyutviklede bydeler, hvor det har blitt bygget helt nye skolebygg for trinnene 1-10.
- 2) Statlige reformer; Med dette forstås pålegg fra statlig hold som stiller krav til kommunens tjenesteyting så som samhandlingsreformen og plikten til å overta en del av spesialisthelsetjenestens oppgaver. Den aktuelle kommunen investerer betydelige beløp i nye omsorgsbygg som skal være en del av morgendagens helse- og omsorgstilbud for eldre.
- 3) Politiske innspill; Med dette forstås byggeprosjekter som har sitt opphav i politiske partier og som defineres som viktige. Gjennom intervjuene kom det for eksempel frem at kulturhusprosjektet startet som en politisk idé som utviklet videre over flere år under ledelse av den forrige posisjonen. Kulturhus er hverken styrt av demografisk utvikling eller statlige pålegg og er ikke å anse som et lovpålagt tjenestetilbud i seg selv.
- 4) Brukerpåvirket; Med dette forstås byggeprosjekter som blir sterkt påvirket av hva brukerne mener angående en spesiell sak. Det trekkes fram eksempler som viser til at

enkelte skolebygg har blitt endret betydelig fra utgangspunktet grunnet påvirkning fra brukerne.

5.3.1.2 Behov blir til utredning

Etter at behov er identifisert starter administrasjonen utredning av detaljer i det enkelte byggeprosjektet. Dette arbeidet ender opp med en kravspesifikasjon og et romprogram. Det går fram av det empiriske materialet at dette gjøres i nært samarbeid med de ulike interessentene som er belyst tidligere i analysen. Det er grunn til å anta at kommunens prosjekteringsansvarlige har utviklet god kompetanse på planlegging av ulike formålsbygg som skoler, sykehjem, etc. Dette fremstår som en åpenbar styrke for kommunen at de besitter denne kompetansen selv. Denne styrken kan også sees på som en svakhet. Ved å jobbe ned på detaljnivå utvikles denne ferdigheten med fare for å gå på bekostning av å utvikle strategiske ferdigheter. Med strategiske ferdigheter menes evnen til å utnytte bredden og dybden som ligger i ulike entreprisereformer. For eksempel kan konkurranser, hvor det på forhånd er utarbeidet et godt definert romprogram, gi kommunen flere ulike alternative løsninger å velge blant. Ved å sette målbare kriterier er dette mulig å gjennomføre iht. LOA. Det viktigste bør være at forslagene tilfredsstillers kommunes behov, selv om det kan innebære løsninger som er annerledes enn det man har erfart tidligere. For å utnytte mulighetene som ligger i entreprisereformene må bestillerkompetansen være på plass. Ser man dette opp mot handlingslogikk, som i henhold til March (1994) er å anse som hensiktsmessighet, kan det synes som om at dagens praksis er styrt i lys av logikk om å ha styring/kontroll på detaljene i et byggeprosjekt. Dermed velges helst delt entreprisereform som entreprisereform.

På den annen side så kan man gjennom det empiriske materialet trekke en konklusjon om at kommunen har den oppfatning at det er minst risiko ved å benytte delt entreprisereform, spesielt ved kompliserte prosjekter, da kommunen besitter styring og kontroll.

Sett opp mot hva bransjen selv uttaler i forhold til risiko finner vi manglende samsvar. Som det går fram av tabellen nedenfor, basert på veileder fra Undervisningsbygg KF (2007), så er det størst risiko for byggherre ved delt entreprisereform og lavest ved total entreprisereform og OPS. Derimot er påvirkningsmulighetene større ved delt entreprisereform enn ved totalentrepriser og OPS. Risikoforståelsen deles ikke av kommunen, mens grad av påvirkning er sammenfallende.

Momenter	Delte entrepriser	Hoved- entrepriser	General- entreprise	Total- entreprise	Samspill/ Partnering	OPS
Antall entreprenører med i konkurransen	Høyt (både store og små)	Middels (utelukker små)	Middels (utelukker små)	Middels (utelukker små)	Middels (utelukker små)	Lavt (kun store entreprenører)
Risiko byggherre	Høy	Høy	Middels	Lav	Middels	Lav
Påvirkningsmulighet for byggherre i detaljprosjektering	Høy	Høy	Middels	Middels	Høy	Middels
Administrative kostnader byggherre i gjennomføringsfase	Høy	Høy	Middels	Lav	Lav	Lav
Total prosjekttid (prosjektering og bygging)	Høy	Høy	Middels	Lav	Middels	Lav
Risiko entreprenør i gjennomføringsfase	Lav	Middels	Middels	Høy	Høy	Høy

Tabell 12 – Egenart ved ulike entrepriseformer

Det går fram av det empiriske materialet at manglende kvalitet i de ulike fasene fører til økt risiko for at de byggetekniske løsningene ikke 1) tilfredsstillter brukerne og 2) at kostnadene øker. Seksjonsleder for prosjektseksjonen ved eiendomskontoret uttaler følgende:

”I praksis lider en del prosjekter av at de tidligste faser ikke blir gjennomarbeidet skikkelig, og som oftest skyldes det føringer fra politikere om en rask prosjektgjennomføring. Det er viktig å involvere fremtidige brukere av bygget i de tidlige fasene (programmeringsfasen). Det er behov for romslig med tid i programmeringsfasen siden brukerne trenger tid for å modnes i den «kollektive» tenkingen”.

Denne uttalelsen framstår som sentral i det som kan kalles kvalitetstenkning rundt prosjektstyring. Politiske ambisjoner om å bygge raskt kontra profesjonelle argumenter om å bygge forsvarlig kan her komme i konflikt med hverandre. Det er mange grunner til at dette kan skje, men det er åpenbart at politisk legitimitet over tid handler om å vise handlekraft. Tar man dette med seg videre i en politisk livstidsbetraktning så varer det politiske maktbildet bare i fire år av gangen. Dersom denne brytes så er sannsynligheten stor for at den økonomiske rammen, som er vedtatt for prosjektet, blir overskredet. Dette må igjen settes i sammenheng med hvor stor reservepott det legges inn i den økonomiske rammen for prosjektet. Kommunen har ikke normert hvor stor en slik reserve skal være ved kommunale byggeprosjekt.

I kommunens tilfelle bør krav til gjennomføringshastighet også gi seg utslag i den relative andel av ressursene som settes av til uforutsette hendelser. Det empiriske materialet gir ikke grunnlag

for å mene at kommunen har et særlig bevisst forhold til dette, og det kan heller ikke trekkes en entydig konklusjon som tilsier at reserveandelen er større i prosjektenes tidlige fase kontra senere fase. Figur 7, som er vist tidligere, viser en logisk sammenheng mellom utførte endringer og kostnader sett opp mot de ulike fasene i byggeprosjektet. Det går fram av grafen at endringer som foreslås sent i prosjektfasene koster betydelig mer å gjennomføre enn om det ivaretas i prosjektets tidlige fase gjennom kvalitativ god planlegging.

5.3.1.3 Politisk styring endres - betydning

Etter kommunevalget i 2011 ble det borgerlig styre etter 12 år med sosialistisk styresett. Posisjonen utgjøres av partiene; 1) Høyre, 2) Framskrittpartiet, 3) Venstre, 4) Senterpartiet og 5) Kristelig folkeparti. Samarbeidsambisjonen er dokumentert i "Nyholmenerklæringen" i henhold til Høyre, Frp, Krf, Venstre og senterpartiet (2011). Av erklæringen går det fram at man ønsker en ny politisk kurs noe som igjen betyr at det skal gjennomføres endringer i måten administrasjonen løser ulike oppgaver på. Den forutgående politiske perioden, som har vart i 12 år, har mest sannsynlig ført til at politikk og administrasjon har blitt godt samkjørt i håndteringen av ulike saker. Det vil være rimelig å anta at et slikt bytte vil innebære visse utfordringer for samarbeidet mellom ny politisk posisjon og dagens administrasjon. Hva betyr de politiske endringene for administrasjonen? Hvilke styringsverktøy må endres og hvordan stimuleres ønsket atferd over tid. Dagens ordfører og varaordfører viser til ulike byggeprosjekter som har blitt vesentlig mer kostbar enn de økonomiske rammer som er vedtatt av bystyret. Resultatet av dette er med på å lage press i økonomien i form av økte finanskostnader. Hvordan vil de politiske lederne sikre at dette ikke skjer igjen?

Under intervjuene ble alle respondenter spurt om det eksisterte retningslinjer og prosedyrer i forbindelse med gjennomføring av kommunale byggeprosjekter. Hovedinntrykket var at alle var tvilende til at slike føringer lå til grunn for dagens praksis. Eiendomskontoret henviste til noe de kalte prosjektstyringsperm, som er en veileder for gjennomføring av alle prosjektets faser. Det ble samtidig sagt at denne er ulikt brukt, da den er veldig detaljert og ikke fullt ut oppdatert. Disse retningslinjene er ikke politisk vedtatt. Det ble også henvist til et delegeringsreglement uten nærmere detaljering. Dette reglementet er politisk vedtatt og regulerer i hovedsak hvem som har ansvar for ulike lover på vegne av kommunestyret/bystyret i henhold kommunelovens bestemmelser. En ny politisk kurs innebærer i sin natur at det gjøres konkrete endringer i hvordan administrasjonen utfører ulike oppgaver på. Dette kan gjøres ved å lage retningslinjer og rutiner på de forhold man ønsker skal reguleres eller ved bruk av ulike politiske vedtak. Dersom

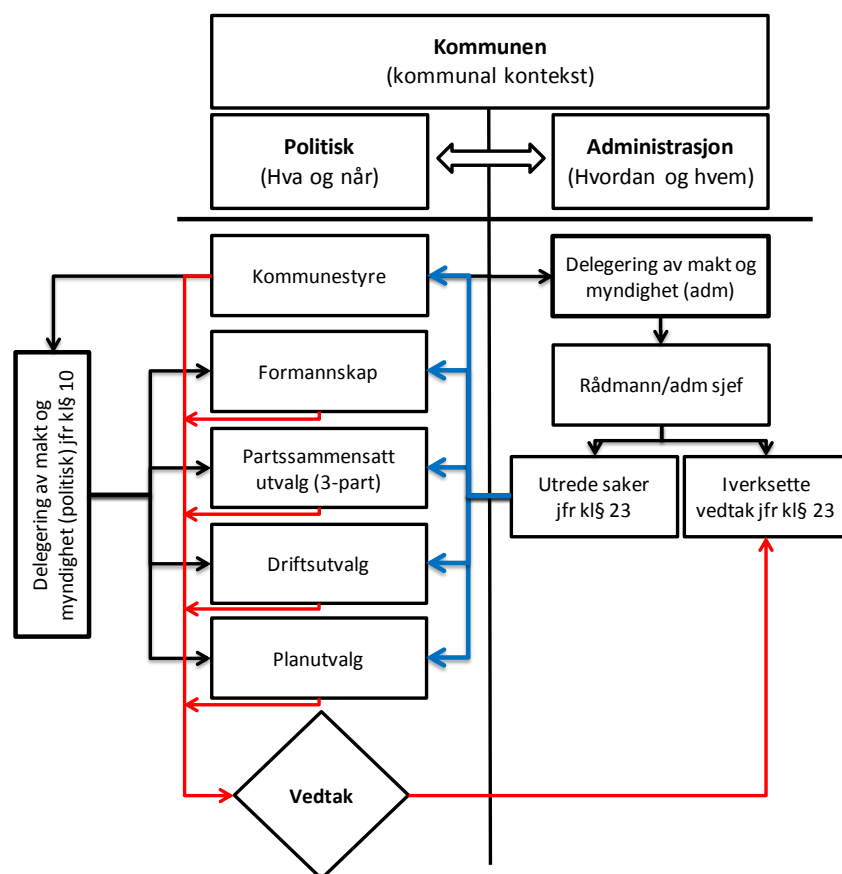
man mener at administrasjonen har for mye ansvar så kan delegeringsreglementet endres gjennom politisk vedtak.

Det kan synes som om det er fravær av politiske retningslinjer for hvordan kommunens byggeprosjekter skal gjennomføres på overordnet nivå. Det synes heller ikke å være politiske vedtak som binder administrasjonen i håndteringen av entreprisereformer. Fra teori vet vi at kommunal virksomhet er å anse som en byråkratisk virksomhet som i stort styrer gjennom; 1) regler i bunnen og 2) mål og planer på toppen. Skal atferd endres må nye regler vedtas.

