

**Ideelle aktører i barnevernet:
leverandører, samarbeidspartnere
- eller begge deler?**

Samarbeid mellom det offentlige og de ideelle aktørene i
barnevernet

Av

Sindre Fottland

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2013





**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter(e): SINDRE FOTTLAND

Tittel: IDEELLE AKTØRER I BARNEVERNET:

LEVERANDØRER, SAMARBEIDSPARTNERE - ELLER BEGGE DELER

Studieprogram: MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: _____

Dato: 12/3-13

Sindre Fottland

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

underskrift

Forord

Denne avhandlingen retter søkelyset på samarbeidet mellom ideelle aktører og det offentlige. Den markerer avslutningen på et to og et halvt års masterstudium i offentlig ledelse. Det har vært lærerike år, og har bidratt til mange og spennende refleksjoner over egen praksis. Muligheten til å drøfte problemstillinger med andre studenter har gitt økt forståelse over ulike utfordringer i offentlig sektor. Det har vært en spennende miks mellom gjesteforelesere og egne forelesere. Undervisningen har jevnt over hatt høy kvalitet. Høydepunktet i studiet var sommerskolen hvor vi møtte studenter fra andre nasjoner og lærte om deres nasjonale utfordringer. Turen til Maastricht med EU som tema var også veldig lærerik og spennende.

Jeg vil rette en spesiell takk til alle respondentene som sa seg villig til å bli intervjuet. De har bidratt gjennom å fortelle sine opplevelser om samarbeidet mellom ideelle aktører og det offentlige. Dette har gitt meg verdifull kunnskap, og jeg håper å ha ytt mine respondenter rettferdighet gjennom presentasjonen av empirien.

Min arbeidsgiver fortjener også en stor takk. Jeg har fått god støtte fra mine ledere, og det er blitt lagt til rette for at jeg skulle få denne muligheten.

Arbeidet med avhandlingen har vært en intens og krevende prosess. Jeg har hatt meget god og tett oppfølging fra min veileder, Jan Ole Similä. Takk for gode innspill, positivt fokus og raske tilbakemeldinger. En stor takk også til min mor og far, Helg og Inge Fottland, for oppmuntring og gode diskusjoner underveis i studiet. Takk også til Kjell Erik og Tove Pettersson for hjelp til barnevakt slik at jeg fikk frigjort tid til skriving.

Det har vært krevende å kombinere jobb og studier, og dette har ikke gått uten god støtte fra min nærmeste familie. Jeg vil derfor takke min kone, Gunnel Fottland, for støtte og motivasjon i disse årene. Mine sønner, Ingmar, Johan og Felix, fortjener også en stor takk. Gjennom studiet har jeg tilbragt mange timer foran pc, og guttene har vært positive og gledet seg til at jeg skulle slutføre. Jeg ser derfor fram til at vi i april skal reise til København for delta på dimisjon.

Mars 2013

Sindre Fottland

Abstract

Nonprofit organizations have always had a central role within the child welfare system and founded the first orphanages in Norway. The public sector is dependent on buying child welfare services from the private sector to cover the need. In 2011 48% of the total institutional placements were supplied by nonprofit and commercial organizations. The counties previously managed the operation of public institutions and the purchase of placements in private institutions. This responsibility was later transferred to the government, represented by Bufetat, in 2004 after a comprehensive reform in child welfare. Shortly thereafter a competitive tendering was applied towards purchase of institutional placements. The implementation was done to adhere to laws regarding public sector procurements. The competition led to big changes for the nonprofit organizations. These events are the background for the topic we are examining:

How does competitive tendering influence the cooperation between the nonprofit child welfare institutions and the authorities?

To find an answer I have examined *interaction*, *information exchange* and *control* between the buyers and suppliers. A qualitative study was done through interviewing five suppliers: one from Virke, two from Bufdir and two from Bufetat. A document study was also performed. The data analysis was carried out in two steps. An empirical analysis to identify pattern within the research material was done first. The findings were used in a theoretical analysis where a theoretical framework based on agency- and stewardship-theories was applied. The data analysis shows that market driven solutions lead to big changes regarding *interaction* and *information exchange* between buyers and suppliers. Apparently nonprofit organizations have weakened their position in relation to the authorities. The prices have increased after the competitive tendering was implemented. Nonprofit organizations are not included in the professional development within the child welfare field to the same extent as their public counterparts, and there is a lack of arenas for the information exchange. The agreements in use have had different outcomes. Framework agreements are to high risk for the suppliers and will be revised.

There is empirical evidence showing both parties share a mutual desire to improve interaction and information exchange. *Control* is not a focus area for the buyers. There is a general pattern in the respondents' answers showing that they largely correspond. This can be interpreted as a common understanding of the challenges faced by implementing competitive tendering. Several steps have been taken to improve cooperation. The theoretical analysis exhibits that a classic (hard) approach has been used and the information exchange has been bounded. The reciprocity between principal and agent regarding increased dialog, improved interaction and little focus on control points toward a behavioural assumption closer to stewardship-theory than agency-theory.

Innholdsfortegnelse

Forord	2
Abstract	3
Innholdsfortegnelse	4
1. Innledning.....	7
1.1 Formålet med undersøkelsen	7
1.2 Historikk	7
1.2.1 Ideelle aktører som velferdsleverandør innen barnevernet.....	7
1.2.2 Barnevernsreformen	8
1.3 Status i dag.....	10
1.3.1 Oppgaveansvaret i barnevernet	10
1.3.2 Anvendelse av lov om offentlige anskaffelser i barnevernet.....	11
1.3.3 Ideelle aktørers plass i dagens barnevern	13
1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål	15
1.5 Progresjon i avhandlingen	17
2. Teoretisk perspektiv	18
2.1 New Public Management.....	18
2.2 Transaksjonskostnadsteori.....	20
2.3 Agent-teori.....	23
2.4 Stewardship-teori.....	25
2.5 Oppsummering	27
2.6 Teoretisk rammeverk for min analyse	28
3. Forskningsmetode	30
3.1 Metodisk tilnærming.....	30
3.1.1 Vitenskapsteoretiske refleksjoner.....	30
3.1.2 Induktiv versus deduktiv datainnsamling	31
3.1.3 Kvalitativ metode	31
3.2 Undersøkellesdesign	32
3.2.1 Casestudie	32

3.2.2	Beskrivelse av min case	34
3.3	Etiske refleksjoner	34
3.4	Datainnsamling	36
3.4.1	Utvalg av enheter	36
3.4.2	Innsamling av data	38
3.5	Dataanalyse.....	42
3.5.1	Beskrivelse	42
3.5.2	Systematisering og kategorisering.....	42
3.5.3	Sammenbinding.....	43
3.6	Kvalitets sikring.....	43
3.6.1	Intern gyldighet	44
3.6.2	Ekstern gyldighet	45
3.6.3	Reliabilitet	46
4.	Analyse.....	47
4.1	Samhandling mellom oppdragsgiver og leverandør	47
4.1.1	Bakgrunn for konkurranseutsetting	48
4.1.2	Kontraktforhandlinger	50
4.1.3	Pris og kvalitet.....	54
4.1.4	Avtaleformer	57
4.1.5	Samhandling etter kontraktsinngåelse.....	63
4.1.6	Empirisk analyse	68
4.1.7	Teoretisk analyse.....	73
4.1.8	Konklusjon og refleksjon	76
4.2	Informasjonsflyt.....	77
4.2.1	Informasjonsflyt mellom aktørene	77
4.2.2	Empirisk analyse	82
4.2.3	Teoretisk analyse.....	85
4.2.4	Konklusjon og refleksjon	87
4.3	Kontroll.....	88
4.3.1	Kontrollsystemer og kvalitetsutvikling av de ideelle institusjonene	88
4.3.2	Empirisk analyse	94
4.3.3	Teoretisk analyse.....	96
4.3.4	Konklusjon og refleksjon	97
5.	Konklusjoner og avsluttende drøftinger	98

5.1	Forskningsspørsmålene og praksis	98
5.2	Empiriske funn og teorien	99
5.3	Den overordnede problemstillingen og funnene	100
5.4	Avsluttende refleksjoner.....	101
6.	Litteraturliste	104
7.	Vedlegg	108
	Vedlegg 1: Invitasjon til undersøkelse	109
	Vedlegg 2: Intervjuguide leverandører	110
	Vedlegg 3: Intervjuguide Bufdir	112
	Vedlegg 4: Intervjuguide Regionskontor	114
	Vedlegg 5: Intervjuguide Fagteam	116
	Vedlegg 6: Intervjuguide Virke.....	118
	Vedlegg 7: Oversikt ideelle institusjoner	119

1. Innledning

1.1 Formålet med undersøkelsen

Offentlig sektor produserer i hovedsak helse- og sosialtjenester i egen regi, men er fortsatt avhengige av å kjøpe tjenester av private aktører. Innen drift av barneverninstitusjoner har private aktører, både kommersielle og private, en sentral plass. I 2011 dekket private aktører 48 % av det totale behovet for institusjonsplasser i Norge (SSB 2012).

I 2011 mottok 52 000 barn og unge tiltak fra barnevernet. Det har vært en kraftig økning de siste 15-20 årene. Siden 1993 har det vært en økning på hele 98 %. Veksten skyldes i stor grad økning i hjelpetiltak i hjemmet. Det var i utgangen av 2011 totalt 13 200 barn plassert utenfor hjemmet. Av disse var 10 % plassert i barneverninstitusjon og 70 % i fosterhjem. Tallet på antall plasserte barn i institusjon har vært stabil de siste 5 årene, mens antall plasseringer i fosterhjem har økt (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012:8-9).

Samarbeid mellom ideelle aktører og det offentlige ved levering av barneverntjenester er denne avhandlingens fokusområde. Det har vært i min interesse å undersøke nærmere hvordan dette bør skje, slik at man sikrer gode tiltak for det enkelte barn. Gode driftsvilkår for institusjonene bidrar til kontinuitet i personalgruppen, gode fagmiljøer og stabilitet for barna. Anskaffelser av institusjonsplasser må derfor foregå på en slik måte at en sikrer god drift, samtidig som man ivaretar bruk av offentlige midler på en god måte. Formålet med avhandlingen er å komme med et innspill i den offentlige debatten, og at dette kan bidra til videreutvikling av samarbeidet opp mot de ideelle aktørene.

1.2 Historikk

1.2.1 Ideelle aktører som velferdsleverandør innen barnevernet

Ideelle aktører har lange tradisjoner som velferdsleverandører og har vært viktige premissleverandører i utviklingen av det moderne velferdssamfunnet. De var også initiativtakere til de første behandlings- og omsorgsinstitusjonene i Norge.

De første barnehjemmene her til lands ble etablert i slutten av 1800-tallet. Disse ble hovedsakelig drevet av religiøse foreninger, for innsamlede midler, uten støtte fra det offentlige. Norske Kvinners Sanitetsforening og Frelsesarmeen var sentrale aktører. Etableringene av institusjonene skjedde tilfeldig og uten plan. I 1923 var det totalt 163 institusjoner, mens det i 1946 var 160 institusjoner med i alt 4326 plasser. Av disse var 142 eid og drevet av private organisasjoner, foreninger eller stiftelser (Hagen 2001:77-78). Dette

viser at ideelle aktører har hatt stor betydning for etablering og utvikling av institusjonsomsorgen innen barnevernet i Norge.

I løpet av 1990-tallet ble det etablert en rekke nye private barnevernsinstitusjoner, og antallet kommersielle aktører økte. Før barnevernsreformen så var det fylkeskommunen, ved fylkesbarnevernet, som hadde ansvaret for driften av offentlige institusjoner og kjøp av private plasser. I 2003 gjorde Nyhlen og Støkken (2003) en studie av det private barnevernet og samspillet med det offentlige. De beskrev et stort og mangfoldig felt med mange ulike aktører, som hadde forskjellig tilknytning til fylkesbarnevernet. Studien omfattet spennet fra husholdsbaserte institusjoner til store konsernliknende organisasjoner. Forskerne beskrev tre typer relasjoner mellom fylkesbarnevernet og de private aktørene. Noen av institusjonene fungerte i tett samspill med det offentlige og kunne karakteriseres som «*halvoffentlige*». Disse var på den fylkeskommunale planen, og fylkeskommunen var totalansvarlig for virksomheten. Det var også vanlig at fylkeskommunen hadde representanter i styrene til institusjonene. De to andre relasjonene som ble beskrevet var en samarbeidsrelasjon hvor det var gjensidig kjennskap og tillit, og den «*distanserte kjøperen*» hvor fylkesbarnevernet søkte etter en plass «*i markedet*».

De ideelle institusjonene var i hovedsak de «*halvoffentlige*». Flesteparten av institusjonene hadde driftsavtaler med fylkeskommunen, og hadde etablert et tett samarbeid med det offentlige før barnevernsreformen.

1.2.2 Barnevernsreformen

I 2004 ble det gjennomført en omfattende reform i barnevernet i Norge. Bakgrunnen var blant annet at det, ifølge departementet, var vanskelig å sikre et godt og likeverdig tilbud i hele landet. Dette på grunn av at det ikke var en sentral instans med overordnet ansvar for samordning og styrking av de ulike tilbudene (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012:13). I følge Bjørnstad et. al. (2011:28) så var en annen sentral begrunnelse kvalitetsmessige mangler og kostnadsvekst i de fylkeskommunale tjenestene. Det påpekes at økonomistyringen i det fylkeskommunale barnevernet ikke var god nok. I tillegg ble kvalitet på institusjonsomsorgen vurdert som mangelfull og lite differensiert. Det var dessuten store ulikheter på landsbasis.

I forkant av reformen ble det presentert fire modeller for framtidig organisering, som deretter ble sendt på høring. Statlig overtakelse fikk bred tilslutning, og reformen ble deretter vedtatt i Stortinget. Det viktigste målet med reformen var å sikre (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 2012:14):

- Bedre faglig og økonomisk styring.
- Likeverdig tilbud i hele landet for barn og unge.

- Bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene.
- God kvalitet og faglig videreutvikling av tjenestetilbudet.
- Bedre samarbeid med tilgrensede tjenester.

I forbindelse med reformen ble det gjort endringer i barnevernlovgivningen knyttet til institusjonsdrift. Nordstaga og Støkken (2009:12) kaller dette «det nye kontrollregimet». Dette omhandlet blant annet:

- Godkjenning av private barneverninstitusjoner.
- Både statlige og private institusjoner var pålagt kvalitetssikringssystemer.
- Mer fokus på systemkontroll og mindre på individuelt tilsyn med beboere.
- Lov om offentlige anskaffelser skulle benyttes ved avtaleinngåelse med private.

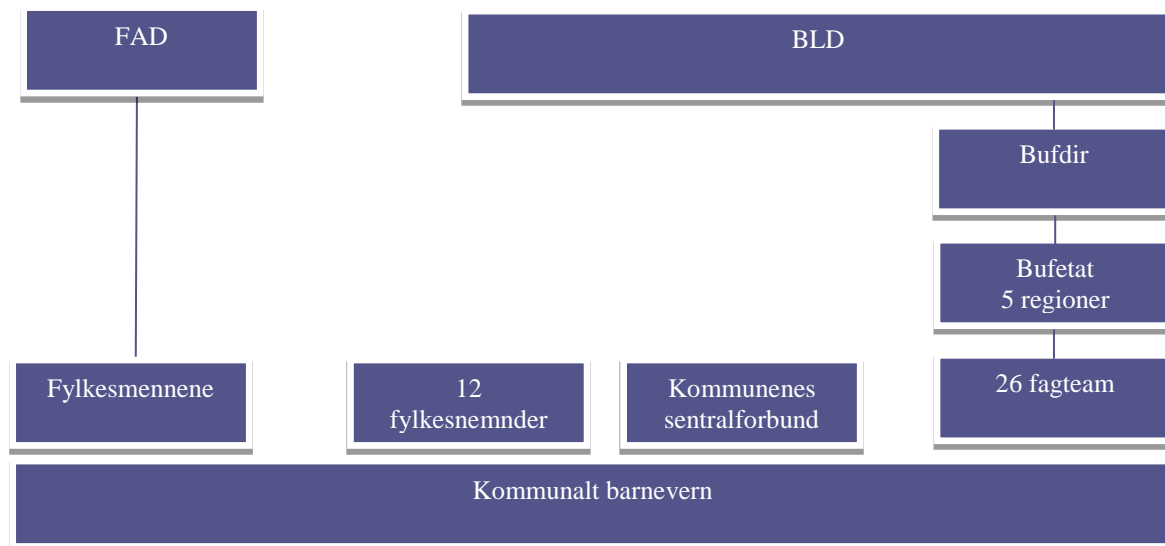
Fylkeskommunene, ved fylkesbarnevernet, hadde tidligere ansvaret for driften av offentlige institusjoner og kjøp av private plasser. Dette ansvaret ble nå overført til staten ved Barne- ungdoms- og familieetaten (Bufetat) fordelt på 5 regioner. Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) ble etablert samme år. Oslo beholdt ansvaret for andrelinjetjenesten i barnevernet. Trondheim fikk status som forsøkskommune og overtok ansvaret for de statlige oppgavene i barnevernet i en periode på 4 år. I januar 2008 ble forsøksordningen i Trondheim avsluttet og Bufetat overtok driften av andrelinjetjenesten.

Reformen førte til store endringer for de ideelle aktørene som hadde etablerte samarbeidsformer med fylkeskommunene. I 2003 var 60 % av alle barn plassert i private barneverninstitusjoner. Av disse hadde 17 % faste avtaler med en fylkeskommune og sto på fylkeskommunens plan (Nordstaga & Støkken 2009:15 og 73).

1.3 Status i dag

1.3.1 Oppgaveansvaret i barnevernet

Barnevernsreformen førte til omfattende endringer i organiseringen av barnevernet i Norge. Figur 1 viser status i dag.



Figur 1. Kilde: Askim et. al. (2011:21).

Kommunalt barnevern er i henhold til barnevernloven § 2-1 (1992) ansvarlig for de oppgaver som ikke er lagt til et statlig organ. Dette omfatter blant annet forebyggende arbeid, gjennomgang av meldinger og foreta undersøkelser, treffe vedtak om frivillige hjelpetiltak, treffe akuttvedtak og forberede saker for fylkesnemnda. De har også ansvar for godkjenning av fosterhjem, oppfølging av barn som er plassert utenfor hjemmet og oppnevning av tilsynsfører for barn i fosterhjem.

Den kommunale barneverntjenesten avgjør hvilke barn som har behov for institusjonsplass. Det er derimot statlig regional myndighet som er ansvarlig for at alle barn i regionen med behov for institusjonsplass får dette tilpasset sitt behov. De skal også etablere og drifte egne institusjoner. Det gis derimot åpning for inngåelser av avtale om bruk av private institusjoner. Disse skal være godkjent av statlig regional myndighet, jf. barnevernloven § 5-5 (1992).

De statlige barnevernsmyndighetene er i følge barnevernloven § 2-2 (1992) inndelt i et sentralt nivå, regionalt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. **Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet** er det øverste nivå. De skal i følge barnevernloven § 2-3 (1992) sørge for at lov, forskrift og andre bestemmelser blir anvendt riktig og etter formålet.

Barne-, ungdoms og familieetaten (Bufetat) består av:

- **Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).** Den har fått delegert myndighet fra departementet og har som hovedoppgave å samordne den statlige tiltaksutviklingen.
- **Statlig regionalt barnevernmyndighet.** Denne består av 5 regioner: nord, sør, vest, øst og midt.
- **Statlig lokalt nivå.** Fagteamene er hovedaktørene i samarbeidet mellom statlig og kommunalt barnevern. De tilbyr råd og veiledning og bistand etter bestilling fra den kommunale barneverntjenesten.