5.3.2 Hvordan er beslutningsprosessene ifm offentlige/kommunale byggeprosjekter?

5.3.2.1 *Utredningsfasen og politisk behandling*

De økonomiske rammene for et kommunalt byggeprosjekt behandles og vedtas politisk. Som det går fram av kommunelovens § 8, tredje ledd så skal formannskapet behandle alle budsjettforhold og ulike investeringssaker som inngår i investeringsbudsjettet. Det vil derfor være rimelig å anta at alle byggeprosjekt i kommunen skal godkjennes gjennom et vedtak i formannskapet og dernest også i kommunestyret (bystyret) i en eller flere faser. Dette kommer tydelig fram gjennom alle intervjuene og levner ingen tvil om hvilke formaliteter som gjelder. Med denne erkjennelsen til grunn forutsettes det at saken som behandles er forsvarlig utredet ved at alle forhold belyses tilstrekkelig jfr. kommunelovens § 23. Dette ansvaret innebærer en betydelig skjønnsvurdering fra saksbehandlers side. Sett opp mot teori om perfekt rasjonalitet, som iht. March (1994) er å ha tilgang til all relevant informasjon, er det riktig å si at kommunelovens § 23 må forstås som en pliktdimensjon for administrasjonen i forhold til å framskaffe nettopp det perfekte beslutningsgrunnlag (rasjonalitet), slik at beslutningstager innehar all nødvendig informasjon på beslutningstidspunktet. Fra samme forfatter vet vi at mennesket har store kognitive begrensinger, begrenset rasjonalitet, til å håndtere all denne informasjonen. Det blir den enkelte saksbehandler på eiendomskontoret sitt lodd å gi tilstrekkelig med informasjon, uten å predisponere beslutningen eller på annen måte virke ledende i selve utredningen. Dette er ikke enkelt. Tar en i betraktning at beslutningstagerne har et noe lavere kompetansenivå enn hva administrasjonen har, blir det hele ekstra utfordrende. Her henvises det til handlingslogikk som iht. March & Olsen (2009) må forstås som hensiktsmessighet sett fra de som er involvert basert på tidligere erfaringer.



Figur 9 – Saksgang i kommunen

I forlengelse av det økonomiske ansvaret, som den politiske delen av kommunen tross alt innehar gjennom kommuneloven, vil det være rimelig å kunne anta at drøftinger som har med økonomisk risiko å gjøre burde tilhøre det samme ansvaret. Hva som inngår i begrepet økonomisk risiko kan ikke sies være entydig, men det kan være: 1) Kvalitet i utrednings-arbeidet, 2) Størrelse på økonomiskreserve, 3) Renteusikkerhet, 4) Kompetanse, 5) Styring og kontroll samt 6) Leverandørers soliditet, altså evne til å tåle tap. Dette begrunnes enkelt ved at konsekvensene ved å ta utilsiktet risiko er såpass store siden overskridelser vil innebære økt låneopptak, som igjen påfører kommunen økte driftskostnader. For å holde de totale driftskostnader nede vil det da kunne bli behov for å prioritere bort annen kommunal drift. Dagens politiske posisjon er svært lite villige til å gjøre dette i henhold til “Nyholmen-erklæringen”. Siste års regnskap og budsjett viser en stigende gjeldsbelastning som må håndteres på en ansvarlig og langsiktig måte. En slik negativ konsekvenssirkel må betraktes som uønsket og utilsiktet. En måte å løse dette på er at alle kostnader, inklusive risiko, blir sannsynliggjort gjennom kvalitative prosesser i forbindelse med budsjettbehandling i kommunen. Det finnes ulike metoder for å sannsynliggjøre risiko-kostnader, og som tar hensyn til både positiv og negativ usikkerhet. I henhold til Jessen (2010)

kan teknikker som 1) Hurwicz- og 2) La Place kriteriet være metoder som vekter utfallene basert på sannsynlighets-betraktninger.

5.3.2.2 Gjennomføringsfasen

Det går klart fram av alle parter i undersøkelsen at administrasjonen styrer gjennomføringen av byggeprosjektene etter at de nødvendige politiske vedtak er fattet. Når det gjelder byggingen av kulturkvartalet så er det i henhold til nyholemerklæringen ved Høyre, Frp, Krf, Venstre og senterpartiet (2011) uttalt;

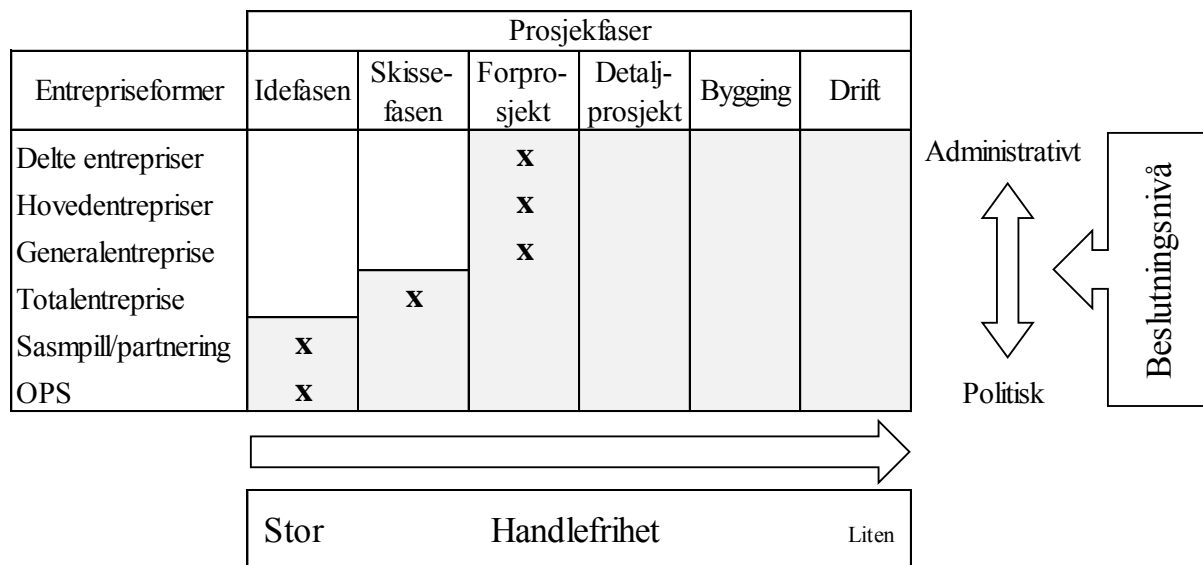
“Det er avgjørende for fremdriften til prosjektet at det settes ned en ny styringsgruppe, hvor alle samarbeidspartene er representert, og slik sikrer påvirkning på prosjektets utvikling.”

Denne uttalelsen forsterkes gjennom samtaler med ordfører og varaordfører hvor det går klart fram at den politiske posisjonen har klare ønsker om en tydeligere politisk styring av dette konkrete prosjektet. Styringsgruppen har imidlertid ikke mandat til å foreta endringer, og beslutning om endringer som berører rammeverk og ressurser må gjøres av bystyret. Her kan det se ut som om det er en løs kobling i henhold til March (1994) mellom styringsgruppen, bystyret og administrasjonen med tanke på reell påvirkningsmulighet. Styringsgruppen som sådan er mer et uttrykk for nyetablert posisjon til å være synlig i gjennomføringen, som i seg selv må anees å være legitimt. Øvrige byggeprosjekter i kommunen ser ikke ut til å ha slike styringsgrupper. Det betyr at administrasjonen ved eiendomskontoret og/eller rådmannens ledergruppe har ansvaret for å gjennomføre byggeprosjektet fra vedtaket om å bygge er besluttet til bygget er ferdig oppført og klar til bruk.

5.3.2.3 I hvilken fase fattes selve beslutningen om valg av entrepriseform

Ut fra de undersøkelser som er gjort er det ingen entydighet på når den konkrete beslutningen om valg av entrepriseform besluttes. Egenarten og kravene som stilles til prosess ift. de ulike entrepriseformene tilsier at beslutninger av ulike entrepriseformene kan og bør tas på forskjellig tidspunkt. Beslutning om delte entrepriser, som ser ut til å være en preferert entrepriseform, kan besluttes senere i prosjektfasene enn om valget skulle være en totalentreprise, siden dette innebærer at prosjektering skal være en del av entreprenørens leveranse. Dersom valget skulle være en OPS-entreprise må beslutningen fattes enda tidligere, gjerne som en del av beslutningsgrunnlaget i idefasen. Dersom alle entrepriseformer skal kunne benyttes må kommunen foreta en

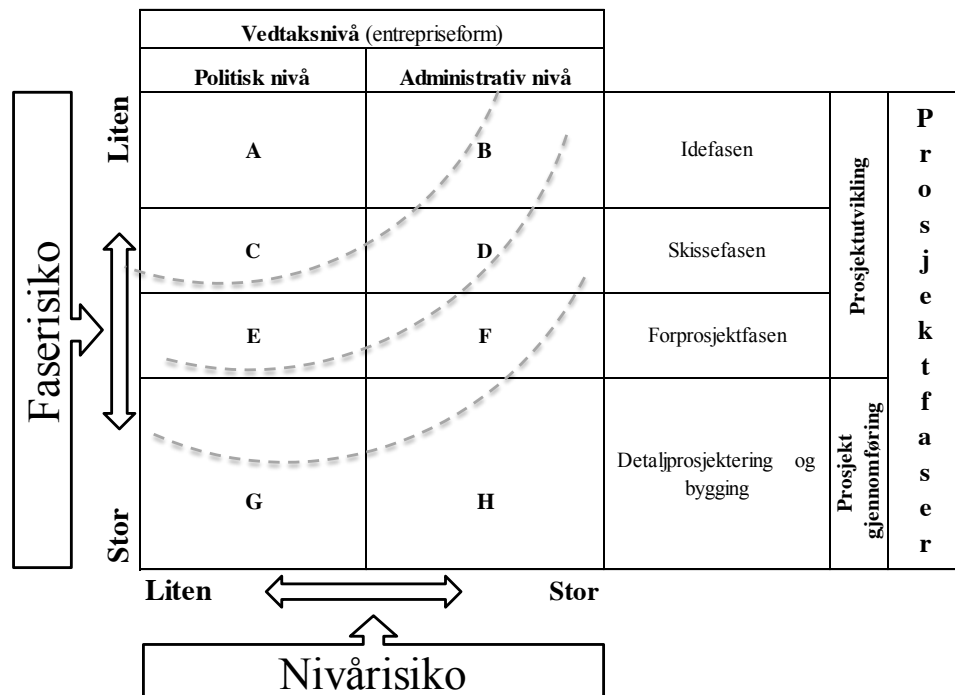
prelimenær vurdering av hvilke entrepriseformer som ikke skal være relevante for hvert enkelt byggeprosjekt. En slik prelimenær vurdering må gjennomføres på et strategisk nivå for å se alle implikasjoner som valg av entrepriseform innebærer.



Figur 10 – Seneste tidspunkt for valg av de ulike entrepriseformene

Dersom en slik prosess foreligger så vil kommunen være bevisst sine valg og ikke minst være bevisst på hvilke muligheter som velges bort. Det betyr at de ulike entrepriseformene har et seneste tidspunkt for beslutning i prosjektfasene for i det hele tatt å være gjennomførbare.

En annen måte å illustrere dette nærmere på er vist i figuren under. Denne illustrer dilemmaet man står overfor, og setter søkelys på hvem som skal/bør fatte entreprisebeslutninger. Figuren må forstås slik at dess lengre man venter med beslutningen dess større risiko innbefattes dette fordelt på to risikokomponenter henholdsvis; 1) Fase og 2) Nivå.



Figur 11 – Risikosammenheng mellom vedtaksnivå og prosjektfaser

Figuren viser to former for risikokilder; 1) Faserisiko og 2) Nivårisiko. Produktet av disse to risikokildene framstår som risikovektorer, som forsterkes i retning ned møt høyre. Figuren må forstås slik at vedtaksutfall A gir minst risiko ved at politisk nivå får vurdert alternative entrepriseformer så tidlig som mulig ift prosjektfasene samtidig som det gis anledning til å se valg av entrepriseform i et helhetlig lys og vurdere saken både opp mot ønsket næringspolitikk og andre økonomiske interesser. Dette utfallet vil gi kommunen anledning til å benytte samspill/OPS entreprisen med alt det den innebærer dersom det er ønskelig. OPS-entreprise bør spesielt vurderes i situasjoner hvor kommunen ønsker å redusere 1) finansiell risiko, 2) redusere omfang av “eiet” areal 3) stimulere lokale/nasjonale investorer. I motsatt ende av skalaen vil utfall H gi mest risiko ved at politisk nivå ikke får vurdert alternative entrepriseformer i det hele tatt, samtidig som beslutningen om valg av entrepriseform fattes i de siste fasene av prosjektet av det administrative nivået. I dette tilfellet for sent til å kunne dra nytte av muligheten til å styre risikoen som ligger i ønsket entrepriseform.