Fylkesmannen er den statlige barnevernmyndigheten på fylkesnivå og er underlagt **FAD** (Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet). De er ansvarlige for tilsyn med kommuner og barnevernsinstitusjoner. Statens helsetilsyn er øverste tilsynsmyndighet, og har det overordnede faglige tilsynet med helse- og sosialtjenestene.

Fylkesnemnda for sosiale saker er hjemlet i barnevernsloven og er et domstollignende forvaltningsorgan. De har vedtaksmyndighet ved omsorgsovertakelse og tvangsinngrep ved alvorlige atferdsvansker hos ungdom.

Kommunenes sentralforbund er interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for kommunesektoren.

1.3.2 Anvendelse av lov om offentlige anskaffelser i barnevernet

Lov om offentlige anskaffelser ble vedtatt i 1999, og forskriftene kom i 2001. I denne loven skilles det mellom tjenester der medlemslandene er forpliktet til å følge EØS-regler om offentlige anskaffelser, såkalte prioriterte tjenester, og uprioriterte, der en står fritt (blant annet helse- og sosialtjenester). I Norge ble imidlertid regler om anbud og konkurranse gjort gjeldende også for slike uprioriterte tjenester.

Lov om offentlige anskaffelser skiller mellom 4 ulike konkurranseformer:

- Konkurranse med forhandlinger
- Åpen anbudskonkurranse
- Begrenset anbudskonkurranse
- Direkte anskaffelse

For kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon er oppdragsgiver derimot ikke forpliktet til å følge reglene i forskrift om lov om offentlige anskaffelser del II og III. Regjeringen besluttet den 30. januar 2004 at statlige og kommunale oppdragsgivere skal ved kjøp av helse- og omsorgstjenester kunne velge mellom å gå i

forhandlinger med ideelle organisasjoner eller følge det ordinære regelverket. Den generelle bakgrunnen for unntaksbestemmelsen var risikoen for at kravet til åpen konkurranse ikke i tilstrekkelig grad ivaretok hensynet til ønsket samfunnsmessig engasjement og samarbeid med veldedige/ideelle organisasjoner.

Unntaket innebærer at oppdragsgiver ikke trenger å følge kunngjøringsregler eller spesielle prosedyrer, men at det i den grad det er mulig skal det være en form for konkurranse mellom ideelle organisasjoner om kontrakten. Det vil si at det normalt skal innhentes tilbud fra flere organisasjoner.

De første rundene med anbudskonkurranser ble gjennomført av Regionskontorene. Våren 2007 ble det besluttet at anskaffelsene skulle foretas sentralt hos Bufdir.

I 2008 bestemte Bufdir at ideelle organisasjoner skulle foretrekkes framfor private kommersielle aktører. I etterkant av dette har det blitt gjennomført separate anbudskonkurranser hvor ideelle aktører har blitt prioritert først.

At det offentlige kjøper tjenester hos ideelle aktører er som tidligere nevnt ikke nytt i barnevernsfeltet. Tidligere ble det derimot i hovedsak benyttet bilaterale avtaler mellom det offentlige og de ideelle aktørene. Det som var nytt var at det ble innført konkurranse hvor de private institusjonene ble evaluert i forhold til pris og kvalitet. De bilaterale avtalene ble erstattet av følgende avtaleformer:

- 1) Avtale om faste plasser. Dette innebærer en gjensidig forpliktelse mellom Bufetat og institusjonen om et bestemt antall plasser. Bufetat har plasseringsmyndighet, og institusjonen plikter å stille plassene til rådighet. Bufetat plikter på sin side å betale for plassene, også når plassene ikke er i bruk (til en noe redusert betaling).
- 2) Rammeavtale. Bufdir inngår avtale med institusjonen på et definert antall plasser som de kan benytte ved behov. Institusjonen er ikke pliktig til å holde plasser tilgjengelig til enhver tid, men Bufdir har rett til å tildele oppdrag såfremt plassen er tilgjengelig. Det ytes ingen kompensasjon hvis plassene ikke er belagt.

I tillegg til dette benyttes også direkte anskaffelse. Dette er enkeltkjøp knyttet til spesifikke barn eller ungdom.

Bruk av Lov om offentlige anskaffelser i barnevernet har vært omtalt flere ganger i media, og enkelte jurister har hevdet at dette ikke nødvendigvis må følges. Hans Petter Graver uttalte til Dagbladet (12.09.07) at:

«Barnevern er ikke tjenester slik begrepet forstås i EØS-avtalen. Utøvelsen av omsorgen for barna, ligger under offentlige myndigheter. Derfor kan barnevernet samarbeide med private aktører uten anbudskonkurranser»

I 2008 fikk BLD Fornyings- og administrasjonsdepartementet til å vurdere spørsmålet. De konkluderte med at forskriftenes del 1 uansett måtte gjelde (Nordstaga & Støkken 2009:81).

I 2011 foretok Klagenemda for offentlige anskaffelser (KOFA) en dom som var av betydning for barnevernsfeltet. NHO hadde framsatt påstand om at Bufetat foretok ulovlige direkte anskaffelser av private institusjonsplasser uten forutgående kunngjøring. Klagenemda besluttet at det ikke hadde blitt foretatt noen ulovlig direkteanskaffelse. Disse avtalene har helt spesielle særtrekk hvor hovedformålet er å finne tiltak som er til det beste for det enkelte barn. Dette ble ikke ansett for å utgjøre kontrakter i forskriftenes forstand. KOFA konkluderte derimot med at rammeavtaler for institusjoner utgjør en kontrakt som må kunngjøres. I tillegg kom de fram til følgende (KOFA 2010:1):

«... kontraktene som var inngått med private godkjente barnevernsinstitusjoner falt utenfor direktivets regulering ettersom institusjonenes oppgaver og ansvar overfor beboerne omfattes av unntaket i EØS-avtalen 32, jf. artikkel 39, om "utøvelse av offentlig myndighet". De øvrige påklagde avtalene var kontrakter inngått med ideelle organisasjoner, som er unntatt kunngjøringsplikten i medhold av forskriftene § 2-1(3)»

1.3.3 Ideelle aktørers plass i dagens barnevern

I 2011 var det 181 registrerte barnevernsinstitusjoner i Norge. Dette var en nedgang i fra året før, da antallet var 186 (Helsetilsynet 2011). Disse tallene inkluderer institusjoner som Oslo kommune drifter selv eller har inngått avtale med. I følge Bufetat sin årsrapport (2011) så har de 134 barneverninstitusjoner i sin tiltaksportefølje. Blant disse er 26 ideelle aktører og 37 kommersielle aktører. Nye tall fra Bufdir viser at de i dag har avtale med 23 ideelle barnevernsinstitusjoner (vedlegg 7).

Ved hjelp av statistikk fra SSB (2012) har jeg utarbeidet en tabell som viser utviklingen i bruk av institusjoner fra 2007 til 2011:

	2007			2011		
	Godkjente plasser	Barn og unge plassert	Oppholdsdager per år	Godkjente plasser	Barn og unge plassert	Oppholdsdager per år
Alle eierskap	1724	1427	529 046	1924	1323	504 092
Offentlige	746	668	245 499	868	708	264 487
Ideelle	325	275	98 503	419	258	99 634
Øvrige Private	653	482	183 687	637	357	139 971

Tabell 1. Kilde: SSB (2012).

Fotote: Fra og med 2010 er Sentre for foreldre og barn inkludert i antall godkjente plasser. Inkluderer også Oslo.

Tabellen viser en liten endring på antall oppholdsdager i de ideelle institusjonene fra 2007 til 2011. Det som derimot er påfallende er den store økningen av godkjente plasser. Dette gjelder alle eierskapene. Oppholdsdagene har derimot minnet, og dette må tilsi at mange institusjoner har lavt belegg.

Bruk av markedsløsninger ved anskaffelser av institusjonsplasser har ført til store endringer for de ideelle barneverninstitusjonene. I de siste årene har flere ideelle institusjoner blitt nedlagt på grunn av dårlig økonomi. Tall som jeg har mottatt fra Ideellt barnevernsforum viser at 13 institusjoner med 88 plasser er nedlagt siden 2006.

I oktober 2012 underskrev regjeringen en samarbeidsavtale med ideelle aktører om leveranser av helse- og sosialtjenester. Hovedmålsettingen er: «*Samarbeidsavtalen anerkjenner, styrker og synliggjør den viktige rollen som de ideelle aktører spiller i den norske velferdsstaten*» (2012:1). Videre framheves det at samarbeidet skal være basert på forutsigbare rammebetingelser og arbeidsforhold og klare krav til kvalitet, kostnader og arbeidsvilkår. Det legges vekt på at samhandlingen skal videreutvikles og forbedres. Det er satt opp 6 prinsipper for god samhandling: *kvalitet, god bruk av offentlige midler, langsiktighet og forutsigbarhet, uavhengighet, mangfold og dialog.*

1.4 Problemstilling og forskningsspørsmål

I min masteravhandling ser jeg nærmere på samarbeid mellom det offentlige og ideelle aktører i barnevernet. Målet var å gjennomføre en undersøkelse som kunne gi innspill til debatten om organisering og styring av barnevernet i Norge. Hvordan skal ideelle aktører og det offentlige samarbeide for å få gode og effektive tjenester for det enkelte barn?

Bruk av markedsløsninger i barnevernet har vært et omstridt tema i media og innen fagfeltet. Som leder i en ideell barneverninstitusjon opplevde jeg selv store endringer i samarbeidsformen da tjenesten ble konkurranseutsatt. Temaet har derfor lenge fattet min interesse. Min antakelse var at markedsløsningen hadde ført til negative endringer i samspillet mellom det offentlige og ideelle aktører i barnevernet. Dette har vært en rød tråd gjennom oppgavene som ble innlevert i fagene organisasjon og ledelse, statsvitenskap og økonomi. Det var også utgangspunkt for prosjektoppgaven i samfunnsvitenskapelig metode.

Når det offentlige skal innhente tilbud fra de ideelle aktørene må man avklare pris, kvalitet og leveringssikkerhet. Dette ivaretas i dag ved bruk av konkurranseutsetting. Jeg var interessert å undersøke hva innføringen av disse virkemidlene gjør med det relasjonelle forholdet mellom oppdragsgiver og leverandør. Med denne masteravhandlingen ønsket jeg å beskrive situasjonen slik den oppleves av aktørene i dag. Dette resulterte i følgende problemstilling:

Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barnevernsinstitusjonene og det offentlige?

For å beskrive styringsformer velger jeg å ta utgangspunkt i Williamsson (1979:253) som skiller mellom *marked*, *hierarki* og *nettverk*. Dette beskrives nærmere i teorikapittelet. Når det gjelder definisjonen av ideelle aktører benyttes FAD sin definisjon (2012:87):

«Virksomhetene skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har profitt som formål, eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper uten at mottager yter et fullt ut regningsvarende vederlag»

SSB (2012) definerer en ideell barnevernsinstitusjon som følgende:

«En barnevernsinstitusjon er ideell dersom den eies av en organisasjon som utelukkende har et ideelt formål, og eventuelt overskudd/ utbytte tilbakeføres til organisasjonens formål. Institusjonene er klassifisert på grunnlag av sektorkode i Enhetsregisteret»

Med begrepet «det offentlige» tenker jeg i denne sammenhengen på staten representert av Bufdir og Bufetat på henholdsvis regionalt og lokalt nivå.

For å belyse min problemstilling har jeg valgt å fokusere på transaksjonskostnadsteori, agent- og stewardship-teori. Sentralt i teoriene er atferdsantakelsen. Innen transaksjonskostnadsteori og agent-teori antar man at aktøren forfølger egne interesser, og forsøker å maksimere egen nytte. Innen stewardship-teori derimot, forutsettes det at aktøren er opptatt av kollektivet, og at han får personlig vekst gjennom samarbeid. Samarbeid er et sentralt begrep i problemstillingen. Teoriene har ulik tilnærming til dette. Innen agent-teorien så skal det holdes en armlengdes avstand til samarbeidspartnere. I stewardship-teori legges det opp til nært og åpent samarbeid mellom aktørene.

I min analyse har jeg forøkt å fange hvilken atferdsantakelse partene bygger sitt forhold på. For å gå i dybden på det relasjonelle forholdet mellom aktørene har jeg valgt 3 forskningsspørsmål som skal belyses:

1. Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?

Tillit og risiko er sentrale begrep i mitt teorigrunnlag. Det er et spenn mellom begrepet tillit, slik vi finner det i stewardship-teori, og risiko, slik vi finner i agent teorien. Jeg vil med dette spørsmålet forsøke å beskrive hvordan aktørene opplever samhandlingen. I dette vil tillit være en viktig faktor. Er forholdet basert på tillit eller preges samhandlingen av atferd for å begrense opportunistisk atferd? Hvilken tilnærming som er valgt tenkes på et kontinuum hvor hard og myk tilnærming er ytterpunkter.

Maktfordelingen mellom prinsipalen (staten) og agenten (ideell aktør) vil jeg også forsøke å beskrive gjennom dette forskningsspørsmålet. Man kan si at man gjennom tillitsbegrepet forsøker å utjevne maktbalansen, mens en via risikobegrepet og håndteringen av dette forsøker å sikre at maktbalansen går i favør av prinsipalen.

2. Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?

Informasjon er et annet viktig element i teorigrunnlaget. I transaksjonskostnadsteori og agent-teori, antar man at partene har ulik tilgang på informasjon, og dermed har mulighet for å opptre opportunistisk. I stewardship-teori antas det at man deler informasjon på en åpen og ærlig måte.

Jeg vil under dette spørsmålet gi en beskrivelse av om hvordan informasjonsflyten fungerer mellom partene. Er det fri flyt av informasjon eller gir man ikke ut mer informasjon enn

nødvendig? Kontinuumet vil under dette punktet være lukkethet-åpenhet. Atferdsantakelsen vil i analysen være en sentral del. Man kan anta at graden av åpenhet/lukkethet vil kunne si noe om partenes antakelser.

3. *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

Det tredje forskningsspørsmålet ser på hvilke kontrollmekanismer partene har bygd opp. Hvem har oppfølgingsansvaret og hvilke rutiner er utviklet? Et annet viktig element er hvordan dette faktisk blir gjennomført i praksis.

Ut fra teorigrunnlaget så vil stor grad av kontroll indikere en antakelse om opportunistisk atferd. Jeg har forsøkt å etterspørre hvordan prinsipalen etterser at agenten leverer i henhold til avtalt tilbud. Graden av kontrollregime vil avsløre tilliten det offentlige har til den ideelle aktøren. Kontinuumet vil under dette punktet være mye kontroll-lite kontroll.

1.5 Progresjon i avhandlingen

I innledningen er det gitt en beskrivelse av formålet med oppgaven, historikk og status i dag. Problemstilling og forskningsspørsmål er blitt presentert. Dette danner grunnlaget for min avhandling.

I kapittel 2 gis en beskrivelse av mitt *teoretiske perspektiv*. Følgende teorier blir omhandlet: *New Public Management*, *transaksjonskostnadsteori*, *agent-teori* og *stewardship-teori*. Deretter blir det foretatt en *oppsummering*. Til slutt blir *teoretisk rammeverk for min analyse* presentert.

I kapittel 3 presenteres avhandlingens *forskningsmetode*. Jeg vil her beskrive valg av *metodisk tilnærming* og *undersøkelsesdesign*. Min rolle som forsker omhandles under *etiske refleksjoner*. Deretter følger en beskrivelse av hvordan *datainnsamling* og *dataanalyse* er gjennomført. Til slutt blir det drøftet hvordan *kvalitetssikring* av min undersøkelse er blitt utført.

I kapittel 4 blir det foretatt en *analyse* av innsamlede data. Den tar for seg hver av de tre forskningsspørsmålene. Hvert underkapittel har følgende inndeling. Først presenteres innsamlet empiri. Deretter følger *empirisk analyse*, *teoretisk analyse* og *konklusjon og refleksjon*.

I kapittel 5 belyses avhandlingens *konklusjoner og avsluttende drøftinger*. Først omhandles *forskningsspørsmålene og praksis*. Deretter behandles *empiriske funn og teorien*. Videre drøftes den *overordnede problemstillingen og funnene*. Til slutt blir det foretatt *avsluttende refleksjoner*.

2. Teoretisk perspektiv

Som teorigrunnlag har jeg valgt å fokusere på agent-teori, stewardship-teori og transaksjonskostnadsteori. Begrunnelsen for å bruke nyinstitusjonell økonomisk teori er knyttet opp mot utviklingen i offentlig sektor gjennom de siste 20-30 årene.

Markedstenkningen gjennom NPM har vært sentral i utviklingen av sektoren, og hvor man i mange tilfeller har vurdert at markedsløsningen representerer en bedre måte å løse oppgavene på enn byråkratiet. Det er derfor naturlig å benytte teori som er dominerende innen konteksten som avhandlingen skal omhandle. Stewardship-teori representerer derimot en motpol til denne tankegangen, og skal bidra til å belyse andre tilnæringsmåter i en samarbeidsrelasjon.

Innledningsvis vil jeg si litt om NPM, og om reformen innen barnevernet kan sees i lys av dette.

2.1 New Public Management

Det har i følge Western og Similä (2012:4) vært 3 bølger med styringslogikker i det offentlige siden annen verdenskrig. Den røde bølge som var inspirert av sosialdemokratisk tankegang, og som varte fram til 1973. Deretter fulgte den grønne bølge hvor man kombinerte elementer fra den røde bølgen, men med vekt på styring og bærekraftig utvikling. Denne varte til om lag 1985. Da startet den blå bølgen, også kalt New Public Management (NPM).

Modernisering av offentlig sektor har vært et fokusområde for regjeringene i Skandinavia i de siste 20 årene. NPM er et samlebegrep for ulike styringstiltak, som baserer seg på markedsorienterte prinsipper hentet fra det private næringsliv. Utgangspunktet for NPM er kritikken av at det offentlige hadde blitt for stor og byråkratisk. Andre elementer i kritikken var dårlig ledelse og for svak brukerorientering. Løsningen ble at det offentlige skulle lære av det private. Klausen (2007:58) beskriver to søyler i NPM. *Den økonomiske søyle* og *den administrative søyle*.

- *Den økonomiske søyle* tar utgangspunkt i økonomisk teori som public choice og agent-teori. Den bygger på markedsmessig styringslogikk. Aktørene styres av vurdering av egen nytte. Dette gjør at konkurransemekanismen er effektiv. Dette har gitt bruk av instrumenter som f.eks privatisering, offentlig privat partnerskap, anbudsutsettelse, kontraktstyring og frie forbrukervalg. Å skille mellom bestiller og utfører av tjenestene er sentralt i konkurranseutsettingen.
- *Den administrative søyle* handler om nye former for ledelse som benyttes i privat sektor. Eksempel på dette er strategisk ledelse, endelig mål- og rammestyring og nye økonomistyrings- regnskap og budsjettssystemer.

NPM er blitt kritisert fra mange hold. Klausen (2007:61) hevder at NPM ikke tar høyde for det som er spesifikt for den offentlige kontekst, nemlig at den består av fagprofesjonelle organisasjoner og politisk styrte systemer. Han påpeker derfor at NPM bygger på naive forestillinger til kompleksiteten i målformuleringene, og grunnlaget for styring i offentlig sektor. NPM gir seg ut for å være verdinøytralt, mens det i virkeligheten er infisert av politikk og ideologi. På denne måten risikerer man en endring i samfunnet man ikke ønsker. Klausen argumenter blant annet med at:

- Markedet er ikke gjennomskuelig og reelt for alle. Man snakker derfor om pseudovalg og pseudomarkeder.
- I de nye (kvasi)markedene er det ikke tilstrekkelig konkurranse ved tildeling av kontrakter, og det blir fort nye monopoler ved etablering av langtidskontrakter.
- Det kan gi utilsiktede negative bi-effekter på mellomlang sikt ved at man mister verdifull arbeidskraft ved konkurranseutsetting.
- Prinsipal-agent relasjoner virker demotiverende for de involverte og øker transaksjonskostnadene.