Risikobegrepene er ment å forstå som følger;

- 1) Nivårisiko; Valg av entrepriseform omhandler ikke bare byggetekniske spørsmål, men alt i fra konkurranse, finansiering, næringsliv, sysselsetting og risikotagning. Et bredere syn på hva entrepriseform faktisk innebærer bør involvere det politisk nivå i større grad.

Grafen vår viser at det er minst nivå risiko dersom politisk nivå involveres siden dette nivået sikrer et helhetlig perspektiv.

- 2) Faserisiko; Valg av enrepriseform må gjøres så tidlig som mulig for å sikre best mulig grunnlag for den enkelte enrepriseform. Det er åpenbart at dersom OPS skal være et alternativ så bør dette besluttes i den tidligste prosjektfase av det politiske nivå slik at en reell investor kan identifiseres gjennom offentlig konkurranse.

Gjennom intervjuene som er gjennomført går det klart fram at administrative ressurser ser på delte entrepriser og totalentrepriser som de mest vanlige.

5.3.3 Vedtak om enrepriseform – politisk eller administrativt

Det empiriske materialet viser med all tydelighet at beslutningen om enrepriseform besluttes av administrasjonen ved eiendomskontoret. Fra eksperthold og fra eiendomskontorets side argumenteres det at OPS-kontrakter vil være politisk styrt, mens det fra rådmannens side pekes på at det er politikere som fatter den formelle beslutning om enrepriseform. Gjennom intervjuene av ordfører og varaordfører er det et uttalt ønske om at dagens politiske posisjon ønsker å innta en mer aktiv rolle ift valg av enrepriseform. De samme rollene er noe spørrende til om kommunen har nødvendig kompetanse for å håndtere hele bredden av enrepriseformer.

Det kommer klart frem gjennom intervjuene at ny politisk posisjon er kritiske til å investere i bygg som ikke er helhetlig konsekvensutredet, noe som innebærer at alle investerings- og driftskostnader skal være kartlagt for hele byggets levetid før beslutning fattes. I tillegg er de kritiske til at kommunen i det hele og store kan ta opp mer lån for å investere i framtidige byggeprosjekt. Dette har ført til at formannskapet og bystyret har vedtatt å gjennomføre rehabilitering og nybygg av en av bydelenes skoleanlegg ved bruk av OPS-enreprise. I seg selv er ikke dette dramatisk. Det er derimot interessant å merke seg at administrasjonen ikke har utredet dette enreprisespørsmålet forut for den politiske saksbehandlingen. Det betyr at forslaget om å gjøre bruk av OPS enrepriseform ble fremmet i formannskapet første gang saken var oppe til behandling. Varaordfører begrunner dette med at kommunen ikke kan øke sin gjeld ytterligere på grunn av øvrige igangsatte prosjekter.

Ser man nærmere på det rasjonelle argumentet fra både kommunelovens § 23, som tilsier at saker til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, så er ikke det tilfellet i denne saken. Holder man dette faktum opp mot betraktninger på løse koblinger i henhold til March (1994) så

kan det synes som om det er tilfellet i denne saken. Dersom nyetablert politisk posisjon skal stimulere til endret atferd i administrasjonen, som tilfredsstiller de politiske ambisjoner, må det gjøres gjennom politiske vedtak, rutiner og retningslinjer. Ingen av respondentene kan forklare hvorfor dette ikke ble gjort i denne saken, men mener det vil være fornuftig om administrasjonen utredet dette i forkant.

5.3.4 Hvilke kriterier legges til grunn ved valg av entreprisereform?

5.3.4.1 *Inndeling og gruppering av kriterier*

Mellom PA og rådmannen er det tre organisatoriske nivå. Dersom en tar hensyn til bystyret er det fire nivå mellom PA og politikerne i bystyresalen. Dette faktum byr på noen grunnleggende utfordringer siden det nok er ulik bevissthet, på de ulike nivå, i forhold til hva entreprisereform er, og hvilken betydning valg av entreprisereform faktisk innebærer for kommunen. For en PA vil valg av entreprisereform sees med brillene til en ingeniør og det antas at denne vil være predisponert til å tenke rent teknisk på den konkrete utfordringen. Det vil si tenke om det dekker han/hennes direkte behov for å styre/lede prosjektet. Motsatt antas det at ordfører og politisk posisjon ser på valg av entreprisereform med et mer helhetlig blikk. Hvilken finansiell risiko er akseptabel å ta i en situasjon hvor kommuneøkonomien allerede er hardt presset og hvem skal avgjøre dette spørsmålet? Er det bedre å betale litt mer for et byggeprosjekt mot at all risiko tilfaller entreprenør? Spørsmål som dette vil måtte være sentrale fra politisk hold for å vurdere egnet entreprisereform i et mer helhetlig perspektiv.

Forståelsen av hva som framstår som klare og entydige kriterier for valg av entreprisereform er ikke nødvendigvis entydige sett fra kommunens side. Fra tidligere vet vi at Undervisningsbygg KF (2007) har utarbeidet en veileder for entreprisereformer. Ut av denne veilederen er styrken av egenartene til de ulike entreprisereformene trukket ut for å vise forskjellene mellom entreprisereformene, se tabell 12.

Følgende momenter vurderes i denne tabellen; 1) Antall entreprenører og størrelse på entreprenør, 2) Risiko for byggherre, 3) Påvirkningsmulighet for byggherre, 4) Administrative kostnader for byggherre i gjennomføringsfase, 5) Total prosjekttid og 6) Risiko for entreprenør i gjennomføringsfasen.

De konkrete kriteriene

Fra det empiriske materialet kan følgende kriterier identifiseres:

- 1) Styring og kontroll

- 2) Prosjektens kompleksitet
- 3) Leverandørmarkedet

I tillegg til disse tre kriteriene ser det ut til å være en konkret indirekte årsakssammenheng som er med på å forklare hvorfor valg av entreprisform blir som det blir. Her trekkes det fram prosjektleders og prosjektansvarliges konkrete erfaring fra tidligere og hvordan denne anvendes når valg av entreprisform faktisk fattes. Nedenfor analyseres kriteriene.

5.3.4.2 Styring og kontroll

Fra det empiriske materialet ser det ut til at alle respondentene trekker fram behovet for styring og kontroll som det viktigste kriteriet ved valg av entreprisform, spesielt ifm prosjekter som er av en viss kompleksitet. Kommunens kulturhusprosjekt er et slikt komplisert prosjekt. Eiendomssjefen har en oversikt som viser at totalentreprise er benyttet flest ganger for prosjekter gjennomført de siste 12-14 årene. Se vedlegg K.

Forklaringen kan være både behov for å gjennomføre prosjekter raskt samtidig som at prosjektene framstår som veldefinerte og lite komplekse og at det dermed oppfattes som trygt å gi fra seg styring og kontroll av detaljene i byggeprosjektet.

Begrepet styring og kontroll ser ut til å ha forskjellig innhold avhengig av hvem som har uttalt seg. Det som er felles er nettopp ønsket om å ha styring og kontroll, men måten dette skal skje på er ikke like entydig. Slik det kan forstås så ser det ut til at PA ønsker å sitte nært alle detaljer og gjennom sin kompetanse og erfaring kunne styre oppdukkende utfordringer. Fra politisk hold kan styring og kontroll defineres som politisk påvirkning, en større grad av overordnet styring og kontroll med fokus på bestillerkompetanse. Med bestillerkompetanse ligger det en oppfatning om at man bør/må vite hva man skal ha, på hvilken måte man skal ha det, til hvilken pris og til hvilken risiko. Det kan oppfattes som om bestillerkompetanse handler om å se en større helhet og at styring og kontroll dermed får et mer strategisk preg over seg enn hva detaljstyring i en delt entreprise innebærer.

5.3.4.3 Prosjektens kompleksitet

Et annet kriterium som nevnes av stort sett alle respondenter er byggeprosjektens kompleksitet. Kompleksitet, slik det må forstås, innebærer at byggherre mangler tilstrekkelig innsikt i hvordan bygget faktisk skal utformes. Ut fra denne usikkerheten framstår det som sikrest og mest komfortabelt å være i sentrum for all koordinering, slik at man involveres i alle byggtekniske

spørsmål som dukker opp. I utgangspunktet en rasjonell tanke, som baseres på den erfaring PA har fra tidligere prosjekter, men som ikke nødvendigvis er den mest optimale løsningen. Dersom kompleksitet på generelt grunnlag skal løses ved at kommunens ressurser skal koordinere alt selv så tar man automatisk på seg både åpen og skjult risiko. Med åpen risiko menes risiko som er åpenbar, som for eksempel at alle grensesnitt samt evt forsinkelser fra underleverandører styres av kommunens ressurser. Med skjult risiko menes for eksempel at kommunen tar på seg risiko i forhold til at rådgivere og leverandører kan gå konkurs. Det vi forsøker å illustrere er at kompleksitet ikke bare handler om de åpenbare byggtekniske utfordringer som er direkte tilsluttet, men om en større helhet som det kan være formålstjenelig å involvere flere instanser i forut for beslutning. Dette viser et paradoks i rasjonalitetstenkning hvor subjektiv rasjonalitet på et lavere nivå framstår som delvis rasjonelt på et høyere nivå. Forklaringen på dette kan forsvares med de argumenter som bæres fram gjennom forståelsen av begrenset rasjonalitet i henhold til både March (1994) og Thorsvik & Jacobsen (2009).

5.3.4.4 Leverandørmarkedet

Hvem skal bygge kommunens bygg, hvilken kapasitet har de og hvordan stimulerer kommunen flest mulig til å delta i en anbudskonkurranse? Med leverandørmarked forstås i hvilken grad ulike leverandører, i et definert og avgrenset marked, antas å respondere på ulike tilbudsforespørsler. Eiendomskontoret oppfatter i all hovedsak at leverandørmarkedet er det lokale leverandørmarkedet i og rundt kommunen. De empiriske funnene gir ikke grunnlag for å si at leverandørmarkedet oppfattes som et nasjonalt marked. Denne begrensning i markedsdefinisjon innebærer en fare for at store nasjonale aktører ikke ser det som attraktivt å delta i konkurranser med for stor oppdeling i mindre kontrakter. Denne praksis og forståelse av hva marked er, er med på å sikre tilgang på arbeid for lokale entreprenører som på denne måten blir noe skjermet fra nasjonal konkurranse. Fra eiendomskontoret uttales det at det er viktig å sikre arbeid til lokale leverandører, mens det fra ordførers side pekes på viktigheten av å legge til rette for en reell konkurranse blant entreprenører, lokale så vel som nasjonale, og at det fra kommunens side ikke skal legges begrensninger på markeds-konkurranse. Skal dette være mulig må entreprisform i større grad brukes som et virkemiddel for å stimulere til reell konkurranse i et utvidet leverandørmarked. Målsetningen om å sikre lokale entreprenører arbeid i forbindelse med byggeprosjekter må sies å være politisk, mens målsetning om å sikre mest mulig bygg for hver investerte krone må kunne sees på som en faglig og proffesjonell tilnærming. Dersom nasjonale aktører diskrimineres fra å delta, hvordan kan man da vite om prosjektet er økonomisk optimalt, samt vite at fellesskapets ressurser forvaltes på en forsvarlig måte?

5.3.4.5 Saksbehandlers kompetanse og erfaring

Eiendomssjefen trekker blant annet fram følgende forhold ved sin redegjørelse av hvilke kriterier som vektlegges ved entrepriservalg:

”I tillegg til over nevnte hensyn, vil entrepriservalg være påvirket av PA sin kompetanse og ferdighet, dvs. den entrepriserform som PA har best/mest erfaring med”

Dette utsagnet belyser et veldig viktig premiss som handler om hvilken realkompetanse prosjektansvarlige (PA) faktisk besitter. De erfaringer PA innehar videreutvikles inkrementelt og en velger løsninger som framstår som hensiktsmessige, i henhold til March & Olsen (2009) benevnt som handlingslogikk. Det sentrale i dette er begrepet hensiktsmessighet. Det omhandler perspektiv som ser menneskelig handling drevet av hensiktsmessighet eller som ulike eksempler til etterfølgelse, og som er institusjonalisert inn i et individ eller en organisasjon. I henhold til forfatterne March & Olsen (2009) så følges reglene fordi de blir sett på som naturlige, rettmessige, forventet, og legitime. Svakheten med denne forståelsen er at eiendomskontoret er predisponert for å foretrekke de entrepriserformer som de har mest erfaring med. Det innebærer at entrepriserformer som man ikke har erfaring med, som for eksempel 1) OPS og 2) Samspill, velges bort da de ikke framstår som hensiktsmessige. Dersom det i slike situasjoner ikke foreligger retningslinjer eller andre styringssignaler som gir føringer for å vurdere dette forholdet annerledes, så er det i realiteten PA med sin kunnskap, basert på fakta og antagelser, som beslutter valg av entrepriserform. Mennesker og individer lærer gjennom erfaring og forsterker det som gir ønsket resultat og unngår det som gir uønsket resultat. Dette er grunnforståelsen for menneskelig atferd. Både fra rådmannens og ordførerens side så trekkes det fram at de mener at eiendomskontorets ansatte har god kompetanse for de oppgavene de er satt til å håndtere, noe som framstår som en tillitserklæring.

5.3.4.6 Kriterier som ikke kommer tydelig fram

Analysen så langt viser hvilke kriterier som blir trukket fram som de mest åpenbare kriteriene som blir vurdert ved valg av entrepriserform. Ser man disse kriteriene opp mot det som framheves av Undervisningsbygg KF (2007) så finnes det noen likheter og noen ulikheter

For å begynne med den mest åpenbare forskjellen så er forholdet med styring og kontroll ikke nevnt i Undervisningsbygg KF (2007). Derimot kommer det til uttrykk gjennom kriteriene; 2) Risiko for byggherre og 3) Påvirkningsmulighet for byggherre. Forståelsen for disse punktene

kan allikevel oppfattes som noe forskjellig og til dels noe mindre utviklet hos kommunen enn hva som er tilfellet for i dokumentasjonen til Undervisningsbygg KF (2007). Vedlegg F viser ulike risikonivåer ved forskjellige entreprisereformer. Dette forsterker bildet og vår oppfatning av disse forskjellene. En annen ulikhet som viser seg er kriteriet 6) Risiko for entreprenør i gjennomføringsfasen. Dette punktet oppfattes å stå i kontrast til kommunens forståelse av hva som er styring og kontroll. Det handler om hvem som skal stå til ansvar, byggherre eller entreprenør, for forhold som 1) manglende kvalitet i leveranser, 2) konkurs blant leverandører, 3) vareforsinkelser og 4) annen tidsforskyving som går utover ferdigstillelsesdato. Å stå til ansvar vil for kommunen alltid innebære økte kostnader dersom risiko ikke ligger hos entreprenør. Det oppfattes at kommunens definisjon av styring og kontroll bryter med denne rasjonelle tilnærmingen og at man dermed kan konkludere med at atferden i så måte ikke er rasjonell i henhold til March (1994).

5.3.5 Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlag vedrørende valg av entreprisereform

Kvalitetssikring av beslutningsgrunnlaget gjøres normalt av eiendomskontoret slik det går fram av de ulike respondentene. Tidligere ordfører la til grunn følgende sitat:

“For kulturkvartalet ble det satt ned en styringsgruppe, med representanter fra både politikken og administrasjonen, som var med å kvalitetssikre beslutningsgrunnlaget. Styringsgruppen stolte imidlertid på at øverste leder i prosjektet (Prosjektansvarlig) ivaretok kommunens interesser på en god måte.”

Dette utsagnet viser egentlig viktigheten av at operativt utøvende personell har den nødvendige tilliten blant virksomhetsledere. Samtidig viser det egentlig en misforstått kvalitetstanke som innebærer at tillit brukes som et kvalitetsverktøy for at man skal være sikre på at en beslutning er riktig. Kvalitet handler om å etterleve de standarder og rutiner organisasjonen har besluttet å styre etter, enten oppgavene er enkle og lettfattelige eller omfattende og kompliserte slik en beslutning om entreprisereform kan være.

Både fra ekspert og eiendomskontoret trekkes det fram at beslutningsgrunnlag for entreprisereform for normale prosjekter gjøres internt. De samme respondentene trekker fram behovet og nytten for å få eksterne rådgivere til å gjøre en uhildet kvalitetsvurdering før beslutning fattes. Eiendomskontoret er tydelig på at det er de, som virksomhet, som bestiller denne vurderingen. Det er ikke fremkommet informasjon som tilsier at det foreligger konkrete rutiner som regulerer

dette kvalitetsarbeidet. Slik kvalitetsdokumentasjon kan med fordel utvikles og etableres, da det oppfattes å være et svakt punkt. Ser man dette faktum opp mot saksbehandlerens prefererte kompetanse blir kommunen svært sårbar for bortfall av kritisk kompetanse ved at noen slutter..

Rådgivere som benyttes til å gjennomføre kvalitetskontroll av beslutningsgrunnlag kan risikere å komme i vanskelige dobbeltroller, og som i offentlig forvaltning ville være å anse som problematisk med tanke på inhabilitet.¹⁹ Kommunen forsøker å benytte ulike rådgivere til dette arbeidet. Tross dette så vil man kunne risikere at rådgivere som brukes for å veilede på valg av entrepriseform i et kommunalt prosjekt, og som er kommunens betrodde ressurs, i det ene øyeblikket befinner seg ved siden av kommunen, mens det i et annet prosjekt kan erfares at de opererer i samarbeid med mulige entreprenører og da med kommunen som motpart og byggherre. Denne sammenblandingen av roller i ulike situasjoner kan skape inhabilitetsproblemer som må håndteres av eiendomskontoret. Dilemma som her belyses bør/må reguleres i et innkjøpsreglement og det kan synes som om dette ikke er fullt ut på plass.

5.4 Oppsummering av analytisk del

Problemstillingen i denne masteroppgaven er utforskning og beskrivelse av hvordan valg av entrepriseform ved kommunale byggeprosjekter besluttes. Denne problemstillingen ble omformet til to forskjellige forsknings spørsmål som besvares nedenfor.

5.4.1 Hvilke interessenter (aktører/grupper) er engasjert og hvordan påvirkes beslutninger i byggeprosjekter i kommunale virksomheter?

Flere interessenter er engasjert ved kommunale byggeprosjekter. Dette illustreres best i tabellen nedenfor. Se ellers vedlegg I, Interessentanalyse.

Interessent	Forsøker å påvirke hvem	Påvirkning gjennom
Politisk posisjon	Administrasjon	Formelle vedtak
Politisk opposisjon	Politisk posisjon	Lobby/allianser/media
Administrativ ledelse	Politisk posisjon	Saksfremlegg/lobby
Ansatte	Adm. og pol. posisjon	Prosjektdeltagelse/lobby/media
Brukere	Politikere	Uttalelser/høringer/lobby/media

¹⁹ Inhabilitet betegner det å ha personlige interesser i en sak som skal saksbehandles slik at man etter vanlig skikk ikke kan delta i behandlingen, men må fratre sin stilling midlertidig, eller i det minste gi avkall på å utføre handlinger som kan påvirke utfallet av behandlingen.

Private investorer	Politisk posisjon	Lobby/media
Entreprenører	Politisk og adm. ledelse	Lobby/media/relasjoner
Rådgivere	Administrasjon	Rådgivning/relasjoner
Media	Politikere og administrasjon	Redaksjonell
Staten	Politisk og adm. ledelse	Lov/forskrift/reform/innsigelser

Tabell 13 – Kommunens interesser

I henhold til kapittel 5.3.3 viser det empiriske materialet at beslutning om entrepriseform gjøres av administrasjonen ved eiendomskontoret. Eventuelle OPS-kontrakter vil være politisk styrt. Ordfører og varaordfører er har imidlertid et uttalt ønske om at dagens politiske posisjon ønsker å innta en mer aktiv rolle ift valg av entrepriseform. Ut fra kartlegging av hvilke interesser som påvirker henholdsvis administrasjon (Eiendomskontoret) og politisk posisjon, se tabellen over, kan følgende interesser ha innvirkning på valg av entrepriseformer;

- Politisk posisjon: Har tradisjonelt ikke lagt seg opp i valg av entrepriseform, men ny politisk posisjon varsler endringer.
- Ansatte: Gjennom krav til prosjektdeltakelse er de med på å forme prosjektene, men de har liten eller ingen påvirkning i forhold til valg av entrepriseform.
- Private investorer: Dersom politisk ledelse ønsker å innta en mer aktiv rolle ift valg av entrepriseform kan private investorer komme i en posisjon til å påvirke valg av entrepriseform. Typisk OPS eller kanskje få kommunen til å leie byg fremfor å eie selv.
- Entreprenører: Kan ha nytte av å stimulere både politisk ledelse og administrasjon til å tenke henholdsvis «smått» (lokale entreprenører) eller «stort» (nasjonale entreprenører). Det er imidlertid ingen indikasjon på at det har vært gjort forsøk på slik påvirkning.
- Rådgivere: Gjennom oppdrag for Eiendomskontoret kan de være med å påvirke valg av entrepriseform.
- Staten gjennom LOA: LOA åpner for mange ulike konkurranseformer, men kan også tolkes som mer rigid enn tiltenkt.

5.4.2 Hvilken logikk/beslutningsmodell beskriver best beslutningsprosessen angående valg av entrepriseform?

Overordnet forståelse av kommunens egne byggeprosjekter

Behovene for byggeprosjekter oppstår med bakgrunn i 1) demografiske kartlegginger, 2) statlige reformer, 3) politiske innspill og 4) brukerpåvirkning. Videre utredning gjøres i tett samarbeid

med fagansvarlige og ansatte. Enkelte prosjekt er under politisk press noe som påvirker kvaliteten i planleggingen. Flere av prosjektene har kostet mer enn planlagt og kommunens lånegrad er økende. Manglende politiske retningslinjer for kommunens byggeprosjekter samt ufullstendig kvalitetsstyring skaper en løs kobling mellom politikk og administrasjon, noe som også innebærer at eiendomskontoret påtar seg utilsiktet økonomisk risiko i for stor grad.

Kommunal beslutningsprosess

Bystyret vedtar hvilke prosjekt som skal iverksettes og tilhørende økonomisk ramme. Administrasjonen forbereder relevante byggesaker som beskrevet i kommunelovens § 23. Saksbehandlingen oppfattes å bære preg av begrenset rasjonalitet hvor handlingslogikk og inkrementelle handlinger ligger til grunn for saksbehandlers atferd. Beslutningen om valg av entreprisform fattes av eiendomskontoret ved prosjektansvarlig og det legges til grunn delt-entreprisform ved kompliserte prosjekter for å sikre styring og kontroll samt totalentrepris ved mer standardiserte bygg. Formannskapet har besluttet OPS-entrepris ved en av bydelens framtidige skoleanlegg uten saksforberedelser fra administrasjonen for å unngå opptak av mer gjeld i en allerede presset økonomi. Ny politisk posisjon ønsker en mer helhetlig styring og kontroll over kommunale byggeprosjekter, men har ikke utarbeidet struktur og systemer for dette.

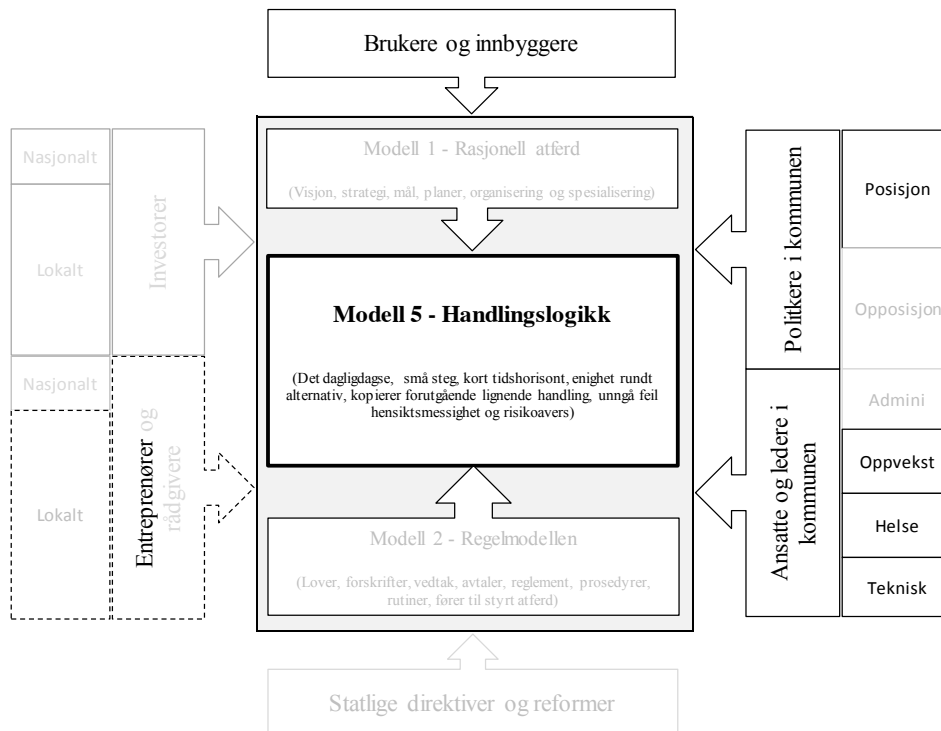
Kriterier som legges til grunn i et beslutningsgrunnlag ved valg av entreprisform

Det er tre hovedkriterier ved valg av entreprisform;

1. Styring og kontroll, detaljkoordinering av og mellom ulike entrepriser.
2. Prosjektene kompleksitet, delte entrepriser foretrekkes ved komplekse prosjekt.
3. Situasjonen i leverandørmarkedet, det tas primært hensyn til det lokale leverandørmarkedet ved valg av entreprisform.