Westeren og Similä (2012:7) støtter Klausens skepsis til å ta i bruk bedriftsbaserte modeller i deler av den serviceproduksjonen vi har i offentlig sektor, og nevner privatisering av sykehjem som et eksempel. Der er det vanskelig å definere hva som er kvaliteten i det produktet som leveres. Hvis dette ikke kan defineres, kan markedsutsetting være vanskelig og føre til konflikter. Derimot hevder de at det ikke er tvil om at markedsløsninger innenfor snøbrøyting og renhold har gitt gode resultater. Forskerne påpeker at hvis en skal benytte markedsløsninger så bør dette sammenfalle med hvordan et velfungerende marked skal være i privat sammenheng.

Effekten av konkurranseutsetting er et omdiskutert tema. Moderniseringsdepartementet (nå FAD) utarbeidet i 2005 en veileder for *brukervalg og konkurranseutsetting* (2005:5). Den legger vekt på at konkurranseutsetting kan føre til betydelige kostnads- og kvalitetsgevinster. Det vises til erfaringer både nasjonalt og internasjonalt. Departementet hevder at konkurranseutsetting i økende grad blir tatt i bruk for å få mer velferd for pengene. Det er derimot fallgruver. Feil kan føre til private monopoler og dårlige tjenester.

Det finnes derimot flere undersøkelser som viser at konkurranseutsetting ikke gir lavere kostnader. Trondheim kommune gjennomførte i 1999 en konkurranseutsetting av 2 sykehjem. Evalueringsrapporten viser at dette ikke førte til direkte kostnadsreduksjoner. (Askim et. al. 2002). Liknende funn ble gjort i en undersøkelse fra 2011 gjennomført av danske forskere (Helby Petersen et. al. 2011). Studiet tar utgangspunkt i dansk og internasjonal forskning fra 2000 - 2011. I alt 80 studier er gjennomgått. Forskningen viser at konkurranseutsetting i liten

grad fører til kostnadsbesparelser på myke velferdsområder. Forskerne kan heller ikke dokumentere at det bidrar til en økning av kvaliteten på tilbudene. I forhold til ansatte fører konkurranse ofte til negative konsekvenser som høyere arbeidstempo, lavere jobbtilfredshet, mindre jobbsikkerhet, stress og sykefravær.

Jeg vil ikke gå nærmere inn på diskusjonen i denne avhandlingen, men vil derimot se NPM opp mot reformen i barnevernet i 2004. I følge Nordstaga og Støkken (2009:20) kan den på overordnet nivå ses som et ledd i en mer omfattende reform med sikte på å modernisere og effektivisere offentlig sektor. Dette kan dermed forstås som en del av NPM.

Forskerne påpeker derimot at det er sider med reformen som bryter med NPM. Dette gjelder for eksempel sentralisering og statliggjøring av ansvaret for barnevernsinstitusjonene. Videre mener de at konkurranseutsettingen kun gjelder kjøp av plasser som allerede er drevet av det private. De statlige plassene ble derimot ikke konkurranseutsatt. Barnevernsreformen kan derfor oppfattes som et forsøk på å få bedre styring i andrelinjetjenesten, og utviklingen av kvaliteten og kontroll på kostnadene. De knytter derfor reformen til en fase som følger etter NPM, nemlig post-NPM. Forfatterne viser til Christensen og Læg Reid (2007 i følge Nordstaga & Støkken 2009:21) som beskriver en ny bølge eller fase der det igjen legges større vekt på koordinering og kontroll. NPM har utgangspunkt i fristilling, desentralisering og fragmentering av offentlige tiltak. De viser til at flere land nå forsøker å gjenoppbygge staten med mer vekt på statlig styring. Nordstaga og Støkken (2009:22) sier at det etter NPM synes å gå to hovedretninger innen barnevernet:

- Post-NPM hvor det blir vektlagt mer koordinering og statlig styring
- Governance hvor det legges vekt på å etablere fleksible relasjoner og partnerskap til private aktører.

Knyttet til min problemstilling er det spennende å undersøke hvilken retning staten beveger seg. Ideelle har vært leverandører av tjenester før konkurranseutsettelsene ble igangsatt. Vil dreiningen føre til mer bruk av markedsløsninger eller vil det utvikles andre former for tettere samarbeid?

2.2 Transaksjonskostnadsteori

Transaksjonskostnadsteori er sentralt i min avhandling. Den omhandler spørsmålet om hva som er den mest fornuftige organiseringen av produksjonen. I følge Ouchi (1980:130) så vil alt samarbeid mellom individer føre til en gjensidig avhengighet. Transaksjonen er en utveksling mellom partene hvor hver gir noe av verdi. Busch (2005:103) hevder at utgangspunktet for teorien er at produksjonsprosessen kan deles opp i selvstendige

funksjoner. Mellom disse foregår det en overføring av varer eller tjenester, noe som benevnes som en transaksjon. Det skilles mellom:

- *Produksjonskostnader*. Dette er kostnadene som behøves for å ivareta den enkelte funksjon.
- *Transaksjonskostnader*. Disse kostnadene påløper ved (Williamson 1981 i følge Busch 2005):
 - *Selve overføringen mellom to funksjoner.*
 - *Kontraktsforhandlinger.*
 - *Kontroll av kontraktsoppfyllelse.*
 - *Kontraktsbrudd.*

Transaksjonskostnadene vil i følge Ouchi (1980:130) i all hovedsak øke i de tilfellene hvor det er vanskelig å definere verdien på et gode eller en service.

Ved konkurranseutsetting er det vanlig å forutsette en reduksjon i de totale kostnadene. Det vil si at en ønsker en minimering av produksjons- og transaksjonskostnader. Busch (2005:104) påpeker at vanligvis bidrar konkurranseutsetting til en reduksjon i produksjonskostnadene, mens transaksjonskostnadene øker. For at dette skal være lønnsomt må reduksjonen i produksjonskostnadene være større enn økningen i transaksjonskostnadene.

Det som er vesentlig opp mot min problemstilling er at det ved inngåelse av kontrakter med ideelle aktører følger med transaksjonskostnader. Bufetat vil i forbindelse med konkurranseutsetting få utgifter med utarbeidelse av krav til tjenesten som skal leveres, og utlysning av konkurranse. Dessuten vil forhandlinger med aktørene være ressurskrevende. Graden av kontrollmekanismer som benyttes vil også ha betydning for transaksjonskostnadene. Her er graden av tillit mellom oppdragsgiver og leverandøren sentralt. Dette vil jeg behandle senere i teorikapittelet.

Siden det er omkostninger forbundet med enhver transaksjon vil virksomheten forsøke å minimere disse ved inngåelse av forskjellige typer kontrakter. Teorien omhandler hvilke styringsformer som er mest hensiktsmessige å benytte ved tjenesteproduksjon. Williamson (1975 i følge Nygaard & Ravn 2001) skiller mellom to ytterpunkter: *Byråkrati* eller *marked*. De betraktes som alternativer til å oppnå koordinering av aktiviteter. Dette kan enten skje internt i virksomheten eller mellom virksomheter ved at det foretas transaksjoner på markedet. I byråkratiet koordineres transaksjonene ved planlegging av hvem som skal produsere. I markedet styres dette ved hjelp av prismekanismen. Ved valg av styringsform må det foretas en analyse av markedets prismekanisme, transaksjonskostnader og eventuelle kostnader ved bruk av byråkratiet som styringsform.

Williamson legger videre til grunn, i tråd med agent teorien, antagelsene om at:

- *Individer er sannsynligvis opportunistiske.* Dette gjør at virksomheten må sikre seg gjennom inngåelse av kontrakter.
- *Individer er begrenset rasjonelle.* Det er derfor ikke mulig å utforme komplette kontrakter, som sikrer virksomheten fullt ut.

Med utgangspunkt i dette så er det derfor forbundet med risiko å handle på markedet. I byråkratiet kan de ansatte også være opportunistiske, men dette begrenses gjennom regler. Dette gjør at man ikke trenger å benytte kontrakter ved intern organisering av transaksjoner, noe som igjen fører til lavere transaksjonskostnader. Transaksjonskostnadene vil øke i takt med graden av usikkerhet. Tabellen under gir en oversikt over når de ulike styringsformene bør velges.

		Krav om samarbeidspartnerens aktivspesifikke investeringer		
		Ingen aktivspesifikke investeringer	Delvis aktivspesifikke investeringer	Idiosynkratiske aktivspesifikke investeringer
Transaksjonsfrekvens mellom virksomheten og en spesifikk samarbeidspartner	Sporadisk	Markedsmekanismen velges som styringsform	Trilateral styringsform	
	Hyppig		Bilateral styringsform	Byråkrati som styringsform

Tabell 2: Kilde: Nygaard og Ravn (2001:111).

Transaksjonsfrekvens. Viser til antall identiske transaksjoner over tid.

Aktivspesifikke investeringer. Dette viser til om aktiviteten har lavere verdi hvis den benyttes i andre sammenhenger, og at det derfor er færre alternative anvendelsesmuligheter. Når de er idiosynkratiske kan de kun benyttes til gjeldende transaksjon. Relasjonen mellom to aktører vil styrkes ved gjensidige investeringer i spesifikke aktiver hvis dette er gjort med utgangspunkt i innbyrdes transaksjoner.

Markedet kan velges hvis det er en ukomplisert transaksjon, og det ikke kreves aktivspesifikke investeringer. Hvis derimot virksomheten etterspør transaksjoner som krever spesifikke aktiver vil partene knyttes tettere. Partene vil være avhengige av hverandre, og aksepterer hverandres autonomi. I disse tilfellene vil *nettverk* kunne benyttes, som kan ses som en mellomløsning mellom marked og byråkrati. Det skilles her mellom trilateral og bilateral. Ved trilateral styringsform benyttes det en kontrakt for å regulere forholdet og konflikter løses ved hjelp av en tredjepart. I den bilaterale styringsformen vil de to

virksomhetene administrere transaksjonen sammen. *Byråkratiet* bør velges når investeringene i aktiver er idiosynkratiske.

Jeg har laget en tabell inspirert av Westeren og Similä (2012:15) som oppsummerer de ulike styringsformene.

Styringsform	Regulerings-mekanisme	Normative krav
Marked (kontrakt)	Pris	Gjensidighet
Hierarki	Regler	Gjensidighet Legitim autoritet
Nettverk (samarbeid)	Tillit	Gjensidighet Felles verdier og holdninger

Tabell 3. Kilde: Westeren og Similä (2012:15).

2.3 Agent-teori

Som nevnt innledningsvis var agent-teorien et sentralt bidrag i NPM. I løpet av 1960- og 1970-tallet utforsket økonomer risikodeling mellom individer og grupper. De beskrev problemer som oppsto når individene hadde ulike holdninger til risiko. Dette var starten på utarbeidelsen av agent-teorien. Teorien beskriver styringsutfordringene mellom en prinsipal og en agent. Prinsipalen er den som engasjerer agenten til å utføre tjenester for å nå sine mål. I denne avhandlingen så vil Bufetat være prinsipalen, og den ideelle aktøren agenten. Agent-teorien prøver å beskrive relasjonen mellom partene, og benytter kontrakten som en metafor. Teorien beskriver problemer som kan oppstå mellom partene i denne relasjonen. Fokuset for prinsipalen vil være å finne den mest effektive måten å styre agenten på for å oppnå egne mål (Eisenhardt 1989:58).

Et viktig element er atferdsantakelsene teorien bygger på. Teorigrunnlaget bygger på like forutsetninger om mennesket som transaksjonskostnadsteorien. Davis et al. (1997:22) sier at teorien bygger på at individet søker egen nytte for så lav kostnad som mulig. I valget mellom to alternativer vil den rasjonelle agenten eller prinsipal velge det som profiterer dem selv. Fokuset er å maksimere egen individuelle nytte. I følge Eisenhardt (1989: 59) så har individer også en begrenset rasjonalitet. Dette er beskrevet under 2.2. I tillegg har de risikoaversjon. Dette vil si at individer ønsker å minimere egen risiko.

Busch (2007:98-101) påpeker at det sentrale i teorien at prinsipalen er avhengig av agenten for å oppnå egne mål. Det blir derfor viktig for prinsipalen å sikre seg at agenten utøver en atferd som er i dens interesse, og ikke har opportunistisk atferd. Prinsipalen er i en

maktposisjon, noe som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet. Busch beskriver 3 hovedårsaker til hvorfor agentrelasjoner er problematiske:

- *Ulik målstruktur hos prinsipal og agent.* Det er en mulighet for at agenten jobber mot egne mål i det skjulte. Eksempel på dette kan være at lederen (prinsipalen) har økonomiske mål, mens medarbeideren (agenten) legger vekt på kvalitet. Den ulike målstrukturen er ikke et problem før agenten utnytter sitt handlingsrom, og jobber mot egne mål. I teorien forutsettes det at dette kan forekomme. Utfordringen for prinsipalen er å vite hvem som utøver opportunistisk atferd.
- *Asymmetrisk informasjon.* De har ulik kontaktflate og mottar særegen informasjon. Prinsipalen vet dermed ikke om agentens atferd er optimal i forhold til organisasjonens mål. Det skilles i teorien mellom:
 - «Hidden action» hvor prinsipalen ikke er i stand til å observere agentens atferd.
 - «Hidden information». Dette vil si at prinsipalen ikke har innsikt i agentens kunnskaper.

Denne skjevheten muliggjør derfor opportunistisk atferd fra agenten på grunn av prinsipalens begrensede muligheter til å ha kontroll.

- *Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent.* Agenten kan ta mer risiko en prinsipalen ønsker. Eksempelvis så kan agenten bevege seg i gråsoner i regelverket for å gi et bedre tilbud. Dette kan skape problemer for prinsipalen.

Den opportunistiske atferden til agenten har kostnader. Dette kalles agentkostnader og beskrives følgende:

- *Prinsipalens styringskostnader.* Alle kontroll- og styringssystemer som opprettes for å kontrollere atferden og resultatene til agenten gir ekstra kostnader.
- *Resttap.* Dette er prinsipalens endring i måloppnåelse hvis agenten opptrer på en annen måte enn prinsipalen ville gjort i samme situasjon. Hvis agenten prioriterer på tvers av dette reduseres prinsipalens måloppnåelse. Restapet er derfor reduksjonen i kvalitet og verdiskapning disse prioriteringene skaper.

Busch (2007:98-101) viser til at kontrollsystemer og insentivsystemer kan være hensiktsmessige for å unngå opportunistisk atferd. Dette har vært benyttet innen NPM. Insentivsystemet reduserer målkonfliktene, siden dette bidrar til at agenten jobber mot et mål definert av prinsipalen. Kontrollsystem på sin side har som hensikt å redusere graden av

asymmetrisk informasjon. Dette kan gjøres gjennom å skape større innsikt for prinsipalen, eller å skape konkurransesituasjoner mellom flere agenter.

Siden det er kontrakten som er styrende for relasjonen mellom prinsipalen og agenten så er fokuset til teorien å finne den mest effektive måten å styre dette forholdet på. Hva vil være mest effektivt av en atferdsorientert kontrakt med styring gjennom hierarki eller styring ved bruk av resultatkontrakt? (Eisenhardt 1989:58).

2.4 Stewardship-teori

Stewardship-teorien kom som et motstykke til agent-teorien. Davis et. al. (1997:20 -43) viser til at forskere innen psykologi og sosiologi har sett begrensninger i teorigrunnet. Det er da lagt vekt på at ikke alle individer er opptatt av å maksimere sine egeninteresser. På bakgrunn i dette ble stewardship teorien introdusert basert på andre atferdsantakelser vedrørende mennesket. Davis et. al. legger vekt på at de to ulike teoriene ikke utelukker hverandre, men at det er mer snakk om i hvilke situasjoner de er nødvendige.

Som atferdsantakelse bygger teorien på at en steward ikke vil sette egne behov foran organisasjonens. Han legger større nytte i samarbeidende atferd enn egoistisk atferd. Hvis han får et valg mellom samarbeid eller egoisme vil han velge med utgangspunkt i det som gagnar organisasjonen han er en del av. Selv i de tilfeller der det ikke er samsvar mellom prinsipalens og agentens mål vil en steward vektlegge samarbeid. Siden stewarden mottar større nytte knyttet til samarbeidende atferd, og oppfører seg i forhold til dette, kan atferden sees som rasjonell. Atferden er kollektiv og en steward vil derfor ha fokus på målene for den organisasjonen han er en del av. Dette vil igjen prinsipalen profitere på.

Teorien bygger på en antakelse om at det er en sterk relasjon mellom organisasjonens suksess og prinsipalens tilfredshet. Stewarden forsvarer og øker interessentenes goder gjennom sine ytelser, fordi dette øker hans nyttefunksjon. I organisasjoner med mange motsetninger mellom interessentene vil han tilfredsstille de fleste sitt behov, fordi han har fokus på organisasjonens vekst. Dette minsker behovet for kontroll, og styring kan skje gjennom tillit. Kontroll kan faktisk virke mot sin hensikt fordi det underbygger den pro-organisatoriske atferden til stewarden og kan senke motivasjonen. Viljen for prinsipalen til å ta risiko er sentralt i styring av agenten. En styring gjennom en stewardship relasjon er avhengig av tillit, og en prinsipal må bestemme seg for hvor mye risiko den ønsker å ta. Davis et. al. hevder at ledelse med risikoaversjon sannsynligvis vil velge styring basert på agent teorien.

Videre sier forskerne at den største forskjellen mellom agent- og stewardship-teori er fokuset på ekstern versus indre motivasjon. I agent-teorien er dette eksterne belønninger i form av håndgripelige og utskiftbare artikler med en markeds verdi. I stewardship-teori er derimot den

indre motivasjonen sentral. Dette er belønninger i form av vekst, mestring, fellesskap og selvrealisering.

I et prinsippal - agent forhold vil begge ha mulighet til å velge ulike tilnærminger. Hvis partene velger en stewardship relasjon vil organisasjonens potensiale bli maksimert. I en situasjon hvor det er en gjensidig agent relasjon vil de potensielle kostnadene til organisasjonene minimeres. Derimot hvis det er forskjellige motiver mellom partene så vil den som velger stewardship blir bedratt, mens den som velger agent er opportunistisk. Davis et. al. (1997:37) har satt opp en tabell som summerer opp hovedforskjellene i agent-teori og stewardship-teori.

	Agent-teori	Stewardship-teori
Modell av mennesket	Den økonomiske mannen	Den selvrealiserende mannen
Atferd	Individualistisk	Kollektiv
Psykologiske faktorer		
Motivasjon	Behov på lavere nivå (fysiologisk, sikkerhet og økonomisk)	Behov på høyere nivå (vekst, prestasjon og selvrealisering)
Sosial sammenligning	Andre ledere	Prinsipalen
Identifisering	Lav verdiforpliktelse	Høy verdiforpliktelse
Makt	Institusjonell (legitim, tvang, belønning)	Personlig (ekspert, referent)
Situasjonsbestemte mekanismer		
Ledelsesfilosofi	Kontrollorientert	Involverende
Risiko orientering	Kontrollmekanismer	Tillit
Tidsramme	Kort tid	Lang tid
Mål	Kostnadskontroll	Prestasjonsforbedring
Kulturelle forskjeller	Individualisme	Kollektivism
	Høy makt distanse	Lav makt distanse

Tabell 4. Kilde: Davis et. al. (1997:37).

Med dette som utgangspunkt kan man si at hvilken tilnærming man velger vil ha betydning for relasjonen til den andre parten. Valget vil ta utgangspunkt i hvilken oppfatning man har av den andre parten, eller med andre ord atferdsantakelsen man bygger sitt forhold på. I min oppgave vil jeg benytte atferdsantakelsen som et utgangspunkt for analysen. Hvilken atferdsantakelse har de ideelle og Bufeat som underbygger deres valg av tilnærming?

2.5 Oppsummering

Jeg har nå gjennomgått min teoretiske forankring. Avslutningsvis vil jeg presentere en tabell, som viser hvordan man i praksis kan forstå forskjellene på den harde (agent-teori) tilnærmingen og den mykere (stewardship-teori) tilnærmingen til samarbeid.

Walker og Davis beskriver forskjellene mellom den harde tilnærmingen (det klassiske kontraktsregime) og den myke tilnærmingen (det relasjonelle kontraktsregimet). De påpeker at disse kan sees som ytterpunkter på et kontinuum (1999 i følge Westernen og Similä 2012:16-18). Se tabell 2 under:

Det klassiske kontraktsregimet	Det relasjonelle kontraktsregimet
Kommunikasjon er begrenset og formell	Kommunikasjonen er omfattende, og både formell og uformell
Alt blir målt i økonomiske former	Mange forhold er vanskelig å måle. Partene foretar ingen/få målinger
Starten og slutten av kontraktsforholdet er klart definert	Starten og slutten av kontraktsforholdet er vanskelig å definere
Planleggingen før kontrakt etableres, er komplett og spesifisert	Det er begrenset spesifikk planlegging før kontrakten blir etablert
Det er lite eller ingen forhandling mens kontrakten løper	Kontrakten innebærer omfattende felles planlegging - en felles kreativ anstrengelse
Kontrakten er bindene for partene	Kontrakten/avtaledokumentet er veiledende for partene
Nesten ikke noe samarbeid mellom partene er påkrevd etter at kontrakten er påbegynt	Kontraktens suksess er i sin helhet avhengig av samarbeid mellom partene i forhold til planlegging og utførelse
Partenes bidrag og belønninger er spesifisert i kontrakten	Fordeler og ulemper blir delt mellom kontraktpartene
Regler og rettigheter er spesifisert	Regler og rettigheter er ikke-spesifiserte og ikke målbare
Ingen uselvisk atferd er forventet, eller inntreffer	Det er betydelige forventninger om uselvisk atferd
Det er ikke forventet uforutsette problemer. Oppstår dette, er problemløsningen regulert av egne punkter i kontrakten	Mulighetene for problemer er forventet og blir løst via samarbeid

Tabell 5. Kilde: Westernen, K.I. og Similä, J.O. (2012:18).

Som en kan se i tabellen bygger kontraktstiltærningene på ulike atferdsantakelser. Det klassiske kontraktsregimet kan sees opp mot agent-teorien, og forholdet baseres på at partene forutsetter opportunistisk atferd fra den andre ved mulighet. Forholdet er basert på kalkulert risiko og ikke tillit. Det relasjonelle kontraktsregimet derimot går i retning av stewardship. Her er tillit mellom partene sentralt.

2.6 Teoretisk rammeverk for min analyse

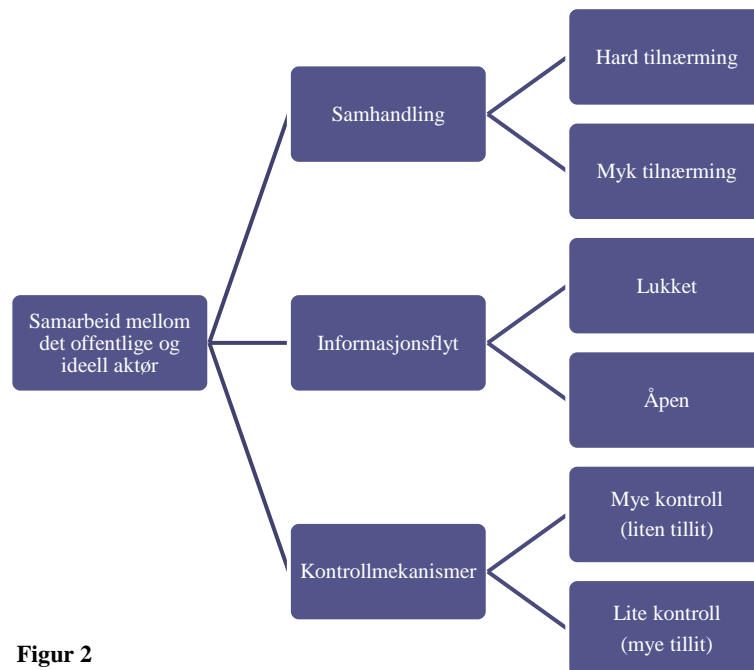
Jeg har i innledningen beskrevet bakgrunn for valg av problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg skal besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?

Problemstillingen skal belyses ved disse forskningsspørsmålene:

1. *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*
2. *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?*
3. *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

Med bakgrunn i mitt teoretiske perspektiv har jeg utarbeidet et rammeverk, som benyttes i analysen av de empiriske dataene. Denne tar utgangspunkt i de 3 forskningsspørsmålene.



Figur 2

Som jeg beskrev under 1.4 så er atferdsantakelsen til partene sentralt i min teoretiske analyse. Under *samhandling* undersøkes om partene benytter hard eller myk tilnærming. Deretter skal *informasjonsflyten* beskrives. Der vil lukket versus åpen flyt av informasjon kunne relateres til atferdsantakelsen. Til slutt vil jeg se på *kontrollmekanismer*. Det legges til grunn at graden av kontroll (mye-lite) indikerer tillitsforholdet mellom de ideelle og det offentlige. Under *empiriske funn og teorien* blir det foretatt en sammenligning av resultatene i de teoretiske analysene. Med utgangspunkt i dette vil det bli konkludert om hvilken atferdsantakelse som er mest framtredd hos prinsipalen og agentene.

3. Forskningsmetode

Problemstilling og bakgrunn ble presentert innledningsvis. I dette kapittelet vil jeg beskrive den forskningsmetoden som er anvendt i avhandlingen. Først presenteres *metodisk tilnærming* og *undersøkellesdesign*. Etter dette blir *etiske refleksjoner* omhandlet. Hvordan *datainnsamling* og *dataanalyse* er foretatt blir deretter gjennomgått. Avslutningsvis drøftes hvordan jeg har jobbet med *kvalitetssikring* av undersøkelsen.

3.1 Metodisk tilnærming

Først i delkapittelet vil *vitenskapsteoretiske refleksjoner* bli omhandlet. Deretter vil *induktiv versus deduktiv datainnsamling* drøftes. Til slutt vil valget av *kvalitativ metode* bli presentert.

3.1.1 Vitenskapsteoretiske refleksjoner

Innledningsvis vil jeg reflektere rundt svakheter og styrker med mine valg av teori. I teorikapittelet ga jeg en beskrivelse av min teoretiske plattform. Jeg har valgt å fokusere på transaksjonskostnadsteori, agent-teori og stewardship-teori. NPM er valgt for å se utviklingen i barnevernet opp mot generelle trekk i offentlig sektor de siste tiår.

Både transaksjonskostnadsteori og agent-teori er institusjonelle teorier. De fungerer som handlingsregler for beslutningstakere. Ved å følge «oppskriften» kan man resonnerer seg fram til det mest hensiktsmessige valget for den aktuelle situasjonen. Transaksjonskostnadsteori har som formål å gi beslutningstakerne svar på hva som er den mest fornuftige organiseringen av produksjonen: *marked*, *nettverk* og *byråkrati*. Agent-teorien på sin side omhandler hvordan prinsipalen ved bruk av insentiver og kontroll skal styre agenten for å nå sine mål. Begge teoriene har en sterk økonomisk innretning og er opptatt av hva som er økonomisk effektivt. De er også meget styrende i forhold til beslutningstakerne. Teoriene er ikke opptatt av kontekst og stiller ikke spørsmål om det kan brukes i privat eller i offentlig sektor. Kunnskap og læring er rettet mot økonomisk effektivisering. Begge teoriene bygger på en atferdsantakelse om at mennesket er nyttemaksimerende. Nyeng (2010:124) viser til at teoriene bygger på en individualistisk forståelse av virkeligheten. Han påpeker at man i bruk av disse modellene stiller seg avvisende til det kollektivistiske syn. Videre legger han vekt på at modeller er en analytisk konstruksjon hvor de sentrale trekkene framheves på bekostning av nyanser og variasjoner.

Den største svakheten med teoriene, etter min mening, er at dette blir en forenkling av menneskets egenart. I gitte situasjoner vil mennesket velge ut fra individuelle behov, men dette avhenger av kontekst og det enkelte menneske. For å få en motpol til dette har jeg valgt stewardship-teori. Dette bygger på en annen forståelse av den menneskelige natur, og legger til grunn altruistisk atferd. Teoriene som er valgt er begrenset og har et smalt fokus. Dette er også deres styrke. I den teoretiske analysen får jeg et godt grunnlag for å tolke funnene i den

empiriske analysen. Ved å velge disse teoriene ser jeg verden med to ulike briller. På denne måten ønsker jeg å forklare hvilke atferdsantakelser som ligger bak aktørenes handlinger.

Innen samfunnsvitenskapen i dag er det to hovedretninger, den *positivistiske* og den *hermeneutiske*. Positivismen er utviklet i naturvitenskaplig tradisjon, og utgangspunktet er at virkeligheten består av en mengde objektive fenomen som kan beskrives. Den har en deduktiv logikk der lovmessigheter forklarer observerte fenomen. Sentralt i hermeneutikken er å forstå meningen i menneskets liv, de sosiale strukturer og aktiviteter mennesker opplever og oppholder seg i. Lovmessigheter avvises og virkeligheten oppfattes som en sosial konstruksjon (Nyeng 2010).

I min studie skal jeg se på samspillet mellom aktørene. Nyeng (2010:107) sier at «å forstå handlinger innebærer å forstå en sosial kontekst». Han beskriver dette som en hermeneutisk sirkel hvor helheten må forstås i lys av delene og delene må forstås i lys av helheten. For at jeg skal få et innblikk i meningen bak aktørenes handlinger må jeg derfor være i dialog, observere og fortolke. Det har ikke vært min hensikt å se etter lovmessige sammenhenger eller forklaringer. Min undersøkelse kan derfor ses på som en hermeneutisk tilnærming.

3.1.2 Induktiv versus deduktiv datainnsamling

I følge Nyeng (2010:38) så danner den induktive forskningsmetoden praksis for teoribygging. Forskeren trekker slutninger basert på en begrenset mengde observerte hendelser, og man konstruerer forventinger, hypoteser og teorier ut fra et utvalg erfaringer (empiri). Deduktiv metode derimot er en hypotesetestende metode som tar utgangspunkt i påstander som utledes fra teori. Det brukes med andre ord en strategi hvor det først skapes noen forventninger til hvordan virkeligheten ser ut, for deretter å samle empiri for å teste hvorvidt forventningene stemmer med virkeligheten eller ikke.

Jeg har i teorikapittelet presentert min teoretiske plattform som ble benyttet ved innsamling av data. Teorien ble benyttet som et hjelpemiddel når jeg utformet spørsmålene i intervjuguiden. På denne måten ble analysearbeidet i etterkant lettere. Likevel er ikke undersøkelsen en ren deduktiv tilnærming med hypotesetesting. Det er heller ingen ren induktiv tilnærming, hvor en går ut i feltet og samler inn data for så å generere ny teori basert på analyser som gjøres. Min oppgave ligger et sted mellom den deduktive og den induktive tilnærmingen, men med hovedvekt på den induktive.

3.1.3 Kvalitativ metode

Jeg har benyttet en kvalitativ forskningsmetode i min undersøkelse. I forbindelse med utarbeidelsen av tema for studiet vurderte jeg eventuell bruk av kvantitativ metode. Ved bruk av spørreskjema kunne jeg nå mange respondenter og få et representativt utvalg. Det ville igjen kunne bidra til en høyere ekstern gyldighet av undersøkelsen. I arbeidet med

problemstillingen besluttet jeg å beskrive samarbeidsrelasjonen mellom det offentlige og de ideelle aktørene. For å kunne besvare denne ønsket jeg å samle flest mulig detaljer og nyanserikdom for å utdype min case. I følge Jacobsen (2005:129) vektlegges dette innenfor den kvalitative metode. Videre påpeker han at denne tilnærmingen vil kunne gi høy begrepsgyldighet, og den vil gi et nyansert bilde av respondenten og konteksten som undersøkes.

Jeg var klar over at det er en del ulemper ved valg av den kvalitative forskningsmetoden. Spesielt det åpne individuelle intervjuet er svært ressurskrevende. Inngående intervjuer tar lang tid, både i selve intervjusituasjonen, men også transkribering, systematisering og analyse er ressurskrevende. Dette erfarte jeg selv under arbeidet med avhandlingen. Fordi jeg, på grunn av tids- og ressursproblem kun hadde mulighet til å undersøke noen få enheter, vil det også kunne gi et generaliseringsproblem av undersøkelsen. Mitt behov for å få frem nyansene og det unike vil dermed gå utover den eksterne gyldigheten. Dette vil jeg drøfte nærmere under 3.6.

Et element som jeg har vært veldig bevisst på i min kvalitative undersøkelse er *nærhetsproblemet* (Jacobsen 2005:130). I enkelte tilfeller kan nærheten bli for tett og undersøkelsen blir fanget av det han eller hun studerer. Dette er en aktuell utfordring, ettersom jeg jobber og har lang erfaring innen barnevernet. Jeg jobber i dag som leder for Hegglia barnehjem som er en institusjon i Frelsesarmeen. I den forbindelse har jeg selv erfaring fra samarbeid med det offentlige, og har deltatt i forhandlinger om kjøp av institusjonsplasser. Jeg har derfor under hele undersøkelsen vært bevisst på å skille mellom rollene som forsker og leder med mye erfaring fra barnevernet. Dette omhandles nærmere under de etiske refleksjonene.

3.2 Undersøkelsesdesign

Wennes og Nyeng (2006:107) hevder at design beskrives som den overordnede planen for å relatere en problemstilling til relevant empirisk forskning. Jeg har valgt å gjennomføre en *casestudie*. Jeg vil først begrunne valget, og deretter gi en *beskrivelse av min case*.

3.2.1 Casestudie

Jacobsen (2005:87) deler design i to dimensjoner. På den ene dimensjonen står valget mellom et ekstensivt (brede) eller et intensivt (dype) undersøkelsesopplegg, mens det på den andre dimensjonen er valget mellom et beskrivende (deskriptivt) eller forklarende (kausale) design. Jeg vil under beskrive hvilke valg som er tatt i forhold til disse to dimensjonene.

Som jeg beskrev i 3.1.3 har jeg valgt å gjøre en kvalitativ studie. Dette gir retning på valg av design. Jeg vil i min studie søke etter å komme i dybden, og vil derfor ha det som Jacobsen kaller intensivt design. Jacobsen (2005:88) påpeker at ved et intensivt undersøkelsesopplegg

forsøker man å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig ved selve fenomenet. Dersom man velger denne typen design er man ikke så interessert i det generelle, eller om man skal ha mulighet til å generalisere ut fra den empirien man finner. I min studie av samarbeidet mellom det offentlige og ideelle aktører ønsker jeg å få en mest mulig helhetlig forståelse av fenomenet og konteksten det opptrer i. Jeg har med utgangspunkt i dette valgt case design. I følge Yin (1994:4-8) egner dette seg når:

- Fokuset på studien er å få svar på hvordan og hvorfor.
- Når man ikke kan manipulere atferden til de som er involvert i studien.
- Man vil omfatte kontekstuelle forhold fordi man tror de er relevant til fenomenet man studerer.
- Grensene ikke er klare mellom fenomenet og konteksten.

Videre gir Yin (1994:13) følgende definisjon av case:

«A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident»

Creswell (1998:61) har en beskrivelse, som jeg tenker utdyper dette ytterligere:

«A case study is an exploration of a “bounded system” or a case (or multiple cases) over time through detailed, in-depth data collection involving multiple sources of information rich in context»

Slik jeg forstår dette så er caset som studeres bundet av tid og sted. Caset kan være et program, en hendelse, en aktivitet eller individer. Creswell viser til at innsamlingen kan skje gjennom observasjoner, intervjuer, audio/visuelle medier, dokumenter og rapporter. Konteksten i casen vil si å plassere den i en setting. Dette kan være fysisk, sosial, historisk og/eller økonomisk.

For casestudier kreves det ikke at problemet er klart og spesifisert, noe som kan gi stor fleksibilitet i forskningsprosessen. En casestudie fremhever betydningen av ett enkelt tilfelle som blir gjenstand for omhyggelig undersøkelse. Idealet er å gå i dybden, og presentere en helhetlig analyse (Jacobsen 2005:90). Denne typen undersøkelsesdesign egner seg godt dersom man ønsker å beskrive hva som er spesifikt med et spesielt fenomen. I mitt tilfelle er dette samarbeidsrelasjonen mellom aktørene.

Jacobsen (2005:101) viser til at den andre dimensjonen i valg av undersøkelsesdesign, er om hvorvidt man ønsker å beskrive eller forklare et fenomen. Dersom valget faller på en deskriptiv innfallsvinkel til undersøkelsesopplegget finnes det flere måter å gjøre dette på.

Man kan velge å beskrive et fenomen på et gitt tidspunkt, utviklingen i et utvalg, i en spesiell gruppe eller hos enkeltpersoner over tid. Ved valg av en kausal design prøver man å finne årsakssammenhenger i et fenomen. Dette er en retning som har sitt utspring fra positivistisk teori, og prøver å finne lovmessigheter i sosiale fenomener. Min problemstilling legger opp til beskrivende design. Undersøkelsen vil ikke kunne gi lovmessige sammenhenger mellom årsak-virkning. Målsettingen er å kunne gi en helhetlig beskrivelse av opplevelsene til respondentene knyttet til min problemstilling.

3.2.2 Beskrivelse av min case

Jeg vil i beskrivelsen av min case ta utgangspunkt i Creswell (1998:61) sin definisjon som er nevnt over. I innledningen av avhandlingen har jeg beskrevet *konteksten* som min case omfatter. De ideelle aktørene har hatt en sentral plass innen drift av institusjoner siden slutten på 1800 tallet. Før barnevernsreformen i 2004 var de fleste barnevernsinstitusjonene «halvoffentlige». De hadde driftsavtaler og sto på den fylkeskommunale planen. Dette har derimot endret seg etter reformen. Det offentlige har endret styringsform og markedsløsninger er tatt i bruk. Man kan derfor si at min case har en *historisk* setting og viser til en konkret hendelse. Målet er å beskrive hvordan innføring av konkurranse har påvirket samarbeidet mellom de ideelle aktørene og det offentlige. Dette gjør at jeg har hatt fokus på både det retrospektive, hvordan det var før, og nåsituasjonen, hvordan samarbeidet oppleves i dag.

Enhetene for studien har vært ansatte i barnevernet innen offentlig og ideell sektor i Norge. Innsamlingen av data er gjort gjennom intervjuer og dokumentstudier. Dette vil beskrives nærmere under punkt 3.4.

3.3 Ethiske refleksjoner

I intervjuundersøkelser er det flere hensyn som må tas. Barnevernet er et sensitivt fagfelt, og det er viktig å gjøre etiske vurderinger i forkant, underveis og i etterkant av undersøkelsen. Jacobsen (2005:44) påpeker at når vi forsker på mennesker så gjør vi et "*innbrudd i deres liv*". Dette gjør at forskeren må ta stilling til flere etiske dilemma. Han påpeker at det svarene forskeren får er avhengig av det etiske ståsted. Jeg støtter meg til konsekvensetikken, og vurderer gevinster opp mot skaden som respondentene kan oppleve. Jeg ønsker ikke at min forskning skal bidra til å skade de involverte. Kvale (1997:67) sier at faglige etiske regler tjener som rammer for refleksjon knyttet til etiske avgjørelser. Han lister opp sju nivåer i en forskningsprosess. *Tematisering, planlegging, intervjusituasjonen, transkribering, analysering, verifisering og rapportering*. Dette vil si at en gjennom hele undersøkelsen må foreta etiske valg.