Valg av entreprisform påvirkes av prosjektansvarlig sin kompetanse og erfaring som i hovedsak er 1) delte entrepriser og 2) total entrepriser.

Den aktuelle kommunen benytter primært handlingslogikk i sin beslutningsmodell, med innslag av rasjonell atferd med tanke på behovsdefinering av byggeprosjektene samt noe regelstyring i anskaffelsesprosessen som fundament for egen atferd.



Figur 12 – Beslutningsmodell med interessenter for aktuell kommune

Figur 12 viser de fremtredende trekk vi mener å ha avdekt for Bodø kommune i forhold til oppgavens problemstilling – «Hvordan besluttes valg av entrepriseform i kommunale byggeprosjekter». De fremhevede boksene illustrerer de interessenter som kommunen selv er bevisst på finnes samt den beslutningsform som er mest fremtredende i forbindelse med valg av entrepriseform. De nedtonede boksene illustrerer de interessenter som det ikke virker å være bevissthet rundt samt de beslutningsformer som virker å være fraværende.

6 KONKLUSJONER

I denne delen av besvarelsen ønsker vi å presentere sentrale konklusjoner for problemstillingen av vår forskning. Videre foreslår vi generelle konklusjoner om utviklingen av kommunale byggeprosjekter, samt muligheter for fremtidig forskning.

6.1 Oppsummering av masteroppgaven

Gjennomføring av kommunale byggeprosjekt og ikke minst valg av entrepriseform må sees i en større sammenheng, og forberedelsene med å utarbeide et beslutningsgrunnlag bør i større grad involvere samarbeidet mellom både politisk og administrativ del av kommunen. Utfordringene med dagens praksis i den aktuelle kommunen handler i stor grad om to forhold, herunder; 1)

Manglende evne til å tenke helhetlig ved valg av entreprisform og 2) Begrensninger i kompetanse og erfaring vedrørende entreprisformer, som fører til selvpålagte begrensninger. I denne forbindelse var formålet med studien å forstå hvordan kommuner beslutter valg av entreprisform ved sine byggeprosjekter. Etter å ha analysert ulike teorier ble en konkret forskningsmodell etablert. Denne besto av følgende elementer; 1) interessentanalyse og 2) beslutningstaking.

Det ble valgt å gjøre en undersøkelse, “case study”, av en mellomstor kommune i Norge. Viktige empiriske resultat ble oppnådd gjennom intervjuer med kommunens administrative og politiske ledere samt utvalgte ledere ved kommunens eiendomskontor. For å etablere en utenforstående referanse, ble det gjennomført intervjuer med eksperter. Det ble også gjennomført kartlegging av, og tatt i bruk, ulik faglitteratur i tillegg. Formålet med vår forskning ble forvandlet til to forskjellige problemstillinger besvart nedenfor.

Ulike funn viser at det er flere viktige interessenter som ikke er identifisert og som har betydelige forventninger til byggeprosjektene resultat og her eksisterer det en løs kobling. Det går fram av funnene at den viktigste interne interessenten er den politiske posisjonen, som har flertall i bystyret. De påvirker byggeprosjektene gjennom politiske vedtak og gir uttrykk for et ønske om mer styring og kontroll enn hva som er tilfellet ved dagens praksis. Det er friksjon og samtidig en løs kobling mellom den nyvalgte politiske ledelsen og kommunens eiendomskontor som primært benytter handlingslogikk ved beslutninger av entreprisform. Handlingslogikk er handlinger drevet av hensiktsmessighet, opplært gjennom tidligere erfaringer og som er fastlagt i kontorets kultur.

6.2 Bidrag og anbefaling til kommunal virksomhet

Besvarelsen av denne masteroppgaven gir innsikt i hvordan valg av entreprisform i kommunale byggeprosjekter faktisk gjennomføres. Besvarelsen setter fokus på ulike forklaringsmekanismer med tanke på hvorfor de inntreffer, hvilken logikk som ligger til grunn og hvordan samspillet mellom ulike aktører foregår. Det rettes fokus mot kjernen i beslutningstaking og i hvilken grad aktørene som er involvert handler rasjonelt i forhold til all tilgjengelig informasjon. Oppgaven viser at kommunale virksomheter, innenfor denne problemstillingen, har betydelig innslag av begrenset rasjonalitet og at kjernen i beslutningsatferden begrunnes med handlingslogikk og inkrementell handling. Det er sannsynlig å anta at flere kommuner opplever friksjon og/eller løse koblinger mellom den politiske ledelsen og kommunens eiendomskontor ifm sine byggepro-

sjekter. Denne konklusjonen kan bryte med den generelle oppfatningen av kommunal virksomhet, som for folk flest kjennetegnes med regelstyring og byråkrati.

For å endre på dette bør det etableres strukturer og systemer som tar sikte på å binde sammen politiske ambisjoner med ønsket administrativ atferd. Følgende seks anbefalinger vil styrke intern samhandling og sikre kommunen et sterkere og tydeligere helhetlig perspektiv ved valg av entreprisereformer;

- 1) Forbedre, evt. re-etablere, dagens kvalitetssystem og påse at ønskede strukturer og systemer dokumenteres og bekjentgjøres, samt at nødvendige organisatoriske tilpasninger gjøres
- 2) Endre delegeringsreglementet som plikter politisk vedtak ved valg av entreprisereformer
- 3) Utvikle og etablere et tverrfaglig ledertreningsprogram med fokus på ønsket lederatferd og hvor det legges vekt på bedriftsøkonomisk og helhetlig tenkning
- 4) Utvikle og etablere retningslinjer for kommunale byggeprosjekter, hvor prosedyre for valg av entreprisereform beskrives, og hvor retningslinjene vedtas politisk
- 5) Rekruttere og utvide ønsket prosjektlederkompetanse til å kunne utrede og håndtere alle typer entreprisereformer
- 6) Justere kommunens næringsplan og innkjøpsreglement for å sikre et mer likeverdig grunnlag for nasjonal- og lokal konkurranse ved valg av entreprisereform for kommunale byggeprosjekt.

Gjennom denne masteroppgaven er det satt søkelys på mange forskjellige områder i en kommunal virksomhet og vi mener å kunne se ytterligere forskningsmuligheter i grensesnittet mellom kommunal politisk styring og kommunens administrasjon samt kvalitetstenkning på generelt grunnlag.

Lokal politikk og politisk styring av kommuner byr på mange utfordringer. Lokalpolitikere kjennetegnes som “mannen og kvinnen i gata” og er ofte engasjert i politiske spørsmål uten å inneha nødvendig kommunespesifikk fagkompetanse. Derimot stilles det høye krav til politikernes kompetanse og evne til å kunne påvirke den administrative delen av kommunen, slik at ønsket politikk gir seg utslag i endret administrativ atferd, mulig problemstilling;

Hvilken styringskompetanse må lokalpolitikere besitte for å kunne endre atferd til kommunens administrasjon?

Store norske virksomheter innenfor prosessindustri og luftfart bruker betydelige ressurser på å sikre rett kvalitet i sine leveranser til kundene. Dette er avgjørende for å sikre en sikker og trygg operasjon både for kunder og ansatte til en konkurransedyktig pris. Spørsmål kan da fort bli hvordan kvalitetssystemet integreres med systemer for miljøstyring, sikkerhetsstyring, økonomistyring osv. Kvalitetssystemer er normalt sett dokumentert i en kvalitetshåndbok. Mulig problemstilling;

Hvilken effekt har kommuner av sine etablerte kvalitetssystemer og hva bør endres?

Norske kommuner står overfor store økonomiske utfordringer. Økende pensjonspremier, flere eldre og krevende brukere, sentralisering og synkende regionale folketall tvinger kommuner til å låne stadig mer penger og tenke nytt for å frigjøre ressurser til nødvendig drift. Manglende byggvedlikehold over tid har gitt kommunene store bygg-tekniske etterslep. Mulig problemstilling;

Hvordan kan kommuner samarbeide med det private næringsliv for å frigjøre ressurser til finansiere nødvendig drift av kommunens tjenester?

LITTERATURLISTE

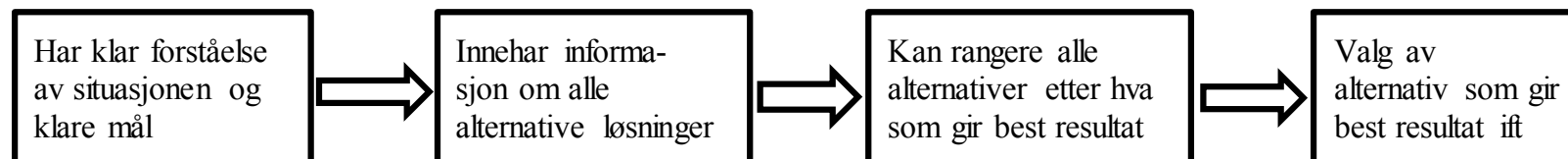
1. Asbjørn Johannessen, L. C. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.
2. Belbin, R. M. (2009). *Management Teams - Why they succeed or fail*. Elsevier Butterworth-Heinemann.
3. Bodø Kommune. (2011). *Årsmelding*. Bodø: Bodø kommune.
4. Butenschøn, D. G. (2012, Oktober 13.). *Nede for telling*. *Magasinet, Dagens Næringsliv*, s. 11.
5. Eastherby-Smith, M., Thorpe, R., & Lowe, A. (2002). *Management Research - An Introduction*. London: SAGE Publications Ltd.
6. Erling S. Andersen, K. V. (5. utgave, 2. opplag 2006). *Målrettet prosjektstyring*. NKI Forlaget.
7. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*. (2001). *Lov om offentlige anskaffelser*. Oslo: Regjeringen.
8. *Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet*. (2006). *Forskrift om offentlige anskaffelser*. Oslo: Regjeringen.
9. Ghauri, P., & Grønhaug, K. (2002). *Research methods in business studies, A practical guide*. London: FT Prentice Hall, Financial Times.
10. Høyre, Frp, Krf, Venstre og senterpartiet. (2011). *Nyholmenerklæringen*. Bodø: Høyre, Frp, Krf, Venstre og senterpartiet.
11. Jessen, S. A. (5. utgave, 5. opplag 2010). *Prosjektadministrative metoder*. Gyldendal Norsk Forlag AS 2002.
12. Kahn, R. L., & Cannell, C. F. (1957). *The Dynamics of interviewing; Theory, technique, and cases*. Oxford, England: John Wiley & Sons.
13. *Kommunaldepartementet*. (2011 - 2012). *Stortingsmelding nr 28*. 117.
14. March, J. G. (1994). *A Primer on decision making*. New York, USA: The Free Press.
15. March, J. G., & Olsen, J. P. (2009). *The logic of appropriateness*. *Arena - Centre for European Studies, University of Oslo*, 28.
16. Modell, S. B. (2000, March). *An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector"*. *Management Accounting Research*, s. 25.
17. *Regjeringen*. (2005). *NOU - Samspill og tillit (Om staten og lokaldemokratiet)*. Oslo: Stortinget.
18. *Regjeringen*. (2012). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
19. Rolstadås, A. (2011). *Praktisk prosjektering*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag.
20. Roos, G., Krogh, G., & Roos, J. (2010). *Strategi - en innføring*, 5. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
21. Schein, E. H. (1994). *Organizational psychology*. New Jersey - USA: Prentice Hall.
22. SINTEF. (2009). *Evaluering av OPS-kontrakter mellom Undervisningsbygg og SG Finans*. Oslo: SINTEF Byggforsk.
23. Standard Norge. (2008). *NS 8405 (Norsk bygge- og anleggskontrakt)*. Oslo: Standard Online AS.
24. Standard Norge. (2011). *NS 3420 - Beskrivelsestekster for bygg, anlegg og installasjoner*. Oslo: Standard Online AS.
25. Standard Norge. (2011). *NS 8407 (Alminnelige kontraktsbestemmelser for totalentrepriser)*. Oslo: Standard Online AS.
26. Ståhlberg, K. K. (1998). *New Public Management i Norden*. Odensed: Odense Universitetsforlag.
27. Thorsvik, J., & Jacobsen, D. I. (2009). *Hvordan organisasjoner fungerer*, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
28. Tom Christensen, M. E. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
29. Undervisningsbygg AS. (2007). *Dokument 100414 - "Veileder - fordeler og ulemper med ulike entrepriseformer"*. Oslo: Undervisningsbygg AS..