Kvale (1997:66) viser til tre etiske regler for studier på mennesker, som jeg har fulgt i min undersøkelse:

- *Det informerte samtykke.* Jeg har hatt fokus på å gi deltakerne informasjon om undersøkelsens overordnede mål. Alle respondentene har deltatt frivillig, og har gitt muntlig eller skriftlig tilbakemelding om at de ønsket å bli intervjuet. De har også fått beskjed om at de kan trekke seg når som helst. Det ble utarbeidet et invitasjonsbrev, som er vedlagt avhandlingen.
- *Konfidensialitet.* Deltakernes privatliv skal beskyttes, selv om jeg har benyttet deres utsagn. Alle respondentene er blitt anonymisert, og jeg har hatt fokus på å ikke presentere data som kan avsløre enkeltpersoners identitet. Jeg har ikke benyttet kjønn eller alder i benevnelsene. Selv om jeg har studert barnevernet har jeg ikke mottatt sensitiv informasjon knyttet til enkeltsaker. Mitt fokusområde har vært samarbeidsrelasjonene. Samarbeid er viktig for alle deltakerne, og dette gjør at respondentene kan ha uttalelser som de ikke ønsker skal spores tilbake til dem. Jeg har derfor i tillegg valgt å anonymisere hvilke fagteam, regionskontor og virksomheter som har deltatt i undersøkelsen. En viktig refleksjon for meg har vært om det vil være lett å identifisere deltakerne på tross av dette.
- *Konsekvenser.* Jeg har vurdert hvilken risiko mine respondenter løper ved å delta. Den største risikoen er at uttalelsene kan skade deres omdømme eller samarbeidsrelasjoner. Anonymiseringen er gjort for å forhindre dette. Når det gjelder eventuelle fordeler respondentene kunne ha ved deltakelse på mitt prosjekt, så uttrykte flere av de som ble intervjuet at det var en positiv opplevelse. Min forskning kan kanskje også bidra til videreutvikling av samarbeidet mellom de ideelle og det offentlige.

Kvale (1997:69) påpeker at forskeren skal være klar over at situasjonens preg av personlig nærhet kan virke forførende, og setter store krav til intervjuers følsomhet. Selv om noen kan være engstelig for å gi informasjon som kan tolkes negativt, kan andre være mer ukritisk på grunn av dette. Jeg har vært bevisst i hvor langt jeg skulle gå med mine spørsmål, og prøvd å tolke situasjonen for å kunne gi mest mulig korrekt informasjon.

I følge Kvale (1997:69) må man i tillegg til å følge de etiske reglene også vurdere *forskerens rolle*. Han skiller mellom 3 etiske sider, som jeg vil beskrive mitt ståsted i forhold til:

- Jeg er bevisst mitt *vitenskapelige ansvar* ovenfor profesjonen. Med avhandling ønsker jeg å bidra til kunnskap som kan være verdifullt for videreutvikling av drift av institusjoner. Jeg har vært opptatt av ærlighet, nøyaktighet, representativitet og transparens i gjennomføring av undersøkelsen. Sitatene som presenteres er korrekt gjengitt og jeg har etterstrebet at de ikke blir tolket inn i feil sammenheng. All

innsamlede data er tilgjengelige hvis andre forskere senere vil gjennomgå undersøkelsen.

- Videre har jeg vært klar over at man som intervjuer inntar *ulike roller i forhold til sine intervjupersoner*. Kvale (1997:69) viser til roller som forskeren lett kan gå inn i; rollen som *utbytter, reformator, forsvarer og venn*. Som leder i en barneverninstitusjon i ideell sektor er det lett å identifisere seg med respondentene fra ideell sektor. Jeg har også egne erfaringer med samarbeid, som kan farge mitt ståsted i forhold til temaet. Dette har jeg vært opptatt av ikke skal påvirke mine konklusjoner. I min undersøkelse har jeg formidlet alle informantenes ståsted på en nøytral måte, og all informasjon som er relevant for problemstillingen er blitt presentert.
- *Forskningens uavhengighet* har også vært et fokusområde. Jeg får dekket mine utgifter til utdanningen av arbeidsgiver, men har selv valgt temaet for avhandlingen. Mitt tette forhold til ideell sektor vil det også kunne stilles spørsmål ved. Jeg vil hevde at dette ikke har påvirket mine prioriteringer, og at de funnene som blir presentert er gjort med utgangspunkt i upartiskhet og fullstendighet.

3.4 Datainnsamling

Jeg har nå beskrevet valg av metodisk hovedtilnærming og design. Under dette punktet vil jeg drøfte mine valg og gjennomføring når det gjelder *utvalg av enheter og innsamling av data*.

3.4.1 Utvalg av enheter

I dette kapittelet vil jeg beskrive hvordan jeg gjorde utvalget av personer til intervjuene, og hvordan jeg fant kilder til dokumentundersøkelsen.

3.4.1.1 Utvalg av personer til intervjuer

Ved valg av personer til intervjuer er det viktig å begrense antall respondenter. Jacobsen (2005:171) foreslår en øvre ramme på 20. Innenfor rammene av min masteravhandling så jeg at 20 respondenter var i overkant med tanke på tilgjengelig tid til bearbeidelse av innsamlede data og store reiseavstander. Jeg valgte derfor et antall på 10 respondenter. Dette, i tillegg til dokumentasjonsstudiene, tenker jeg vil gi et godt nok grunnlag for min analyse.

I følge Jacobsen (2005:172-176) er det tre faser i en utvalgsprosess. Disse fulgte jeg når jeg gjorde mitt utvalg:

1. Skaff oversikt over alle de du ville ønsket å undersøke hvis du hadde ubegrenset tid, penger og analysemuligheter

Min populasjon var i denne sammenhengen alle ledere i ideelle barneverninstitusjoner i barnevernet og/eller ansatte som har ansvar for anbudsarbeidet i organisasjonen. Som jeg skrev i innledningen så er det 23 institusjoner som leverer barneverntjenester på landsbasis.

Jeg ønsket å snakke med personer som hadde erfaring fra tiden før så vel som etter innføringen av markedsløsning.

I tillegg til dette var personer i Bufdir som forhandler om avtale med de ideelle aktørene, og ansatte i Bufetat som samarbeider opp mot disse, interessante respondenter.

En tredje gruppe som var relevant var representanter fra arbeidsgiverorganisasjonen. De kjenner til utfordringer som de ulike ideelle aktørene har hatt i forbindelse med innføringen av markedsløsningen.

2. Del populasjonen inn i undergrupper

Jeg valgte å systematisere populasjonen i følgende undergrupper:

1. Ledere fra ideelle aktører.
2. Ansatte i Bufdir.
3. Ansatte i Regionskontor, Bufetat.
4. Ansatte i Fagteam, Bufetat.
5. Ansatte i Virke.

Jeg besluttet å intervju respondentene fra alle gruppene. Min antakelse var at dersom jeg fikk muligheten til å intervju sentrale personer ville jeg få relevant informasjon om holdninger og fortolkninger innenfor hver gruppe. Dette håpet jeg ville bidra til god empiri og gi et nyansert bilde av min case.

3. Velg kriterier for utvelgelse av respondenter

I følge Jacobsen (2005:174) kan utvelgelse gjøres på mange ulike måter. Jeg valgte i hovedsak å benytte meg av det som han kaller «*bredde og variasjon*». Det vil si at jeg valgte sentrale personer fra hver undergruppe. Jeg foretok det som han kaller «*formålsrettede utvalgsmetoder*» ved at jeg bevisst valgte personer som kunne gi relevant informasjon. Med andre ord så tok jeg noen strategiske valg i utvelgelsen av respondenter. Ved å velge respondenter strategisk er det derimot en mulighet for at utvalget ikke blir fullstendig representativt for populasjonen. Jeg var derfor opptatt av å velge personer som hadde nøkkelroller i arbeid i eller opp mot ideelle aktører. Videre så var det av betydning å få bredde og variasjon i valgte respondenter. Ensidig utvelgelse fra en gruppe, kan gi ensidig informasjon, noe som kunne forringe kvaliteten på de empiriske dataene.

Geografi var også et element i utvelgelsen. Min problemstilling tar for seg samarbeid mellom ideelle og det offentlige på landsbasis. Det var derfor viktig å få respondenter med erfaringer fra de ulike regionene. De ulike respondentene representerer i alt 4 av totalt 5 regioner.

3.4.1.2 Utvalg av kilder til dokumentundersøkelser

Jacobsen (2005) påpeker at den største utfordringen i utvalgelse av kilder er at det allerede ved utformingen av dokumentet er gjort en kraftig utsiling. Han skiller mellom:

- *Førstehånds- versus andrehåndskilder.*
- *Offentlige versus private kilder.*
- *Personlige versus institusjonelle kilder.*

I min oppgave har jeg i hovedsak benyttet offentlige kilder. Dette er andrehånds- og institusjonelle kilder. Dette tok jeg i betraktning da jeg benyttet resultatene i analysen. Troverdigheten til kildene vil bli vurdert og kommentert i forbindelse med vurdering av validitet og reliabilitet.

3.4.2 Innsamling av data

I kvalitativ datainnsamling er det individuelle intervjuet den vanligste og viktigste kilden til informasjon. Andre måter å samle inn kvalitativ informasjon på er gruppeintervju, observasjon og dokumentstudier.

I min avhandling har jeg benyttet meg av individuelle intervju, gruppeintervju samt dokumentstudier. Jeg vil nå utdype mine valg, og gi en beskrivelse av gjennomføringen.

3.4.2.1 Det individuelle intervjuet og gruppeintervju

Valg av intervjuform

Kvale (1997:21) hevder at *«et forskningsintervju har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomenene»*. Det er intervjueren som definerer og kontrollerer situasjonen og som følger opp intervjuobjektets svar på spørsmålene. Individuelle intervju egner seg i undersøkelser hvor relativt få enheter undersøkes, jeg er interessert i hva det enkelte individet mener og er opptatt av hvordan den enkelte fortolker og legger mening i spesielle fenomen. Intervju gir ofte store mengder data og det gir en samling av individuelle meninger og fortolkninger.

Klare fordeler med intervjuet som innsamlingsmetode, er at det er målrettet og fokuserer på casen. Dersom jeg oppdager at intervjuobjektet «snakker seg bort» eller endrer fokus, kan jeg som intervjuer raskt korrigere kursen. En annen fordel er at det kan gi god innsikt i årsakssammenhenger, og at intervjuobjektet kan komme med relevant informasjon som jeg på forhånd ikke hadde tenkt på.

Intervju som datainnsamlingsmetode har også noen ulemper. Jeg kan få ufullstendige svar, fordi spørsmålene mine er for dårlig formulert eller uklare. Dessuten kan jeg få unøyaktig informasjon på grunn av dårlig hukommelse. Den største ulempen er risikoen for at

respondenten er tilbøyelig til å speile intervjueren. I stedet for å gi informasjon om det respondenten anser som viktig, presenteres informasjon som de tror intervjueren ønsker.

Konkurransetutting i barnevernet har vært omdiskutert, og mange har sterke emosjoner knyttet til saken. Jeg var bevisst på at dette kunne påvirke intervjuene mine. Noen av respondentene kan ønske å benytte min rolle som forsker for å fortelle sin versjon av saken, mens andre kan bli ordknappe og vanskelig å få i tale.

I følge Jacobsen (2005:142) egner individuelle intervjuer seg godt for å framheve enkeltindividets fortolkninger av et fenomen. Jacobsen (2005:154) sier videre at gruppeintervjuer egner seg når vi ønsker synspunkter på erfaringer med noe spesifikt. Min case fokuserer på erfaringer med samarbeid mellom de ideelle og det offentlige ved bruk av markedsløsninger. Dette gjør, etter min oppfatning, at begge intervjuformene egner seg godt til innsamling av data.

Jeg har derfor valgt å gjennomføre både individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. To gruppeintervjuer er gjennomført; ett med Bufdir og ett med ideelle aktører. Jeg ønsket med denne formen å få fram felles refleksjoner, og at gruppen i fellesskap bearbeidet sine erfaringer. Jeg håpet at dette ville gi økt innsikt for både meg og de intervjuede underveis i intervjuet. En annen viktig årsak var av praktiske hensyn. Respondentene var geografisk spredt, og dette var både kostnads- og ressurskrevende.

Jeg gjennomførte i tillegg individuelle intervju med 3 personer fra Regionskontor, Fagteam og Virke.

Gjennomføring av intervjuene

Intervju kan gjennomføres på ulike måter. Det kan gjøres via internett, telefon eller ansikt til ansikt. I min oppgave valgte jeg å gjennomføre intervjuene ansikt til ansikt. Dette gjør at jeg fikk en fysisk nærhet til den jeg intervjuet, og kunne plukke opp kroppsspråk og stemninger på en bedre måte. Jeg ønsket å gjennomføre intervjuene på respondentenes arbeidsplass for å få en så naturlig kontekst som mulig. Disse valgene ga noen utfordringer, siden de fleste intervjuobjektene var bosatt andre steder enn Trondheim. Jeg utarbeidet en plan for gjennomføringen av intervjuene, som tok sikte på å effektivisere tidsbruk og minimere reisekostnadene. Jeg tok utgangspunkt i å ha et intervju per respondent/gruppe, men vurderte etter hvert intervju hensiktsmessigheten med flere samtaler for å få utdypet relevante tema. Dette var derimot ikke nødvendig da jeg fikk tilstrekkelig informasjon ved gjennomføringen av det enkelte intervju. Det har riktignok vært en del e-postkorrespondanse i etterkant i de tilfeller der relevant informasjon har manglet.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en semistrukturert intervjuguide tilpasset informantens stilling, men med utgangspunkt i mine forskningsspørsmål. Alle guidene omhandlet følgende

tema: *Samhandling, informasjonsflyt og kontroll*. Disse var knyttet opp mot hvert sitt forskningsspørsmål. I tillegg ble *styringsformer* diskutert. Dette viste til den overordnede problemstillingen. Jeg ønsket å ha en god struktur på guiden, men ikke så fastlagt at den hindret at jeg mottok annen relevant informasjon. Under noen av spørsmålene hadde jeg stikkord som jeg kunne benytte hvis informantene trengte innspill til sine refleksjoner. Jeg var bevisst på å benytte dette i så liten grad som mulig. Dette for å unngå at jeg ledet informantene til de svarene som passet inn i min forståelse av problemstillingen. Struktureringen gjorde det lettere å finne mønstre i de innsamlede data. På denne måten ble analysen enklere å gjennomføre enn den ville ha blitt dersom jeg hadde valgt å la alle intervjuene mine være fullstendig åpne.

I utarbeidelsen av intervjuguiden, var jeg oppmerksom på at jeg møtte mine respondenter med et annet begrepsapparat enn det de muligens var i besittelse av, og at sammenhenger jeg tar for gitt ikke er like innlysende for de jeg intervjuer. I intervjustørsmålene forsøkte jeg å ha et mer dagligdags språk enn de akademiske forskningsspørsmålene legger opp til. Dessuten forsøkte jeg å ha en deskriptiv form slik at jeg forhåpentligvis fikk fram spontane beskrivelser, og unngikk spekulative forklaringer på fenomenene som jeg ønsket å studere. På denne måten forsøkte jeg å sikre felles forståelse og legge til rette for en fruktbar diskusjon. Jeg forsøkte å lage spørsmål som holdt samtalen i gang og motivere intervjuobjektet til å fortelle om sine egne erfaringer og følelser.

For å teste ut intervjuguiden gjennomførte jeg et prøveintervju på 2 timer med en leder for en ideell institusjon for å se om spørsmålene var relevante. Jeg prøvde også ut bruk av mobil som lydopptaker. Opptaket fungerte dårlig, og jeg måtte gå til innkjøp av en diktafon for å heve kvaliteten på lydfilen.

I etterkant av prøveintervjuet gjorde jeg flere justeringer på malen. Den opprinnelige guiden for leverandørene hadde hele 19 spørsmål. Flere av spørsmålene overlappet og jeg innså at det var vanskelig å gjennomføre et gruppeintervju innenfor 2 timer med så mange spørsmål. Guiden ble derfor justert til 11 spørsmål for leverandørene, 13 til Bufdir, Regionskontor og fagteam. I intervjumalen til Virke laget jeg 7 spørsmål. Dette på grunn av at informanten kun hadde relevant erfaring knyttet til disse temaene.

Jeg benyttet diktafonen under alle intervjuene. På denne måten kunne jeg konsentrere meg om en naturlig dialog med respondenten(e), og det ga også en mulighet til å gjøre bedre observasjoner. Alle respondentene fikk spørsmål om jeg kunne ta opp samtalen elektronisk. Siden jeg var alene i intervjusituasjonen var det vanskelig å notere underveis. Jeg noterte kun viktige tanker eller observasjoner som kom frem under intervjuet. I etterkant av intervjuet skrev jeg ned refleksjoner og observasjoner inn i skjemaet for intervjuet.

Bruk av lydopptaker kan gi noen utfordringer. Det kan virke hemmende på respondenten. Dette kan skyldes at han eller hun er redd for at opptaket skal brukes mot sin hensikt. Det kan også gi en unaturlig dialog hvor respondenten vurderer alle uttalelsene nøye. Erfaringen min fra samtlige intervju er at dette ikke så ut til å hemme informantene i noe grad. Dialogen var god, og informantene ga gode og relevante svar. Siden informantene sitter i betydningsfulle posisjoner må jeg vel likevel anta at de vurderte grundig sine uttalelser. I dette ligger det også en fare for at de kan ha svart strategisk, og dermed opptrådt opportunistisk i forhold til den undersøkelsen jeg gjennomfører.

3.4.2.2 Dokumentundersøkelser

I dokumentundersøkelser analyseres skriftlige kilder og det er sekundærdata man samler inn. I følge Jacobsen (2005:163) egner dokumentundersøkelser seg godt når det enten er vanskelig eller umulig å samle inn primærdata, man ønsker å få tak i hvordan noen har fortolket en situasjon eller ønsker å vite hva mennesker har sagt eller gjort.

I arbeidet med sekundærdata var jeg klar over at den informasjonen som er tilgjengelig allerede er bearbeidet til et annet formål enn det jeg har. Derfor er det ikke sikkert at den informasjonen jeg får ut av dokumentkildene mine er relevante i min undersøkelse. Jeg har derfor hatt et kritisk blikk på alle kildene jeg benyttet.

Det første jeg gjorde var å få oversikt over potensielle kilder, slik at jeg kunne velge ut materiale i håp om å unngå skjevhet eller tendenser innebygd i undersøkelsen. Jeg klargjorde hva materialet egentlig består av ved å finne ut hvilken sammenheng det oppstod i, hvem som skrev det og dens forhold til fenomenet det omhandlet. Ved å se på hva slags dokument det er og hvilket formål det ble laget til, kunne jeg få en pekepinn på troverdigheten til opplysningene.

I min oppgave var dokumentstudier en viktig kilde til informasjon. Jeg har gjennomgått store mengder med skriftlig materiale i søken etter forskning eller statistikk som kun sees opp mot innsamlet empiri. Sentrale dokumenter har vært:

- «Et velferdsmarked i vekst. Privat barnevern i det offentlige» (Nyhlen & Støkken 2003).
- «Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati» (Nordstaga & Støkken 2009).
- Statistikk fra SSB (2012) og Helsetilsynet (2011).
- «Høringsnotat-forslag til endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnverntjenester (barnevernloven) med tilhørende forskrifter» (2012).

I tillegg har jeg benyttet delrapportene som er utarbeidet i forbindelse med evalueringen av barnevernsreformen. Lov, forskrifter og veiledere knyttet til barnevernsloven og offentlige anskaffelser har også vært sentrale kilder.

3.5 Dataanalyse

Jeg har nå beskrevet hvordan jeg har gjennomført innsamlingen av data. I dette kapittelet skal jeg beskrive hvordan dette er blitt analysert med sikte på å svare på problemstillingen.