Vedlegg A – Beslutningsfaser og menneskelig rasjonalitet ²⁰

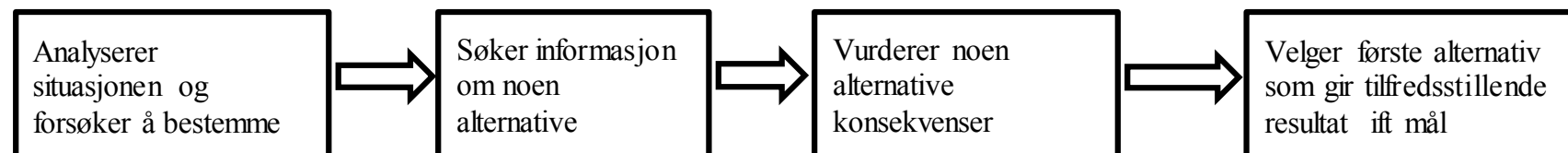
Faser i en beslutningsprosess



Mennesket som perfekt beslutningstaker

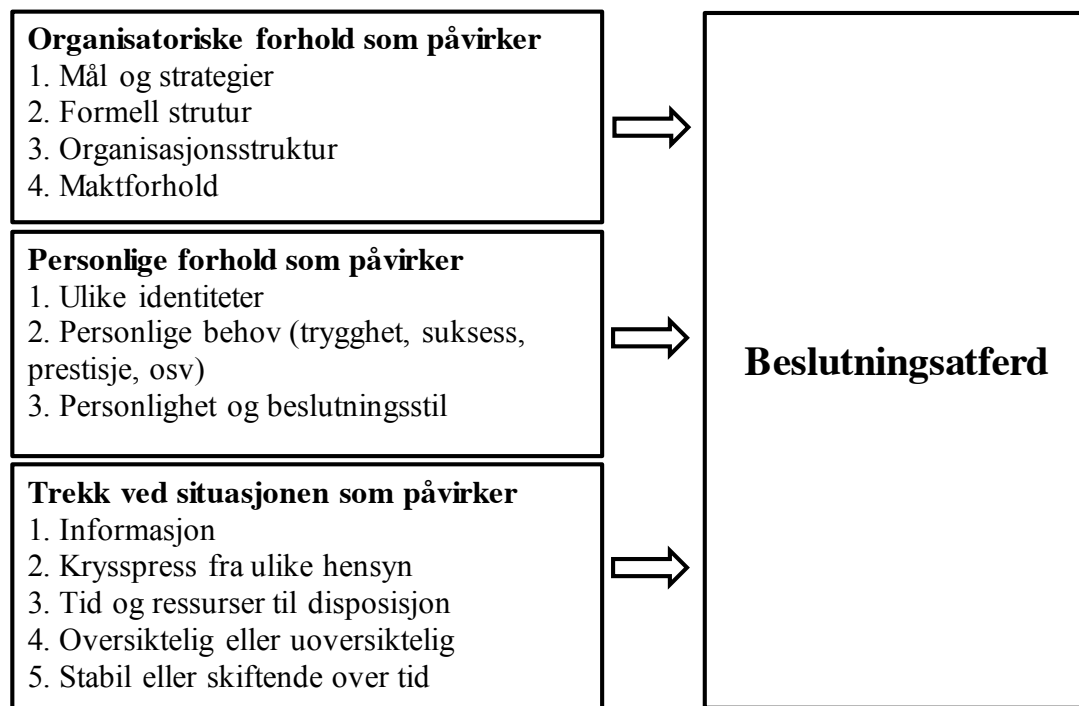


Mennesket som begrenset rasjonell beslutningstaker



²⁰ Thorsvik & Jacobsen (2009), Hvordan organisasjoner fungerer, kapitel 9, punkt 9.1, 9.2 og 9.3.

Vedlegg B – Forhold som påvirker de ansattes beslutningsatferd²¹



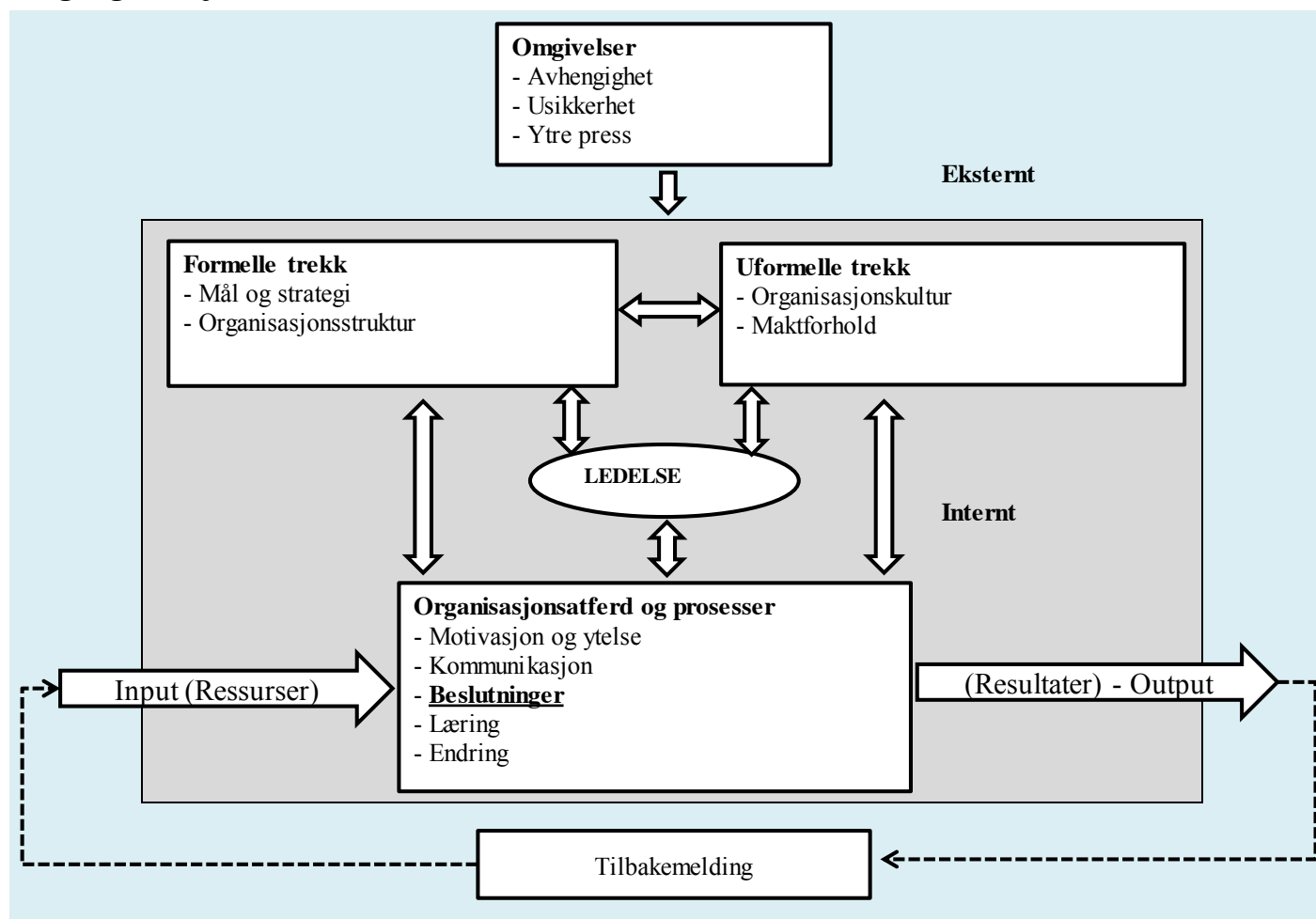
²¹ Thorsvik & Jacobsen (2009), Hvordan organisasjoner fungerer, side 286, figur 9.4

Vedlegg C – Beskrivelse av ulike beslutningsmodeller²²

Modellnummer	1	2	3	4	5	6
Beskrivelse\modell	Organisasjonen som rasjonell aktør	Regelmodellen	Forhandlingsmodellen	Kommunikativ rasjonalitet	Inkrementell handling	Organisert anarki
Hovedhensikt	Normativ	Normativ	Deskriptiv	Normativ	Deskriptiv	Deskriptiv
Handlingslogikk	Konsekvenslogikk: Hva er best for organisasjonen	Logikk om hva som er passende: Hvilke regler passer i den konkrete situasjonen	Konsekvenslogikk: Hva er best for beslutningsaktørene som omfattes av forhandlingene	Konsekvenslogikk: Ønske om intersubjektivitet: Hvordan oppnå en felles forståelse?	Logikk om hva som er passende: Hva gjorde vi tidligere i en slik situasjon?	Ingen klar handlingslogikk
Kjennetegn ved prosessen	Analytisk: Vurdere alternativer og konsekvenser opp mot mål	Fortidsrettet: Nye tilfeller behandles etter faste regler og standardiserte prosedyrer	Politisk: Ulike interesser i forhandling og konflikt	Analytisk: Vurdere argumenters sannhet og gyldighet	Fortidsrettet: Løsninger følger tidligere praksis i tilsvarende situasjoner	Anarkisk: Mange skiftende deltageres engasjerer seg i ulike
Kjennetegn ved organisasjonens mål og strategier	Klare og entydige	Fokus er på regler (virkemidler) og ikke mål	Mangfoldige og i konflikt med hverandre	Mangfoldige, men ikke nødvendigvis i konflikt med hverandre	Uklare, muligens ikke eksisterende	Uklare, muligens ikke eksisterende
Kjennetegn ved organisasjonsstrukturen	Hierarkisk med en klar arbeidsdeling og ordninger for koordinering	Regelstyrt og byråkratisk	Stor grad av horisontal og vertikal differensiering	Ikke-hierarkisk flat struktur	Stor grad av vertikal differensiering	Organisk
Kjennetegn ved organisasjonskulturen	Enhetlig	Enhetlig	Differensiert	Differensiert	Differensiert	Fragmentert
Kjennetegn ved organisasjonens maktforhold	Sentralisert	Sentralisert og uttrykt i form av regler	Spredt	Spredt	Spredt	Spredt

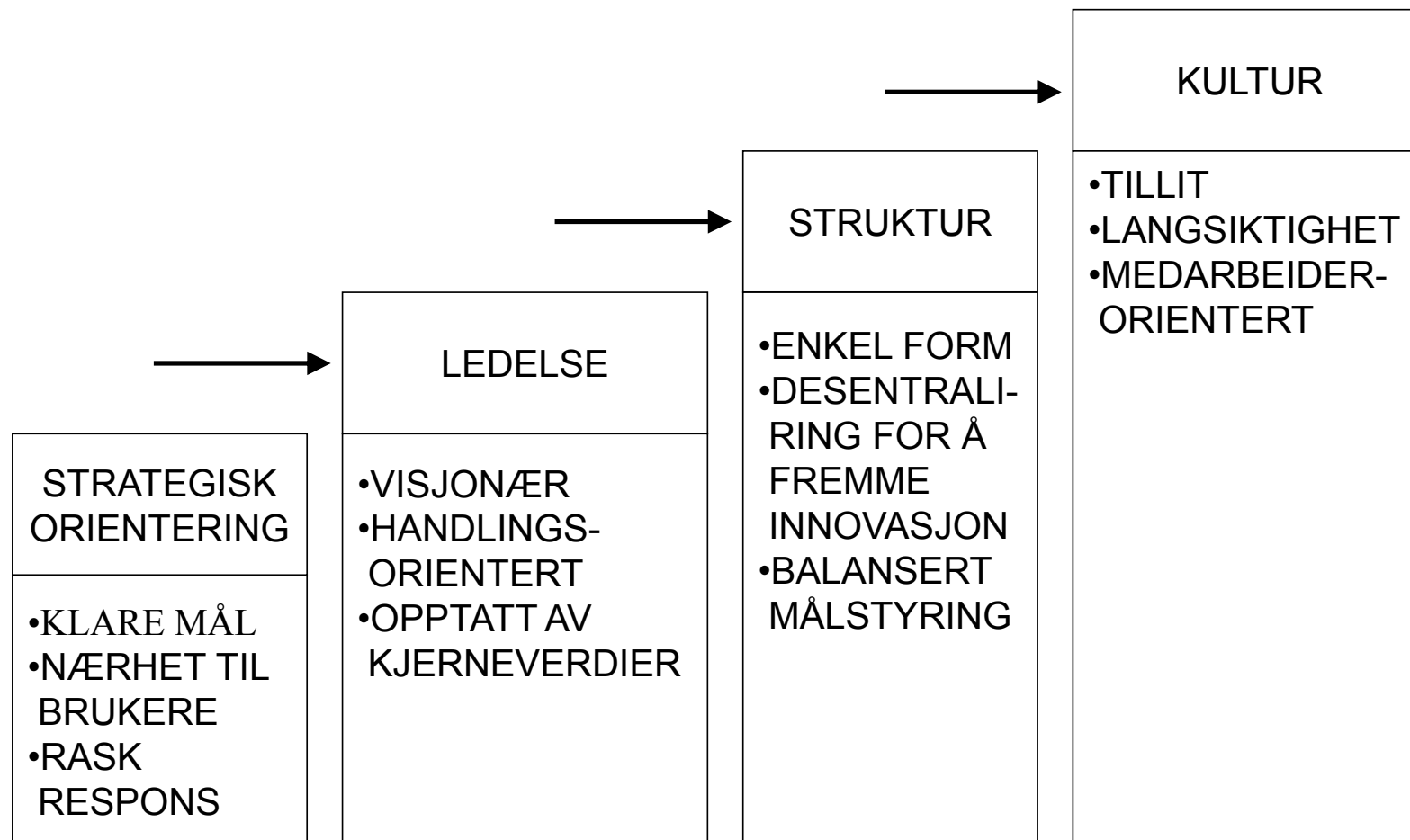
²² Thorsvik & Jacobsen (2009), Hvordan organisasjoner fungerer, side 286, figur 9.4

Vedlegg D – Helhetlig organisasjonsmodell ²³



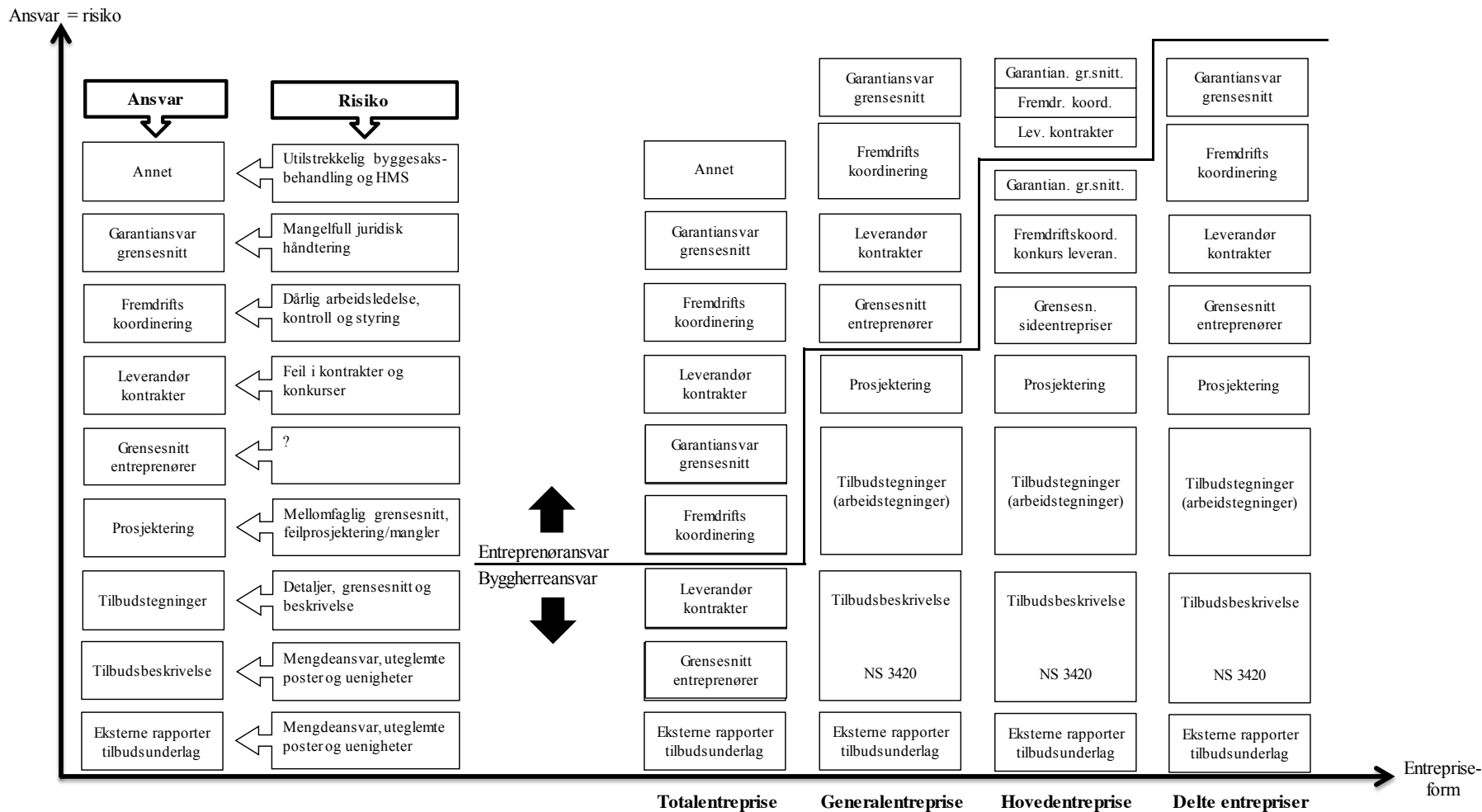
²³ Thorsvik & Jacobsen (2009), Hvordan organisasjoner fungerer, side 19, figur 1.2. Modellen er en idealisert fremstilling av en helhetlig organisasjon og dens bestanddeler, der enkelte vesentlige trekk ved virkeligheten blir isolert og fremhevet, mens de øvrige egenskapene utelates.

Vedlegg E – Faktorer som er forbundet med suksess ifm endringsarbeid²⁴



²⁴ I praksis betyr det at reelle endringer tidligst kan inntreffe når kulturen som bærer av det etablerte i realiteten også endres i ønskelig retning.

Vedlegg F – Ansvarsskille mellom byggherre og entreprenør i ulike entreprisformer



Vedlegg G – Intervjuguide for eksperter

Hensikten med dette intervjuet er å diskutere ulike forhold som påvirker beslutningsprosesser ifm kommunale byggeprosjekter. Svarene som her blir gitt vil bli brukt som grunnlag i en masteroppgave (MBA). Hensikten med masteroppgaven er å belyse hvordan kommuner beslutter valg av entreprisform og hvordan dette kan påvirke kvaliteten i gjennomføringen av byggeprosjektet.

- 1. Hva er din rolle og hvilke oppgaver er du satt til å håndtere?**
- 2. Hvilken formell bakgrunn har du?**
- 3. Hvordan planlegges offentlige byggeprosjekter og hvilke faser består disse byggeprosjektene av?**
- 4. Hvordan vil du beskrive beslutningsprosesser ifm offentlige byggeprosjekter?**
- 5. Hvilke interessenter påvirker offentlige byggeprosjekter og hvordan foregår dette i praksis?**
- 6. Hva er de viktigste faktorene som må være vurdert før et offentlig byggeprosjekt vedtas?**
- 7. Hvordan forstår du begrepet entreprisform og hvilke muligheter mener du eksisterer ved de ulike entreprisformene?**
- 8. I hvilken fase av byggeprosjektet fattes normalt valg av de ulike entreprisformene?**
- 9. Hvilke kriterier mener du skal ligge til grunn for valg av entreprisform?**
- 10. Hvordan kvalitetssikres et beslutningsgrunnlag for valg av entreprisform?**
- 11. Fattes vedtak av entreprisform for ulike byggeprosjekter administrativt eller politisk og finnes det situasjoner hvor dette gjøres ulikt?**

Vedlegg H – Intervjuguide for kommunens personell

Hensikten med dette intervjuet er å diskutere ulike forhold (interne og eksterne interesser, prosesser, strukturer og kultur) som påvirker beslutningsprosesser ifm kommunale byggeprosjekter. Svarene som blir gitt vil bli brukt som empirisk grunnlag i en masteroppgave (MBA). Hensikten med masteroppgaven er å belyse hvordan kommuner beslutter valg av entreprisform og hvordan dette, i tillegg til mange andre forhold, kan være med å påvirke kvaliteten i gjennomføringen av byggeprosjektet. I samråd med Bodø kommune skal det sees nærmere på to ulike byggeprosjekter; 1) Kulturkvartalet og 2) Løpsmark skole (byggetrinn 4). Alle spørsmål besvares iht underpunktene som følger under hvert spørsmål. Alle intervju skal dokumenteres og respondenten vil få tilsendt referat for gjennomlesing og mulighet for korreksjon vil bli gitt. Det vil kunne være behov for oppfølging pr telefon etter avholdt intervju.

- 1. Hva er din rolle i Bodø kommune og hvilke oppgaver er du satt til å håndtere?**
- 2. Hvilken formell bakgrunn har du?**
- 3. Hvordan planlegges byggeprosjekter i Bodø kommune og hvilke faser består byggeprosjektet av?**
 - a. Generelt
- 4. Eksisterer det planer, retningslinjer, prosedyrer, håndbøker som ligger til grunn for hvordan kommunen planlegger sine byggeprosjekter og er disse politisk vedtatt?**
 - a. Generelt
- 5. Hvordan vil du beskrive kommunens normale beslutningsprosess ifm byggeprosjekter?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole
- 6. Hvilke interesser påvirker Bodø kommune i sine beslutningsprosesser ifm byggeprosjekter, hvordan foregår dette i praksis og hva er konsekvensen?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole

- 7. Hva er de viktigste faktorene som må vurderes av Bodø kommune før et byggeprosjekt vedtas?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole
- 8. Hvordan forstår du begrepet entreprisform og hvilke muligheter mener du eksisterer ved de ulike entreprisformene?**
 - a. Generelt
- 9. Hvilke konkrete kriterier blir vurdert i forbindelse med valg av entreprisform og hvordan saksbehandles dette internt?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole
- 10. Hvordan kvalitetssikres beslutningsgrunnlaget før valg av entreprisform fattes og hvem er involvert i dette arbeidet?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole
- 11. I hvilken fase av byggeprosjektet fattes beslutning av entreprisform og hvem gjør normalt dette (finnes det unntak)?**
 - a. Generelt
 - b. Kulturkvartalet
 - c. Løpsmark skole
- 12. I hvilke situasjoner fattes vedtak av entreprisform for byggeprosjekter av politisk myndighet og hva begrunnes dette i?**
 - a. Generelt

Vedlegg I - Interessentanalyse

Interessent i forhold til kommunen	Hvem forsøker interessenten å påvirke	Hvilke «krav» fremmer de til kommunen	Mulige kanaler for påvirkning	Interessentens styrke i ønsker og behov	Hvilken prioritert bør de ha	Identifisert av hvilke informanter
Brukere; innbyggere både i form av enkeltpersoner, grupper samt lag og foreninger	Forsøker å påvirke <i>politikere</i> , enten direkte eller gjennom media	Krever å bli hørt ved lokalisering og utforming av nye byggeprosjekter. Sikre at sine behov og ønsker blir ivare tatt ut fra en egeninteresse	Media Tilrettelagte prosesser og høringsrunder Lobbyvirksomhet	Legitime og påtrykkende	5	Identifisert av eksperter og administrasjon
Politisk posisjon	Gjennom vedtak og bestilling av nye byggeprosjekter legger disse premisser for administrasjonens handlingsrom. En legitim påvirkning av <i>administrasjonen</i>	Gjennomføring av egen politikk	Pålegg og vedtak	Mektig, legitime og påtrykkende	1	Identifisert av eksperter, administrasjon og politikere
Politisk opposisjon	Søker å motarbeide, men også påvirke <i>politisk posisjon</i>	Gjennomføring av egen politikk	Politiske fora Media	Mektig, legitime og påtrykkende	2	Ikke identifisert som interessent
Ledere i de ulike avdelinger (prosjektbestillerne)	Disse definerer behov for nye prosjekter i forbindelse med kommunens langtidsplanlegging. Utøver påvirkning på <i>politikere</i> i form av sine lederposisjoner	At politikerne legger til rette for at administrasjonen kan yte et best mulig tjenestetilbud til kommunens innbyggere	Faglige saksfremlegg (Lobbyvirksomhet)	Legitime og påtrykkende	3	Ikke identifisert som interessent
Ansatte/faggrupper i ulike avdelinger	I forbindelse med behovskartlegging vil disse forsøke å påvirke <i>egen administrativ ledelse</i> . Når byggeprosjekt vedtatt forsøker de å påvirke <i>Eiendomskontoret</i>	Sikre at utforming av nye bygg ivaretar de ansattes ønsker og behov på en best mulig måte	Deltakelse i prosesser	Legitime og påtrykkende	4	Identifisert av eksperter og administrasjon
Private utbyggere og investorer – både	Påvirke <i>politikere</i> til å tale deres interesser slik at man tilkommer	Tilrettelegging for næringsvennlig (liberal)	Media Lobbyvirksomhet	Legitime	7	Delvis identifisert av