Jacobsen (2005:181) hevder at man gjennom å sammenstille forskjellige intervjuer, observasjoner eller dokumenter, kan påpeke mønstre, regularitet, spesielle avvik og underliggende årsaker. Det er de sentrale detaljene som skal trekkes fram. Dette vil kunne gi ny kunnskap om fenomenet som studeres. Kort oppsummert består den kvalitative analysen av tre faser. *Beskrivelse, systematisering og kategorisering* og *sammenbinding* av data. Jeg vil med utgangspunkt i dette beskrive gangen i min analyse.

3.5.1 Beskrivelse

Jeg har tidligere beskrevet at jeg benyttet lydopptaker under intervjuene. I tillegg skrev jeg ned mine observasjoner av kontekst og atferd til intervjuobjektet og av intervjuets hovedelementer. Dette ga store mengder informasjon som skulle behandles. I alt så hadde jeg 7 timer med lydopptak. Lydopptakene ble transkribert i sin helhet for å sikre gode rådata til analysen. Jeg startet med transkriberingen selv, men innså at det tok for lang tid å gjennomføre alt alene. Dette ble derfor satt bort til et firma. For å sikre at intervjuet var rett gjengitt gikk jeg gjennom hver utskrift mens jeg hørte på lydopptaket. De få feilene jeg oppdaget ble rettet slik at sitatene ble korrekte.

Det ble utarbeidet et skjema for hvert intervju hvor mine observasjoner ble ført sammen med det transkriberte intervjuet. Hver informant fikk en kode, som gjorde at jeg klarte å skille dem når jeg gjorde min analyse. Disse skjemaene er tilgjengelige for andre forskere slik at de kan kontrollere mine tolkninger av materialet.

3.5.2 Systematisering og kategorisering

Jacobsen (2005:193-208) beskriver to ulike tilnæringer ved systematiseringen av data:

- *Innholdsanalyse*. Baserer seg på en antagelse om at informasjonen som er samlet inn kan kategoriseres og reduseres til ett eller flere tema.
- *Narrativ analyse*. Den er fokusert på prosesser og antagelsen er at virkeligheten bedre kan deles inn i sekvenser. Disse finner sted etter hverandre og danner en historie. Tid er derfor en essensiell faktor.

Etter min oppfatning var innholdsanalysen mest hensiktsmessig å bruke. Min oppgave var å se på samarbeid mellom ideelle aktører og det offentlige med den hensikt å gi et bilde på nåsituasjonen. Jeg hadde selvfølgelig også fokus på det retrospektive ved at respondentene

beskrev «hvordan det var før». Det er derimot ikke lett å følge en historie som deles i sekvenser. Jeg har klare forskningsspørsmål, og det er mulig å foreta en hensiktsmessig kategorisering innenfor et begrenset antall tema.

Ifølge Jacobsen (2005:193) skal kategoriene som lages være fundert i data. De skal ta utgangspunkt i dokumenter, observasjonene og intervjuene som er gjennomført. Metoden skal i hovedsak være induktiv. Jeg har i teorikapittelet beskrevet min teoretiske plattform. Denne tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene, og deler inn i tre overordnede kategorier: *samhandling, informasjonsflyt og kontroll*.

Da jeg hadde gjennomført intervjuene startet arbeidet med systematisering. I dette arbeidet var jeg opptatt av å finne empiri som kunne si noe om graden av: *hard tilnærming – myk tilnærming, åpen informasjonsflyt – lukket informasjonsflyt, mye kontroll - lite kontroll*.

Det ble utarbeidet et kategoriseringsskjema for hvert intervju hvor de innsamlede dataene ble tilordnet en eller flere kategorier. På denne måten kunne jeg sammenligne de ulike respondentenes utsagn.

3.5.3 Sammenbinding

Siste steg i dataanalysen er sammenbinding av data. Jacobsen (2005:200) påpeker at en etter kategoriseringen sitter med tre typer informasjon:

- *Om ulike tema/fenomener.*
- *Om undersøkelsesenheten.*
- *Om konteksten dataene ble samlet inn i.*

I sammenbindingen forsøkte jeg å finne sammenhenger som belyste mine 3 forskningsspørsmål. Stegvis gikk jeg gjennom kategoriseringsskjemaene for hvert enkelt intervju og sammenlignet kategoriene. På denne måten var det lettere å finne sammenhenger i det innsamlede datamaterialet. Jacobsen (2005:203) anbefaler bruk av sitater. Siden jeg valgte lydopptak hadde jeg gode muligheter til å benytte dette for å utdype min funn.

3.6 Kvalitetssikring

Under dette punktet vil jeg drøfte hvordan jeg kvalitetssikret min undersøkelse. Jacobsen (2005:214) påpeker at det er viktig å vurdere validiteten (gyldigheten) til undersøkelsen. Han skiller mellom:

- *Intern gyldighet.* Kan resultatene jeg har fått oppfattes som riktige?
- *Ekstern gyldighet.* I hvilken grad kan funnene generaliseres.

Videre påpeker Jacobsen at reliabiliteten (påliteligheten) skal vurderes. Er undersøkelsen gjennomført på en måte som kan ha påvirket resultatet?

Jeg vil nå drøfte begrepene *intern gyldighet*, *ekstern gyldighet* og *reliabilitet* opp mot min undersøkelse.

3.6.1 Intern gyldighet

Jacobsen (2005:214-222) skiller mellom 4 tester av gyldighet (validering) som jeg tar utgangspunkt i min besvarelse:

1. *Validering gjennom test mot andre*

Jeg benyttet en av respondentene til en dialog rundt sentrale funn i min undersøkelse før slutføringen. På denne måten ønsket jeg å undersøke i hvilken grad respondentene kjente seg igjen i mine konklusjoner. Dette bidro til å sikre at funnene som presenteres virker fornuftig og riktige for dem det angår.

I oppgaven har jeg også benyttet meg av dokumentundersøkelser for å underbygge mine funn. I de tilfellene tidligere forskning støtter mine konklusjoner kan man si at gyldigheten blir styrket.

2. *Validering gjennom kritisk gjennomgang av kilder og informasjon fra kildene*

Et sentralt spørsmål er om jeg har fått tak i rett kilder for informasjon. Er det andre informanter som kunne gitt en mer nyansert informasjon? Jeg har valgt respondenter med sentrale posisjoner innen barnevernsfeltet. Alle har lang erfaring og god kjennskap til anskaffelser. I punkt 3.4.1.1 beskriver jeg gangen i utvalgsprosessen. Jeg ønsket å få snakket med respondenter fra alle de 5 gruppene jeg hadde satt opp. Dette lykkes jeg med. Ved å gjøre et utvalg i populasjonen velger man bort aktuelle respondenter. Jeg vil likevel hevde at de respondentene jeg intervjuet var relevante for min case, og at alle bidro med god og nyansert informasjon som sikret nødvendig bredde.

Et annet aspekt er om kildene gir riktig informasjon. Respondentene har blitt intervjuet om egne opplevelser vedrørende mitt tema. De kan derfor defineres som førstehåndskilder med høy kunnskap om caset. Respondentenes vilje til å gi relevant og riktig informasjon er også et aspekt som må vurderes. Min opplevelse er at respondentene i intervjusituasjonen opplevdes som ærlige og direkte. Jeg har ingen forutsetning for å hevde at respondentene hadde motiver for å holde tilbake informasjon, eller gi et skjevt bilde av virkeligheten. For å minske mulighetene for feil informasjon har jeg benyttet meg av flere uavhengige respondenter. På denne måten ønsket jeg å sikre en gyldig beskrivelse av caset.

Jacobsen (2005:218-219) legger vekt på at data som blir samlet inn sent i prosessen er de beste. Dette var en opplevelse jeg også hadde i min undersøkelse. Underveis i arbeidet med avhandlingen økte min forståelse for teorigrunnlag, problemstilling og tema. Dette gjorde at jeg under de siste intervjuene klarte å få spisset informasjonsinnhentingens ytterligere. Dette

tok jeg høyde for under analysen av innsamlede data. Videre sier Jacobsen at informasjon som kommer uoppfordret fra en respondent ofte vil tillegges større gyldighet. Dette var jeg veldig opptatt av under gjennomføringen av intervjuene. Jeg brukte i liten grad ledende spørsmål, og unngikk å bruke egne opplevelser med samarbeid som utgangspunkt for samtalen.

Når det gjelder dokumentundersøkelsen så er de sentrale kildene beskrevet under 3.4.2.2. Jeg har i hovedsak benyttet offentlige kilder. Dette er i stor grad pålitelige kilder.

3. Validering gjennom kritisk drøfting av kategorisering

Under punkt 3.5.2 beskrev jeg arbeidet med systematisering og kategorisering. Det vil alltid kunne stilles spørsmål til om kategoriseringen er gjennomført på en god og riktig måte. Jeg har tatt utgangspunkt i mitt teoretiske rammeverk når dataene er systematisert. Kategoriseringskjemaene er tilgjengelig for andre forskere ved forespørsel.

4. Validering av sammenhenger

Min problemstilling har som mål å beskrive samarbeidet mellom det offentlige og ideelle aktører. Jeg er oppmerksom på at selv om fenomener kan sammenfalle, så er det ikke er mulig å gjøre endelige konklusjoner. Jeg har derfor hatt et kritisk blikk på de sammenhengene jeg avdekket, og stilte meg spørsmål om det er andre forhold som jeg ikke har avdekket.

3.6.2 Ekstern gyldighet

Jeg har valgt en kvalitativ undersøkelse. Disse har som oftest til hensikt å utdype generelle fenomener. Jacobsen (2005:222-224) nevner 2 forhold som påvirker muligheten for generalisering:

1. Hvordan er enhetene trukket ut?

Jeg beskrev under utvelgelse av enheter at jeg benyttet «formålsrettede utvalgsmetoder» ved at jeg bevisst valgte personer som kunne gi relevant informasjon. Jeg tok med andre ord noen strategiske valg i utvelgelsen av respondenter. Ved å velge respondenter strategisk er det en mulighet for at utvalget ikke blir fullstendig representativt for populasjonen. Ensidig utvelgelse fra en gruppe, kan gi ensidig informasjon og kan bidra til at verken problemstilling eller forskningsspørsmål bli belyst på en god måte. Det er derfor viktig at jeg får bredde og variasjon når jeg velger respondenter. Jeg har vært bevisst på dette i utvelgelsen og vil derfor hevde at respondentene har belyst casen på en god måte. Dette sannsynliggjør muligheten for generalisering, men jeg vil understreke at jeg har intervjuet kun 10 respondenter og vil derfor være veldig forsiktig med å komme med for sterke generaliseringer.

2. Bruk av teori og andre undersøkelser

Jeg har benyttet meg av teori og dokumentundersøkelser for å understøtte mine funn. I de tilfellene jeg har funnet forskning med liknende konklusjoner er disse benyttet for å styrke

min argumentasjon. Jacobsen (2005:224) vektlegger derimot at kvalitative undersøkelser er sterke på avdekking av generelle fenomener, og at en kan generalisere fra empiri til teoriplan. Han mener derimot at generalisering i omfang eller hyppighet er vanskelig.

3.6.3 Reliabilitet

Reliabilitet handler om forskningsfunnenes konsistens. Kvale (1997:164) presiserer at for å sikre en undersøkelse god reliabilitet, så er det svært viktig at jeg har et bevisst forhold til dette i hele undersøkelsesprosessen. Jeg har derfor fokusert på reliabiliteten både på intervju-, transkripsjons-, og analysestadiet.

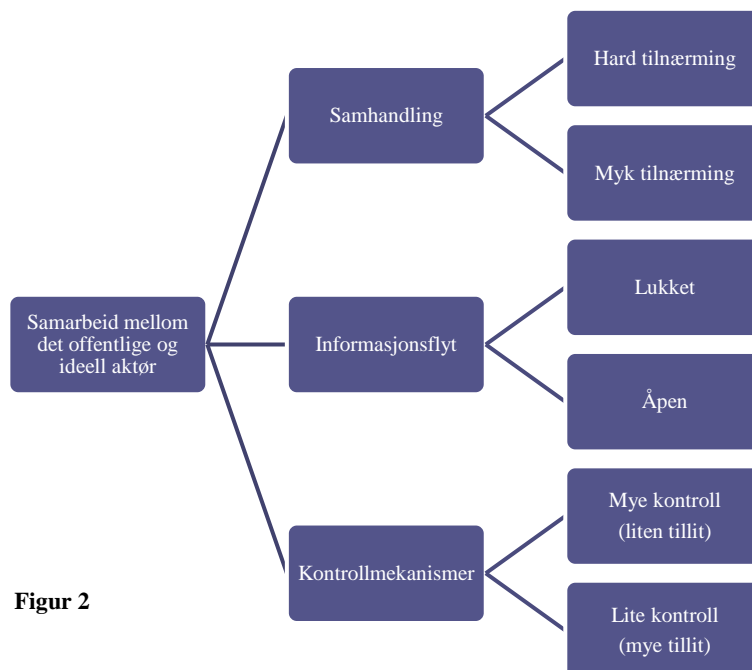
Som jeg skrev under punktet for intern gyldighet så var jeg i intervjusituasjonen spesielt bevisst på å ikke stille ledende spørsmål. Jeg tok utgangspunkt i en kontekst som ble mest naturlig for respondentene. Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på arbeidsplassene hos en av respondentene. Når det gjelder transkribering av intervjuene så ble alt nedskrevet ordrett.

I denne avhandlingen har jeg forsøkt å sørge for reliable resultater ved å ha en ryddig og planlagt prosess. De ulike trinnene jeg har gjennomgått er gjengitt slik at leserne kan følge mine valg og vurderinger som er gjort i arbeidet med oppgaven.

4. Analyse

Jeg vil i dette kapittelet gjennomgå mine tre forskningsspørsmål som omhandler temaene *samhandling*, *informasjonsflyt* og *kontroll*.

Under hvert delkapittel vil det først bli presentert empiri som er innsamlet gjennom intervjuene og dokumentundersøkelsen. Deretter vil det bli foretatt en *empirisk analyse*. Med utgangspunkt i mønstrene som avdekkes vil det bli foretatt en *teoretisk analyse*. Den teoretiske modellen som er beskrevet under 2.6 benyttes som rammeverk for dette. Hvert delkapittel avsluttes med *konklusjon og refleksjon*.



Figur 2

4.1 Samhandling mellom oppdragsgiver og leverandør

Jeg ønsker å gi en beskrivelse hvordan aktørene opplever samhandlingen i dag. Dette vil også ses opp mot situasjonen som var før konkurranseutsettingen. Følgende forskningsspørsmål skal besvares:

Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?

Jeg vil i presentasjonen av empiri, som den empiriske og teoretiske analysen skal ta utgangspunkt i, beskrive oppdragsgiver og leverandørenes opplevelse av samhandlingen i de ulike fasene av konkurranseutsettingen. Virke og leverandørene sine svar vil bli presentert

under *leverandørens svar*, mens svarene fra Bufdir, Regionskontor og Fagteam vil bli omhandlet i punktet for *oppdragsgivers svar*. Jeg vil følge figuren under i min framstilling av empirien.



Figur 3

4.1.1 Bakgrunn for konkurranseutsetting

Innledningsvis vil jeg presentere noen funn fra dokumentundersøkelsen. Støkken og Nordstaga (2009:76) viser til at innføringen av ny praksis ved kjøp av private plasser skyldtes nytt offentlig regelverk knyttet til Norges EØS- medlemskap. De hevder at helse- og sosialtjenester er såkalte uprioriterte tjenester (jf. innledning), og at myndighetene derfor kunne valgt å ikke følge EØS-reglene ved kjøp av barneverntjenester. Dette var derfor en overordnet politisk beslutning. Forskerne sier videre at det er lite som tyder på at departementet var noen sterk pådriver i forkant av barnevernsreformen. Arbeidet med implementeringen av Lov om offentlige anskaffelser startet i hovedsak når staten hadde overtatt driften av barnevernsinstitusjonene. I november 2004 ble det første leverandørseminaret for private aktører gjennomført. Der ble det vist til statsbudsjettet for 2005, som vektlegger at kjøp av institusjonsplasser er underlagt lovverket om offentlige anskaffelser.

Respondentenes begrunnelser for konkurranseutsettingen vil nå bli gjennomgått.

Leverandørens svar

Jeg var opptatt av å få leverandørens begrunnelser for hvorfor de tenkte at staten gikk vekk fra driftsavtaler og benyttet seg av konkurranseutsetting. Dette for å forsøke å fange hvilken atferdsantakelse de tenkte prinsipalen har. En av leverandørene sa dette om hvorfor Bufdir benytter seg av anskaffelser:

«Ja det må jo være å få inn sammenlignbare tilbud, sånn at de kan få inngått avtaler med de beste institusjonene og til gunstigst mulig pris. På en ryddig måte. De er vel dessuten forpliktet til å følge lov om offentlig anskaffelser»

Som man ser knyttes Lov om offentlige anskaffelser som en hovedårsak til hvorfor denne tilnærmingen benyttes. Pris og kvalitet blir her også nevnt som andre insentiver til å benytte seg av anskaffelsene. Leverandørene var derimot mer usikre på om tolkningen av lovverket var gjort på en firkantet måte, og om det var muligheter til å ikke benytte lovverket opp mot

ideelle aktører. De viste til KOFA dommen. Det var også usikkerhet hos leverandørene om hvor nøye vurdering som ble gjort før konkurranseutsetting ble igangsatt. Det startet med en anbudskonkurranse i Region Sør, og at det dermed ble en måte å gjøre anskaffelser på. En sa:

«Det kom skliende inn på ei fjøl, og jeg tror dette startet i Bufetat. Så har det blitt en tradisjon. Jeg er ikke helt sikker på om det ble tatt en politisk vurdering av at «den innkjøpsordningen skal vi ha inn i barnevernet»»

Når det gjelder årsakene til at man gikk bort fra driftsavtalene så ble Riksrevisjonens konklusjoner i sin rapport fra 2005 nevnt som en medvirkende årsak. Denne slo fast at daværende driftsavtaler var lovstridige.