lokale og nasjonale	gunst i saks-behandling av egne prosjekter samt stimulere kommunen til å leie fremfor å eie	politikk for å sikre rask saksbehandling og minimering av kostnader til offentlige tiltak				politisk ledelse
Lokale entreprenører og leverandører	Påvirke <i>politikere</i> til å dele opp entrepriser i kontrakter som lokale, små leverandører klarer å levere	Næringsvennlig politikk som ivaretar lokale leverandørers interesser og behov	Media Lobbyvirksomhet Kundemøter	Legitime	8	Identifisert av eksperter og administrasjon
Nasjonale entreprenører og leverandører	Påvirke <i>politikere</i> til å tenke nytt og stort i forbindelse med utlysning av konkurranser for kommunale byggeprosjekter	Politikk som stimulerer nasjonale aktører til å konkurrere om kontrakter i små og mellomstore kommuner	Media Lobbyvirksomhet Kundemøter	Legitime	8	Ikke identifisert som interessant
Rådgivere – først og fremst lokale	En sammensatt gruppe med mange ulike roller i ulike byggeprosjekter. Forsøker å påvirke <i>kommunens prosjektledelse</i> gjennom relasjoner i byggeprosjekter	Å bli tatt med på råd i tidlig fase av prosjektene, helst før valg av entreprisreform er tatt	Gjennom samarbeid i prosjekter (relasjoner) Kundemøter	Legitime	8	Delvis identifisert av administrasjon
Media	Media forsøker å påvirke både <i>politikere og administrasjon</i> . Er å betrakte som et talerør for andre interessenter	Vikarierende motiv alt etter hvilke interessenter som står bak. Lokal media er i liten grad proaktiv	Media	Legitime	8	Delvis identifisert av administrasjon
Staten	Påvirker både <i>politikere og administrasjon</i>	Premissgiver i form av lover og direktiver, samt overføring av økonomiske midler	Lover og direktiver Statlige pålegg og økonomiske overføringer	Mektige og legitime	6	Indirekte identifisert som interessant av administrasjonen (Lov om off. anskaffelser)

Vedlegg J – Entreprisereformer²⁵

Delte entrepriser

Byggherre har separat kontrakt med rådgivere, enten enkeltvis eller som gruppe, og separate entreprisekontrakter for hvert fag.

Delte entrepriser egner seg ved uforutsigbart prosjektomfang. I praksis vil dette i hovedsak være ombyggings- og rehabiliteringsprosjekter. Dersom det hersker uforutsigbarhet ved bygging av nye prosjekter betyr det at prosjektet er for dårlig planlagt, dvs. er igangsatt for tidlig og bør utsettes inntil alle usikkerheter er lukket. Ellers løper byggherren stor risiko for at prosjektet ikke ender innenfor vedtatte rammer for pris, kvalitet og tid. Entreprisereformen egner seg også ved mindre prosjekter, dvs. oversiktlige og ukompliserte prosjekter med liten risiko for å gjøre store feil.

I begge tilfeller fordrer denne kontraktsformen at byggherreorganisasjonen selv har sterk prosjektlederkompetanse og kapasitet. Større kommuner, med relativt kontinuerlig byggeaktivitet, vil kunne inneha tilstrekkelig prosjektlederkompetanse i eget hus. Mindre kommuner vil kanskje ikke være like godt skodd og er nok i større grad avhengig av å kjøpe prosjektledertjenester eksternt.

Entreprisereformen åpner opp for et stort tilfang av entreprenører og leverandører siden prosjektet splittes opp i mange mindre kontrakter (ofte en kontrakt pr fag). Dette stimulerer i større grad lokale, mindre leverandører til å delta i konkurranse om kontrakter, og gir byggherren mulighet for å hente ut beste tilgjengelig pris i markedet for hvert fag. Siden byggherren enten selv har koordineringsansvar, eller delegerer det til én entreprenør, kan en anta at det totale administrative påslaget fra entreprenørene i prosjektet vil være lavt.

Ved større byggeprosjekter kan det bli mange sideentreprenører byggherren må forholde seg til, som krever en stor byggeadministrasjon. Resultat av dette er økte administrative kostnader og økte krav til prosjektledelseskompetanse hos byggherren. Entreprisen gir økt ansvar hos byggherren for å sikre at koordinering blir ivaretatt, med tilhørende risiko for krav om

²⁵ I henhold til Undervisningsbygg KF (2007)

ventetid og kostnadskompensering fra berørte sideentreprenører. Av de vanlige entrepriseformene regnes denne å innebære størst risiko for byggherren.

Hovedentreprise

Byggherre har separat kontrakt med rådgivere, enkeltvis eller som gruppe, og separat kontrakt med en hovedentreprenør, som har ansvar for et definert antall fag. Byggherre har i tillegg separate entreprisekontrakter med de resterende fag. Koordineringsansvar kan kontraktsfestes hos hovedentreprenør, dvs. største entreprenør, tilsvarende som ved delte entrepriser.

Hovedentreprise kan blant annet være fordelaktig i prosjekter hvor hovedarbeidsomfanget er definert, men hvor enkeltfag kan ha en større usikkerhet. Eventuelt dersom enkeltfag er klare og avgrensede og disse enkeltfagene kontraheres som separate entrepriser i tillegg til hovedentreprisen.

Entrepriseformen åpner opp for at byggherren kan stimulere mindre lokale entreprenører og leverandører til å delta i prosjektet, samt mulighet for direkte kontraktsforhold med de fag byggherren ønsker direkte innflytelse på. Samtidig forutsetter entrepriseformen at det finnes tilstrekkelig antall store entreprenører i markedet for å sikre reell konkurranse om selve hovedentreprisen. Gir byggherren et lavere antall entreprenører/kontrakter å administrere, enn ved delte entrepriser, som gir mindre risiko for krav om ventetid og kostnadskompensering.

Generalentreprise, ekte eller tiltransportert/uekte

Byggherre har separat kontrakt med rådgivere og kontrakt med én generalentreprenør som har ansvar for utførelse alle fag. Dersom byggherren selv ønsker å kontrahere noen fag, og tiltransportere disse til generalentreprenør, gjøres dette mot et konkurranseutsatt påslag som må være spesifisert i anbudsgrunnlaget til alle entreprisekontraktene.

Generalentreprise kan være fordelaktig i prosjekter hvor alle fagene er godt definerte. Gir byggherren fordelen av å gjennomføre all prosjektering med egen rådgivergruppe, dvs. han har full kontroll på valg av alle løsninger, både vesentlige og uvesentlige.

Entrepriseformen gir mindre administrasjon for byggherren siden byggherren har kun én kontraktspartner å forholde seg til. Samtidig vil generalentreprenøren påregne seg et administrasjonspåslag for koordinering av de andre fagene. Ved ekte generalentreprise, når

entreprenøren velger sine samarbeidsparter selv, vil generalentreprenøren ofte utnytte markedet bedre enn byggherren ville gjort gjennom sine veletablerte samarbeidsrelasjoner. Byggherren løper all risiko overfor generalentreprenøren med hensyn til eventuelle prosjekteringsfeil.

Totalentreprise

Byggherre inngår en kontrakt som omfatter både prosjektering og entrepriser med én entreprenør. Det er ikke uvanlig å tiltransportere arkitekt/andre rådgivere fra tidligere prosjekteringsfase til totalentreprenør spesifisert gjennom anbudsunderlaget for totalentreprisen.

Totalentreprise kan være fordelaktig når prosjektet lar seg beskrive gjennom funksjonskrav, evt. ved ukompliserte prosjekter hvor suksessen ligger i en god gjennomføringsevne. Denne kontraktsformen krever en kompetent totalentreprenør som behersker både prosjektering- og prosjektledelse i tillegg til faglig gjennomføringskompetanse.

Ansvar for både prosjektering og bygging samles hos totalentreprenøren. Dette gir fokus på byggbare løsninger og klare ansvarsforhold. Kontraktsformen forenkler byggeadministrasjonen hos prosjekteier samtidig som det meste av risiko er overført til totalentreprenøren. Dette gir større sikkerhet for at pris, kvalitet og tid holdes innenfor avtalte rammer, forutsatt liten endringsmengde initiert av byggherre.

Gir byggherren mindre mulighet for påvirkning av utførelse og kvalitet etter kontraktinngåelse, og krever godt formulert kravspesifikasjon i anbudsgrunnlaget. Det er også en fare for at vedlikeholds- og drift hensyn kan bli underfokuset i prosjekteringen. Kontraktsformen vil også utelukke mindre entreprenører.

Samspill-/”partnering”-kontrakter

Byggherren inngår en utviklingskontrakt med én entreprenør, men velger selv om han skal inngå separat kontrakt med rådgivere (generalentreprise) eller om rådgiverne skal være underlagt entreprenør (totalentreprise). Byggherren og entreprenøren, sammen med sine underentreprenører, rådgivere og byggherrens brukergrupper, utvikler prosjektet sammen. Utviklingskontrakten har til hensikt å munne ut i en byggekontrakt, men også ende i at samarbeidet avsluttes etter endt prosjektutvikling. På forhånd er det avtalt ulike avslutnings-

og videreføringsmekanismer. Disse avtalemodellene kan være krevende å sette opp med hensyn på å oppfylle alle krav i Forskrift om offentlige anskaffelser.

Kontraktsformen utnytter leverandørkompetansen til beste for prosjektet i en tidlig fase. Samtidig åpner et slikt samarbeid for et bedre klima i gjennomføringsfasen siden en har hatt god tid til å foreta forventningsavklaringer med hverandre, vet hva motparten legger vekt på samt har funnet en risikofordeling som begge parter er fornøyd med.

Dette er en relativt ny kontraktsform, men er benyttet av flere kommuner og fylkeskommuner i forbindelse med skoleprosjekter (referanse). Den krever god bestillerkompetanse og er krevende å kontrahere. Dersom avbruddsklausul benyttes kan det være krevende å få inn ny total-/generalentreprenør i prosjektet. Men på tilsvarende måte som for totalentreprise forenkles byggeadministrasjonen hos prosjekteier i gjennomføringsfasen samtidig som risiko med hensyn til er overført til totalentreprenøren.

OPS - offentlig privat samarbeid

Prosjekteier/leietager inngår leiekontrakt med privat aktør på basis av pris og en konseptkonkurrans. Privat aktør finansierer, bygger og drifter leieobjektet. Leietaker overtar normalt leieobjektet til en nærmere avtalt sum og antall år.

Kontraktsformen kan være fordelaktig hvis utleier eier en tomt, eller et opprinnelig bygg, som kommunen ønsker å kjøpe, men en klarer ikke å enes om salgssum. Kan også være gunstig å ha som variant i større portefølje for å måle egen effektivitetsgrad i forhold drift og vedlikehold. Kan også være fordelaktig dersom egen organisasjon mangler kapasitet eller kompetanse for gjennomføring av byggherrerollen.

Entrepriseformen forutsetter godt definerte funksjonskrav og romprogram fra byggherrens side. Samtidig gir kontraktsformen lav risiko, dvs. større sikkerhet for pris og tid, hvis prosjektet er godt definert av byggherren. En får også gjort en bedriftsøkonomisk vurdering av vedlikehold, selv om byggherren har mindre kontroll på endringer i et langt tidsperspektiv. Byggherren kan også velge å gjennomføre detaljprosjekteringen på tilsvarende måte som ved samspillkontrakter. Dette er en relativt ny kontraktsform, og oppfattes nok som relativt komplisert. Krever stor bestillerkompetanse hos byggherren.

Vedlegg K – Entreprisvalg for kommunale byggeprosjekter – 1997-2012

Totalentreprise	Delt/hovedentreprise
Grønnåsen skole	Sentrum sykehjem
Mørkved sykehjem	Bodøsjøen skole trinn I
Mørkved bo- og omsorgsboliger	Bodøsjøen skole trinn II
Rehabiliteringssentret m/boliger	Rønvik skole
Kongens gt 14 (boliger + sonebase)	Hunstad kirke
Vollslletta sykehjem	Sølvsuperen helse- og velferdssenter
Hovdejordet psykiatriboliger	Kunstgressbaner 10 stk
Kai på Valen	Saltvern SFO
Trafikksikkerhetssentret	Barnas hus barnehage
Asphaugen barnehage	Jentoftsletta barnehage
Engmark barnehage	Kulturkvartalet
Vestbyen barnehage	
Innstranda barnehage	
Stokkvika barnehage	
Kjerringøy barnehage	
Straumbo	
Kjerringøy brannstasjon	
Hovdejordet sykehjem	

“Listen er laget som en del av forberedelse til intervju knyttet til en masteroppgave ved UIN. Listen er ikke uttømmende og kan inneholde feil.”

Eiendomssjef i aktuell kommune