KOFA dommen ble av alle respondentene beskrevet som betydningsfull for det videre samarbeidet. Den åpner for mulighet til enkeltkjøp. Jeg var interessert i å finne ut om den også kunne ha innvirkning på eksisterende styringsform. Kan Bufdir inngå avtaler med de ideelle uten bruk av anskaffelser? Jeg tok opp dette på e-post med Virke sin advokat og fikk følgende til svar:

«KOFA-avgjørelsen behandler flere spørsmål og det er ikke alle spørsmål og svar det er enighet om blant jurister. Vi har ikke foretatt noen egne vurderinger (offisielle), men vi er enige med KOFA i at det kun er enkeltkjøp av plasser (kjøp av plass til et konkret barn) som kan unntas. Rammeavtaler og avtaler om faste plasser omfattes ikke av dette og må kunngjøres på vanlig måte. Dersom innkjøper i slike anskaffelser velger å benytte seg av kun ideelle organisasjoner (unntaket i forskriftenes § 2-1 (3)) behøver man ikke å følge forskriftene del II og III. Innkjøper er likevel bundet av de generelle reglene i forskriftenes del I om offentlighet, likebehandling, gjennomsiktighet mv. Så utlysning må uansett skje»

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene begrunnet valget av konkurranseutsetting med lovverket. Bufdir sa følgende:

«Historisk sett så har mye handlet om et innkjøpsregelverk og en Riksrevisjon som har vært veldig opptatt av at vi skal følge innkjøpsregelverket, også på det feltet her. Så har det skjedd en del utvikling i hvordan man tenker anskaffelsesregelverkets gyldighet på det området her det siste året eller to»

Videre så var Bufdir opptatt av at Bufetat kjøper hele 50 % av institusjonsplassene fra de private. Det var derfor viktig at transaksjonene ble gjort på en ryddig måte. De uttalte:

«Vi må gjøre det på en måte som gjør at vi klarer å identifisere de beste tilbudene, og klarer å inngå avtaler til en riktig pris for tjenester av god kvalitet. Vi tenker at det å kjøre noen styrte

prosesser, som har elementer av konkurranse i seg, er nyttig for å fremme kvalitet og for å kunne sammenligne tilbud»

De begrunnet også konkurranseutsettingen med følgende:

«Vi må jo kjøpe, det må jo foregå en transaksjon av penger mellom en privat og det offentlige. Da er det jo et kjøp. Så kan man jo velge å gjøre det per enkelt barn, som vi ville tenkte var barn på anbud nærmest. Da ville du ha forhandlet med hver enkelt forhandler om hvert enkelt barn, og da ville det ha vært veldig lett å bruke de tiltakene som man kjenner godt fra før. Som man har et godt forhold til, og det åpner opp for korrupsjon i mye større grad enn å trekke de som jobber med anskaffelser litt tilbake, og som jobber med store avtaler. Ser det mer under ett»

Bufdir viste også til KOFA dommen, og påpekte at denne har gjort at man skal se nærmere på hvordan regelverket skal tolkes framover. Både Fagteam og Regionskontoret framhevet at de opplevde at dette var en god dom. Regionskontoret sa at de fikk merknader fra Riksrevisjonen fordi de ved første anskaffelsesrunde ikke flyttet barn fra institusjoner til de som fikk avtale. Det hadde vært mange diskusjoner med Riksrevisjonen om dette, men Bufetat ønsket ikke å flytte barna. Disse utfordringene forsvant når rammeavtalene ble inngått. Derimot så har de brukt rammeavtalene litt utover det de skulle ved å lage spesielle tiltak for enkeltbarn, noe som sannsynligvis var juridisk tvilsomt. Hun sa følgende om KOFA dommen:

«KOFA dommen gjør det lettere for oss å lage enkelttiltak i samarbeid med institusjoner. Så vi lager nå et regime for kjøp av enkeltkjøp i forhold til enkelte klienter, det er fint. Det er en god konsekvens av den KOFA dommen»

Regionskontoret påpekte at dommen og de erfaringene de har gjort seg med anskaffelsene gjør at de hadde lært mye om hvordan de skal forholde seg til lovverket. Regelverket gir flere åpninger enn de trodde i utgangspunktet.

Fagteamet på sin side var opptatt av KOFA dommen sin betydning i det faglige arbeidet:

«Tydeliggjør jo veldig at barnets beste faktisk skal være den viktigste premissen, også innenfor dette regelverket, og det var veldig allright synes jeg»»

4.1.2 Kontraktsforhandlinger

Innledningsvis ble det gjennomført regionale konkurranser. I perioden fra 2005 til første halvdel av 2007 gjennomførte Bufetat 7 konkurranser på landsbasis. I 2007 ble anskaffelsene sentralisert, og i etterkant av dette har følgende konkurranser blitt gjennomført (informasjon fra Bufdir):

- 2007: Åpen konkurranse for anskaffelse av rammeavtaleplasser i institusjon. Det ble inngått avtale om 100 plasser. Avtalene som ble inngått gjaldt for 2 år med opsjon på 1+1. Disse ble avløst av avtalene inngått 2010.
- 2009: Konkurransen var forbeholdt ideelle og gjaldt anskaffelser av faste plasser i institusjon. Det ble inngått avtale om 205 plasser. Pr i dag er det ca. 178 plasser i avtalen. Ruskollektivene har reforhandlet sine avtaler i 2012. De har nå alle plassene sine som fastavtaler. Det betales ikke fullt ut for alle ubenyttede plasser i disse avtalene.
- 2010: Åpen konkurranse for anskaffelse av rammeavtaleplasser i institusjon. Det ble behandlet 104 tilbud, og tilbudene omfattet til sammen 849 godkjente plasser. Det ble inngått avtale med alle som var kvalifisert.
- 2011: Åpen konkurranse for anskaffelse av omsorgssenterplasser.
- 2011: Konkurranse forbeholdt ideelle som gjaldt rammeavtale om fosterhjemtjenester.

I anskaffelsen av institusjonsplasser er det benyttet konkurranse med forhandling. Jeg vil nå gi en beskrivelse av respondentenes opplevelser med forhandlings situasjonen.

Leverandørenes svar

Fire av leverandørene hadde rammeavtaler og/eller avtaler om faste plasser med Bufetat. Én av leverandørene hadde tidligere en driftsavtale med fylkeskommunen, men etter konkurranseutsettingen solgte de nå plassene på stykkpris.

De fire leverandørene, som hadde deltatt på forhandlinger, uttrykte at de hadde veldig gode erfaringer med kontraktsforhandlingene med Bufdir. Klimaet ble beskrevet som godt, og de ble behandlet med respekt. Forhandlingene hadde stor grad av profesjonalitet. De som også hadde deltatt på de regionale anskaffelsene påpekte at det hadde skjedd en stor forbedring etter at anskaffelsene hadde blitt sentralisert. En av leverandørene sa følgende om dette:

«De første konkurransene vi var med i skjedde regionvis, og det var jo stor forskjell på profesjonaliteten mellom de forskjellige regionene. Vi opplevde særlig i vest at det var meget uprofesjonelt»

Sentralisering av anskaffelsene ble derfor sett som positivt. En utfordring var derimot den økte risikoen. Tidligere kunne de inngå avtaler med flere regioner. Hvis institusjonen ikke fikk tildelt plasser på de sentrale konkurransene, så hadde man ingen andre muligheter. Det ble også påpekt at Bufdir hadde lite innsikt i dagliglivet på institusjonene. Hos noen av leverandørene deltok representanter fra regionene under forhandlingene, mens hos andre var det en regional referansegruppe som vurderte tilbudet. Det ble stilt spørsmål til om de regionale representantene hadde god nok kjennskap til kvaliteten på tilbudet fra institusjonene. De synes at et besøk på institusjonen burde vært en del av vurderingen.

Den største endringen for de ideelle var at de fikk en ny rolle opp mot det offentlige. En av leverandørene beskrev dette på følgende måte:

«Det som riktig nok var et problem var at vi ganske raskt ble betraktet som leverandører og ikke samarbeidspartnere. Det skiftet var problematisk. Ja det var veldig problematisk. Fra å være inne i varmen og en del av tilbudet, holdt på å si en del av familien, så ble vi plutselig satt på gangen. Det har gjort noe med samarbeidsforholdet mellom de ideelle og det offentlige»

Det å være i en konkurransesituasjon var også nytt for de ideelle aktørene. En av aktørene sa:

«Vi var helt grønne på og helt ukjente med anbudsproblematikken. Jeg syntes også at det gjenspeilet seg på andre siden av bordet. For eksempel når vi spurte hvordan de vektet når de sier at det er 60 % fag, 40 % økonomi. Vi spurte sånn helt konkret, hva legger dere i det? Det hadde de ikke noe svar på»

Hvordan kvaliteten ble vektet, var flere av leverandørene opptatt av. De synes at det var vanskelig å skjønne hvordan dette ble vektlagt, og ønsket tydeligere svar om hva som eventuelt kunne gjøres for å heve kvaliteten på det tilbudet som ble gitt.

Oppdragsgivers svar

Bufdir sine representanter opplevde forhandlingssituasjonen som god. De uttalte følgende om klimaet med de ideelle:

«Det synes jeg stort sett er veldig godt. Det er vår erfaring og vi legger vekt på det også. At det skal være et allright forhandlingsklima. For mange ideelle var det kanskje første gang de var i forhandlinger med oss, fordi de hadde hatt initiativavtaler, og det er en ny og uvant og skummel situasjon. Det handler om veldig mye i og med det at vi er monopolister»

Bufdir var veldig opptatt av å få et godt klima med forhandlingspartnerne. De brukte også mye tid på barnevernsfaget og mente at dette var utslagsgivende for dette:

«Jeg syntes at det ble et veldig allright klima, og jeg tror det handlet mye om at vi brukte mye tid på barnevernsfaget. Det å gå i dybden på det oppleves som samarbeid mye mer enn forhandlinger»

Bufdir var også opptatt av å stille spørsmål for å avdekke om det var sammenheng mellom det skriftlige tilbudet og den faktiske kvaliteten på tilbudet som ble gitt:

«Vi stiller også spørsmål som er egnet til å avsløre om det er en sånn glanset sannhet, som du får på papiret. Fordi det er klart at du merker fort om den på andre siden av bordet skjønner det de snakker om»

Respondentene fra Bufdir hadde derimot lært at det var viktig å være realistisk i tilbakemeldingene. Dette hadde de blitt flinkere på etterhvert. Hvordan de rangerte aktørene hadde blitt gjort på ulike måter. I en konkurranse om rammeavtaler som omhandlet alle private aktører hadde de utarbeidet en rangert liste. Aktørene ble vektet der kvalitet telte 60 % og pris 40 %. Dette ble derimot ikke gjort opp mot de ideelle når det ble gjennomført konkurranse i 2008. Dette skyldtes følgende:

«Det handlet litt om at Departementet hadde formidlet noen føringer både i forhold til de ideelle og til oss. Hvordan de ønsket at konkurransen skulle gjennomføres. De var opptatt av det ikke skulle være et skjematisk, og ikke skulle brukes matriser og den type verktøy»

Dette gjorde at det var vanskeligere for respondentene fra Bufdir å formidle godt til de ideelle aktørene hvordan de lå an, og hva de tenkte at institusjonene måtte bli bedre på. En systematisk sammenligning ville ifølge de gi et tydeligere bilde på hvem som har det beste tilbudet. Dette gir også tilbakemelding om forbedringsområder for den enkelte institusjon. Utydeligheten i forhandlingssituasjonen gjorde at Bufdir ikke fikk gitt så gode tilbakemeldinger som de ønsket. De ideelle aktørene fikk dermed liten mulighet for å justere tilbudene. Dette hadde de også fått tilbakemeldinger på fra ideelle aktører, som ikke hadde kommet så godt ut av anskaffelsen.

For å sikre lokal kjennskap til institusjonen deltar regionale representanter som kjenner institusjonen godt i forhandlingene. Bufdir benytter også medarbeidere fra en annen region til å lese tilbudet i forkant. Regionskontorets representant hadde deltatt på flere kontraktsforhandlinger med private aktører, men ikke så mange opp mot ideelle aktører. Hennes opplevelse var at det var et godt klima mellom partene. Dette var de som kjøpere veldig opptatt av. Hun uttalte følgende om deres fokus i forhandlingene:

«Vi som forhandlet, brukte mye energi på å få til en forhandlingssituasjon som gav grunnlag for et godt samarbeid etterpå»

Hun opplevde ikke at forhandlingssituasjonen opp mot de ideelle aktørene hadde forløpt seg på en annen måte enn opp mot de øvrige private. Det som derimot hadde skjedd var at enkelte av de ideelle var mer tydelige på at de kun inngikk fastavtaler som omhandlet alle plassene:

«De ideelle, som jo er de eldste og som har lange tradisjoner, og som vi for så vidt også gjerne vil ha, noen av dem sa: «ok, hvis ikke dere kjøper alle plasser, så slutter vi å drive institusjon, fordi vi vil ikke ta noen risiko». Risikovilligheten er jo mye lavere hos ideelle organisasjoner. Det binder oss på en måte litt. De er altså i stand til å si: «ok, hvis vi ikke får det som vi vil, så slutter vi». Det gjør jo ingen kommersielle. Så der ligger det en liten forskjell»

4.1.3 Pris og kvalitet

Tidligere hadde de fleste ideelle barnevernsinstitusjonene driftsavtaler. De hadde en budsjettramme, som ble justert årlig i henhold til deflator. Anskaffelsene som er gjennomført tar utgangspunkt i stykkprisfinansiering. Nå opereres det med standardiserte priser per barn, som skal dekke varierte behov og situasjoner. Dette blir kalt «robuste priser». Prisene kan derimot variere i forhold til hvilken målgruppe som det gis tilbud til.

Institusjonene kan søke om forsterkningsmidler i situasjoner hvor de har barn med særskilte behov. I rammeavtalene er prisene for dette avklart i forkant, mens i avtalene om faste plasser blir dette avtalt i den enkelte sak.

Svarene fra leverandørene og oppdragsgiver vedrørende pris og kvalitet vil nå bli gjennomgått.

Leverandørenes svar

Alle leverandørene var tydelige på at prisene ikke gikk ned som følge av konkurranseutsettingen. En av respondentene uttalte:

«Altså anbudsprosessen, fra den ene dagen til den andre, førte til at prisene på den ideelle siden gikk opp 30 %»

En så høy prisøkning gjaldt ikke for alle leverandørene, men det var enighet om at prisene ikke hadde blitt lavere. En av leverandørene mente at prisene var på samme nivå, mens de andre konkluderte med at de hadde økt. Årsaken til økningene var at Bufdir hadde ønsket «robuste priser». Leverandøren måtte derfor ta høyde for å kunne sette inn ekstra ressurser ved behov. De måtte også ta høyde for at prisene skulle være uforandret, med unntak av justering ved deflator, under avtaleperioden.

En av leverandørene hadde i forbindelse med konkurranseutsettelsen lagt om driften. Det var ikke tatt høyde for de økte kostnadene dette medførte. Dette gjorde at de i dag har en avtale med for lav døgnpris. Avtaleperioden på 4 år går ut nå, men Bufdir har benyttet seg av opsjonen på et ekstra år. Dette var ikke en fordel for denne institusjonen, som burde ha reforhandlet avtalen for å sikre driften.

Det ble poengtert at selv om avtalene som ble inngått i 2008 var gode da, så har kostnadsutviklingen vært større enn deflator. Dette har gjort at budsjettene har blitt strammere:

«Så de veldig gode rammene i 2008 er ikke det i 2012 lenger. Det ser vi. Eller 2013 nå. Skal de kjøres i 2014 også, da kan vi få en utfordring»

Det var usikkerhet blant Leverandørene om konkurranseutsettingen hadde bidratt til høyere kvalitet på tilbudet som ble gitt. Leverandørene var derimot enige om at det faglige innholdet ikke hadde endret seg mye, men at kravene til dokumentasjon bidro til en økt bevissthet. Om dette ble det sagt:

«Det er mye pes og mye bry med anbud og avtaler. Vi bruker jo alt for mye energi og tid på det. Det har nok også noen positive effekter. I forhold til at vi tvinges til å skjerpe oss, til å strukturere oss og bli mer profesjonelle på vår side»

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene bekreftet at døgnsprisen til de ideelle aktørene gikk opp etter konkurranseutsettingen. Dette ble derimot begrunnet noe ulikt. Bufdir sa at konkurranse var nytt for de ideelle, siden de var vant til driftsavtaler. De sa følgende om prisøkningen:

«Jeg tror nok at mange av de ideelle opplevde at risikoen som mer forandret enn den faktisk var, og la inn større risiko. Det er klart at når de reelt vet at de bare konkurrerer med hverandre, så turte de nok å legge seg høyere i pris også, enn det de ville ha gjort hvis de skulle ha konkurrert med de andre private».

I tillegg viste Bufdir til at målgruppen som skulle plasseres har endret seg. De barna som tidligere ble plassert på institusjon er nå i fosterhjem. Dette gjør at de barna som plasseres har tyngre problematikk enn tidligere. Dette tenkte de også bidro til en høyere pris. I tillegg ble den generelle prisøkningen nevnt som en årsak.

Regionskontoret på sin side la vekt på at pensjonsavtalene var fordyrende sett i forhold til de øvrige private. Hun sa dette om årsakene til de økte priser hos de ideelle:

«Det er ganske rause opplæringsbudsjetter, og ganske høy ansiennitet på personalet. Når du da i stedet for å regne ut et driftsbudsjett på et år, skulle koke dette ned til dagspriser, så ble de høyere»

Respondenten fra Regionskontoret var også opptatt av at det under de gamle driftsavtalene var en annen type dialog knyttet til oppgraderinger av for eksempel drift av bygninger. Institusjonen søkte til Fylkeskommunen ved større oppgraderinger. Når de ideelle skulle utarbeide et tilbud måtte de ta utgangspunkt i «*worst case*». Dette trodde hun gjorde at de ideelle aktørene måtte ta større hensyn til vedlikehold av bygningsmassen.

I tillegg til at prisene var blitt høyere påpekte Regionskontoret at det dessuten ble dyrere å kjøpe plasser på overbelegg. I fastavtalene betales det for ubenyttede plasser. Hvis det skal kjøpes utover avtalte plasser må det betales ekstra døgnspris. I den tiden de benyttet driftsavtaler ble kun reelle ekstrakostnader dekket.

Fagteamets medarbeider nevnte et eksempel på en privat institusjon som hadde økt døgnprisen med 1500,-. En årsak til prisøkningen tenkte hun kunne være at de ideelle la inn høyere risikomargin. Hun trodde derimot ikke at det skyldtes økning i kvaliteten, siden det ikke var store endringer i bemanningsfaktoren.

Bufdir var opptatt av å formidle at de ikke hadde som hensikt å presse prisene til de private institusjonene:

«Det er ikke formålstjenlig for Bufetat å presse prisene fryktelig langt ned. Hvis vi tenker at det gjør at de ikke klarer seg. Fordi vi er jo avhengig av dem. Det er en vurdering. Vi vil ha så god pris som mulig, men vi vil ikke ha så lav pris fordi de skal jo klare seg. De skal drive godt, og vi er opptatt av at det skal være et kvalitativt tilbud for barn som plasseres i de private tiltakene»

Videre så var Bufdir bevisst på at de var monopolister, og at de ideelle aktørene var totalt avhengige av å få avtaler med dem. I anskaffelsen var kvalitet veldig viktig i utvelgelsen av leverandører:

«Vi har valgt i anskaffelsene å legge stor vekt på kvalitet. Det er klart det medfører jobb for de private som svarer på det. Det er forsåvidt en ganske stor jobb for oss også. Ikke minst å evaluere det. Men vi vil ha kvalitet. Har virkelig ønsket å finne ut hvem er det som kan levere best mulig tjeneste»

Respondenten fra Regionskontoret sa at vurdering av kvalitet og pris har vært vanskelige vurderinger. Det er flere som hevder at Bufetat bør sette en makspris. Dette er blitt gjort i en konkurranse vedrørende plasser for mindreårige flyktninger. Respondenten mente at Bufetat har lært mye siden de startet med konkurranseutsettingen. Dette gjelder også vurdering av risiko og prising av tjenestene:

«Så skjønnte vi når vi inngikk rammeavtalene at både vi og institusjonene var alt for dårlige på å vurdere hva som ligger i risiko. Rammeavtaleplassene burde jo ha vært mye dyrere enn fastavtale plassene. Det er de altså ikke. Så alle skal lære»

Videre så trodde hun ikke at kvaliteten har blitt bedre som følge av konkurranseutsettingen, men at kanskje bevisstheten økte når man utarbeidet tilbudene. Respondenten tenkte heller ikke at godkjenningsordningen har bidratt til dette, men at dette sammen med innkjøpsordningen avspeiler den faglige debatten i feltet. Det har derimot vært en kvalitetsheving av institusjonstilbudet de siste årene. Hun uttalte:

«Den endringen er mer enn faglig styrt endring. Det er mer styrt av meldinger fra departementet, og nye lovregler og sånt enn av disse formelle prosessene. Som tar mer opp i seg, det er en slags konsekvens da. Jeg tror ikke de endrer noe i seg selv»

Fagteamet på sin side var opptatt av at konkurranseutsettingen har gjort at hun er tryggere på at tilbudet er kvalitetssikret:

«Jeg føler meg tryggere ja. Ja, jeg gjør det. Tryggere på den måten at hvis folk ikke leverer det de skal, så kan du gå etter dem. Fordi det er kontraktsbrudd»

Bufdir ble også spurt om de tenkte det var forskjell i kvalitet og pris mellom de ideelle og øvrige private aktører. Respondentene mente at det var større variasjoner i kvalitet innen de to gruppene:

«Det er noen kvalitative forskjeller, men sånn overordnet sett, så kan ikke vi si at de ideelle er bedre eller dårligere enn de private»

Når det gjaldt prisulikheter så mente Bufdir at dette hadde jevnet seg ut:

«Tradisjonelt har de ideelle ligget i mellom de statlige og de andre private. Men etter rammeavtalene som ble inngått i 2010, som er ganske usikre for de andre private, så har det nok jevnet seg ut noe»

4.1.4 Avtaleformer

Det benyttes to ulike avtaleformer opp mot ideelle aktører. Vedlagt avhandlingen er det en oversikt over hvilke avtaler som er gjeldende i dag. De ulike avtaleformene er beskrevet under 1.3.2. Avtalene om faste plasser er forbeholdt de ideelle aktørene. Det er ingen øvrige private som får betalt for ubenyttede plasser.

De ideelle aktørene stiftet i 2009 Ideelt barnevernsforum. Vedtektene viser at forumet har følgende formål: «å sikre et mangfold av tilbud, og for å utvikle rammebetingelsene for de ideelle» (Ideelt barnevernsforum 30.11.09). Bufdir har etablert en arbeidsgruppe som evaluerer dagens avtaleformer. Ideelt barnevernsforum og Virke deltar i dette arbeidet.

Jeg vil nå gjennomgå svarene fra respondentene når det gjelder rammeavtaler og avtale om faste plasser.

4.1.4.1 Rammeavtaler

Leverandørenes svar

Leverandørene opplevde at rammeavtalene for institusjonsplasser har for kort tidshorisont. De er opptatt av at all risiko blir lagt på den enkelte institusjon:

«Risikoen ligger 100 % på oss, fordi det forventes jo at vi har kapasiteten oppe til enhver tid, men det ligger ingen forpliktelser i andre enden»

Virke la også vekt på at leverandørene har for høy risiko ved bruk av rammeavtaler, og at de ikke har blitt brukt i det omfanget som ble forespeilet. Dette skyldes for dårlige behovsanalyser:

«Det er mitt inntrykk at mange av de ideelle har blitt, om ikke dårlig behandlet, men i hvert fall lovet for mye. Det har vært inngått fine rammeavtaler, som ser fine ut man kan leve fint av, men som det har vært alt for lite volum på»

Leverandørene var veldig opptatt av at det var forventet at man til enhver tid har kapasitet til å ta imot barn i henhold til avtalen, mens Bufetat ikke på noen måte forplikter seg til å benytte seg av tilbudet som gis. Dette gjør at det blir vanskelig å planlegge driften på en god måte. Lavt belegg gjør at institusjonene må nedbemanne, og dette blir utfordrende når Bufeat i etterkant ønsker å få plassert et barn. Ustabilitet i belegg og usikkerheten omkring økonomien gjør at institusjonene har utfordringer knyttet til kontinuitet i bemanningen. Følgende ble sagt om dette:

«Vi tvinges inn i en annen måte å drive på, med enkeltmannsforetak, og det ønsker ikke vi å stå for. Vi er helt tydelige på det. Foreta engasjement og midlertidig ansettelse vil vi heller ikke. Vi vil ha ryddige former, og en ordentlig arbeidsgiverpolitikk. Det legger ikke rammeavtalen opp til i det hele tatt»

Enkelte institusjoner hadde ikke tatt høyde for at de skulle få så lavt belegg. En sa:

«Noen institusjoner har antagelig regnet det veldig lavt. Når det ikke var barn der, så var det ikke nok penger i bedriften til å holde staben oppe. Du måtte inn og saldere.»

En av leverandørene stilte spørsmålstegn til om hvorfor Bufdir ikke ser landet mer under ett når de vurderer bruken av plassene. Leverandøren har overbelegg på en institusjon, mens det blir sagt opp institusjonsplasser i en annen region på samme paragraf. I tillegg så har de ledige rammeavtaleplasser på en virksomhet, som er nær en annen region, hvor Bufetat i stedet velger å plassere på overbelegg ved andre institusjoner.

Tilleggstjenestene knyttet til forsterkning opplevde respondentene som et godt verktøy. På denne måten er det lettere å sette inn ekstra ressurser ved behov. Dette mente de var vanskeligere i fastavtalene.

Det var stor enighet om at fagteamene forholder seg veldig ulikt til avtalene. De ulike avtaleformene skaper forvirring hos fagteamene. En av leverandørene sa følgende om ulikheten:

«Når avtalene skal benyttes ute i fagteamene, det er der utfordringene kommer. De er mer rigide enn paven noen steder. Andre ganger så bare sier de: «vi bare gjør sånn, så får vi det til». Det er veldig ulik kompetanse du møter rundt i fagteamene. Jeg som er med i mange fagteam, og i flere regioner, ser at det er veldig stor ulikhet. Det skulle bli veldig likt, men det er det ikke»

En av leverandørene oppsummerte rammeavtalene på følgende måte:

«Prinsippene rundt rammeavtalene synes jeg er en uting og det bør man vekk fra i hovedavtaleform. De ideelle kan ikke leve med rammeavtaler. De kan ikke det»

Virke var av den oppfatning at dagens rammeavtaler var på vei bort. Bufdir har, i arbeidsgruppen som evaluerer avtalene, vært opptatt av at rammeavtalene må forandres. Han opplevde arbeidet i gruppen som veldig positivt:

«De er villige til å tenke litt nytt, men selvfølgelig ikke til enhver pris. De skal jo få noe ut av dette her. Men her kan det være en del sider hvor man har vinn-vinn for begge parter. Jeg synes at pilene peker i riktig retning, selv om det gjenstår å se konkrete endringer»

Respondenten mente at det på sikt vil bli en avtale hvor risikoen deles mellom leverandør og kjøper. Den vil inneholde noen faste plasser og en rammeavtale på toppen.

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene uttrykte at avtalene har fungert godt for Bufetat. Siden det er inngått avtale om hele institusjonens kapasitet gir dette fagteamene god tilgang på institusjonsplasser. Det er ikke en rangert avtale hvor de er forpliktet til å benytte de institusjonene som er rangert øverst. Derfor kan fagteamene gjøre faglige vurderinger med utgangspunkt i barnets beste. Dette gjør at avtalene er gode for fagteamene. Fagteamet respondent opplevde å være fristilt i forhold til hvilke rammeavtaleplasser som skulle benyttes. Matching opp imot problematikk og geografi var sentralt i vurderingen. I de situasjonene det er laget en rangert liste over institusjonene forholdte respondenten seg slik:

«Vi ser alltid på den ja. Fordi det er jo en grunn til at det er satt opp sånn. Men geografi slår inn som en selvstendig faktor i det. Da er ikke Bergen like aktuelt for oss, selv om de står som nummer en»

Alle respondentene påpekte at rammeavtalene er dårligere for leverandøren siden all risiko blir lagt på institusjonen. Dette gjør dem sårbare. Regionskontoret vektla at dette hadde ført til sentralisering, siden dette gir en for usikker situasjon for de små institusjonene. I perioder med lavt belegg må institusjonene permittere, og dette fører til at de flinkeste fagfolkene forsvinner. Dette mente hun forringer kvaliteten. Bufdir sa følgende om rammeavtalene:

«Det en god avtale for fagteamene, og så er det for leverandørene våre en litt mindre god avtale. I hvert fall for de som ligger langt ned, fordi de har avtale på flere plasser enn det vi har behov for. Det gjør at uforutsigbarheten blir veldig stor»

Bufdir var tydelige på at risikoen for leverandørene hadde vært mindre hvis det hadde vært større sammenheng mellom behov og avtalte rammeavtaleplasser. Nå har de derimot avtale med mange flere enn nødvendig, og dette gjør at risikoen blir veldig stor. De får tilbakemeldinger fra mange leverandører som er bekymret for driften sin. Noen legger ned, mens andre blir kjøpt opp av større aktører som har større robusthet:

«Sånn at markedsmessig så vil jeg si at rammeavtalene vi har i dag ikke fungerer så godt»

Årsaken til at de inngikk flere rammeavtaleplasser enn behovet forklarte Bufdir med at de hadde fått kritikk fra Riksrevisjonen om alle enkeltkjøpene som ble gjort utenfor avtale. Direkte anskaffelser var ikke lovlig, og man kunne få inntil 15 % av kontraktsverdien i bot. Bufetat hadde derfor en risiko for flere titalls millioner i bot hvis de fortsatte å gjøre så mange enkeltkjøp:

«Det var den risikoen opp mot risikoen mot å ha et for smalt tilbud, som ikke dekket den enkelte barns behov. Ut fra de to risikoene valgte vi å gå inn for veldig brede rammeavtaler om så godt som all kapasiteten som fantes i institusjons-Norge på det tidspunktet. Det var lurt ut fra de forutsetningene, men markedsmessig var det ikke så lurt»

Regionskontoret og Bufetat var opptatt av at rammeavtalene skal forandres og er i gang med dette arbeidet. Bufdir sa at de i framtiden vil være tydeligere på hva som er grunnkapasitet, og ha mer forutsigbare avtaler. Den fleksible kapasiteten skal tilpasses mye mer til behovene som oppstår under kontraktsperioden. Dette skyldes også KOFA dommen:

«Nå har det skjedd ting i forståelsen av regelverket, som gjør at vi har aksept for å gjøre enkeltkjøp når barnets behov tilsier at vi har det. Da kan vi legge fra oss den risikoen. Da tenker vi at det er mye lurere å inngå det vi da skal ha av fleksibel kapasitet. Inngå avtaler om noe som er mye nærmere det reelle behovet enn det vi har i dag»

Dette er årsaken til at de har igangsatt arbeidet med å inngå nye avtaler, som kan gi mer forutsigbarhet for de private aktørene. Arbeidsgruppen (nevnt i innledningen) skal evaluere avtalene, og det skal utarbeides forslag til avtaler som fordeler risikoen på en bedre måte. Det er allerede inngått nye avtaler med kollektivene hvor de garanterer et antall plasser.

Regionskontoret beskrev de nye avtalene som følger:

«I en halvårsperiode skal vi kjøpe et antall døgn per halvår og så får de forskuddsbetalt på det. Så avregner vi hvert halvår. Det er jo i alle fall en risikodeling som er betydelig bedre»

4.1.4.2 Avtale om faste plasser

Leverandørenes svar

Avtalen om faste plasser oppleves i hovedsak positiv hos leverandørene. Den ene uttrykte:

«Det er vel ikke noe tvil om at fastavtalen er den beste helt klart»

Tidshorisonen er derimot kort og det er stor usikkerhet om hvordan fremtiden vil bli. De sa følgende om dette:

«Vi har et år i opsjon som er forlenget, aner ikke hva som skjer i 2014. Det er kortsiktighet som preger situasjonen. Vi vet heller ikke om det blir noen anskaffelser neste år. Nå vet vi veldig lite. Det kan ikke Bufdir styre, det er andre utenfor Bufdir som har kontroll på det, men det er en usikker situasjon»

Leverandørene mente at tilleggstjenestene ved forsterkning fra rammeavtalen burde vært benyttet i avtalen om faste plasser også. Det er mer utfordrende å få forsterkningsmidler under denne avtaleformen.

Respondenten fra Virke påpekte at ved denne avtaleformen har Bufdir all risiko. Dette blir selvfølgelig problematisk ved manglede etterspørsel. I situasjoner hvor man hadde ulike avtaleformer hadde han opplevd at enkelte medlemmer ikke fikk betalt for ubenyttede plasser, som avtalt. Han fortalte en historie om en av disse situasjonene. Dette var en liten institusjon med avtale om faste plasser, og en rammeavtale i tillegg. Det var lavt belegg, og medlemmet tenkte at de skulle få betalt for de ubenyttede plassene. Bufeat var derimot uenig, og mente at de benyttet rammeavtaleplassene. De utestående midlene var omtrent en million. Til slutt ble det inngått et forlik som ivaretok institusjonen på en god måte.

Virke påpekte at de i arbeidsgruppa som evaluerer avtaleformene drøfter en mellomting mellom dagens rammeavtaler og fastavtaler. Leverandørene ønsket denne avtaleformen men påpeker at de må ha en fastavtale i bunn for å få tilstrekkelig forutsigbarhet.

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene hadde en opplevelse at avtaletypen fungerte godt i de fleste tilfeller. Bufdir oppga derimot at enkelte regioner har problemer med kapasitetsutnyttelsen. De tenkte da spesielt på region Vest. Institusjonen ble i slike tilfeller utfordret på målgruppe. Dette hadde i enkelte sammenhenger ført til utfordringer i samarbeidet mellom institusjon og fagteam.

Siden det kun var de ideelle som har avtale om faste plasser mente Bufdir at regionene og fagteamet var tettere på disse enn de kommersielle. Dette skyldtes at fagteamene hadde budsjettert med kostnadene, noe som ga insentiver for god kapasitetsutnyttelse.

Rammeavtalene ble benyttet mer på tvers i landet, og det var derfor vanskeligere å finne et ansvarlig fagteam i forhold til denne avtaleformen. Fagteamet bekreftet at den faste avtalen ikke ga stor økonomisk risiko, og viste til den ideelle institusjonen i nærområdet. Dette skyldtes at de hadde stor bruk for plassene som ble tilbudt. Om dette ble det sagt:

«Det er jo et uproblematisk forhold til nn. Jeg tenker at om de har vært på ramme eller det har vært fastavtale, rent økonomisk så spiller det ingen rolle for oss. Fordi de er en institusjon som vi har veldig bruk for. Jeg tenker at institusjonen ville hatt fullt belegg uansett»

Regionskontoret uttrykte at det var god dialog med institusjonen om inntak, og opplevde i hovedsak at det ikke var uenighet om dette. Derfor tenkte hun at i de situasjonene hvor det er dårlig kapasitetsutnyttelse i den enkelte institusjon er det oppdragsgiver sitt ansvar. Det er ikke institusjonen som vegrer seg for å ta i mot barn de ønsker å få plassert. Institusjonene var like opptatt av å få høyt belegg som dem. Hun påpekte derimot at de ønsket å foreta en omstilling med fokus på kortere oppholdstid. De ideelle hadde tradisjon å vektlegge den langsiktige relasjonen opp mot barnet. Dette ønsket Bufetat å få endret. Noe som kunne bli utfordrede for enkelte av de ideelle. Om dette sa hun:

«Vi trenger at institusjonsoppholdet er en bitte liten parentes i barnets liv, og at det i veldig liten grad skal være varige relasjoner mellom de som jobber i institusjonen og barnet»

Respondenten fra Regionskontoret mente at konkurranseutsettingen ikke hadde gitt store endringer knyttet til antall plasser og faglig innhold på de institusjonene de hadde hatt driftsavtaler med. Den største endringen var at det hadde blitt stykkprisfinansiering på døgn. Derimot hadde det blitt endringer på tilleggstjenestene til institusjonene. Disse ble ikke lengre regnet som en del av døgnprisen. Om dette sa hun:

«Det jobbet vi mye med, fordi dette var en institusjonsavtale. Så måtte vi «skrelle» alle «hjemme hos» tilbud og fosterhjemstilbud fra avtalen. Det førte jo til at det avvek en del, fordi at driftsavtalene hadde ulike typer dekningsbidrag. Det var en annen struktur da.»

Videre sa hun at de i tillegg hadde vært noen endringer i målgruppe for de med de minste barna der det ble åpnet for plassering av eldre barn. Arbeidet med de nye avtaleformene var i gang, og om hvordan de skulle se ut sa hun:

«Jeg likte godt den gamle driftsavtalen. Den fungerte slik at vi betalte institusjonen avhengig av hvor mange plasser det var, men det betydde også at hvis de i perioder hadde overbelegg så betalte vi ingen døgnpris. Da betalte vi de 700 kr ekstra for ekstrabemanning. Sånn at vi sammen med institusjonene bedre utnyttet ressursene. Vi jobber med ulike modeller. Vi ser nok at dette per dag opplegget og prisingen ikke er hensiktsmessig for noen. Dessuten at bare

rammeavtaler er for sårbart. Vi risikerer jo å stå igjen med to store aktører. Det er ingen god ting. Det er godt vi da har de ideelle»

4.1.5 Samhandling etter kontraktsinngåelse

Etter kontraktinngåelse vil samhandlingen mellom aktørene skje på ulike nivå. Det vil være dialog om kontraktsmessige forhold opp mot Bufdir og Regionskontor, mens det hyppigste samarbeidet skjer gjennom samhandlingen i enkeltsaker. I dette arbeidet er fagteamet sentralt.

Dette underkapittelet vil først omhandle respondentenes svar om *muligheter for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter*. Deretter vil *opplevelsen av samhandlingen* bli gjennomgått.

4.1.5.1 Muligheter for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter

Leverandørenes svar

Den klare målgruppedefineringen som ble gjort under anskaffelsen mente Leverandørene kan være et hinder for bruken av de ideelle institusjonene. De etterspurte å bli utfordret på inntak av barn som ikke var i den definerte gruppen, i stedet for at Bufetat kjøpte hos de øvrige private. Om dette ble det sagt:

«Det er en svakhet med defineringen hvor vi ble bedt om å være såpass presise. Det er mange barn som faller utenfor målgruppen. Det kan bli kostbart»

Når det gjelder mulighet til å få gjort tilpasninger på avtalene så mente Leverandørene at staten dikterer hva plassene skal benyttes til. De opplevde ikke å ha mulighet til å gjøre tilpasninger i inngåtte avtaler. Hvis det ble gjort endringer blir dette initiert av Bufetat. Fastavtalen opplevdes som veldig rigid, og den tar ikke hensyn til at ting kan endre seg. Som for eksempel målgruppen. Dette mener de at feltet ikke er tjent med. Konkurransetsettingen har dessuten ført til at det er vanskelig å drive tiltaksutvikling. Om dette ble det sagt:

«De ansatte i byråkratiet, mange av dem er så livredde for å trå feil i forhold til regelverk, habilitet og likebehandling. Så det å gå i dialog og diskutere er vanskelig: «hva er det dere ser behov for nå? Er det noe dere ønsker at vi skal bygge opp?»»

I forbindelse med anbudskonkurransene opplevde respondentene det som vanskelig å komme opp med nye tiltak de ønsket å starte. Dette fordi alle godkjenningene måtte være på plass i forkant. En av leverandørene sa:

«Vi har prøvd å forplikte oss til en type kompetanse og til en type hus, men vi ville ikke gå til innkjøp og ansettelse før at avtalen var på plass. Det får man ikke, fordi det skal være godkjent med de menneskene som skal jobbe der. Det er klart at du kan ikke ansette 15

mennesker når du ikke vet om du har en avtale. Jeg tenker at det er ganske rigid i forhold til tiltaksutvikling akkurat nå»

Leverandørene opplevde at det skjedde en stor endring på mulighet for tiltaksutvikling når markedsløsningen inntrådte:

«Driftsavtaletiden var helt annerledes. Da hadde man tett kontakt, og la opp til en sånn type skreddersydd. Da kunne vi finne gode løsninger, sånn fortløpende. Jeg syntes det var helt annerledes»

Leverandørene tenkte at mye av dette skyldtes at man i Bufetat har vært engstelige for å gjøre feil, og at regelverket har større fleksibilitet enn det har vært lagt opp til. Virke på sin side mente at man må være varsomme med å gjøre tilpasninger av eksisterende avtaler på grunn av anskaffelseslovverket. Det er begrenset adgang til utvidelser av den økonomiske rammen. Det som derimot er mulig er å skalere ned avtaler:

«Det er det større adgang til. Det har vi sett eksempler på. Men da er det ofte tatt inn i avtalene også – formuleringer om at det offentlige faktisk har mulighet til det. Da sier de opp rett og slett hele avtalen etter reglene om oppsigelse. De har adgang til det»

Han opplever at dagens kontrakter dekker ganske mye, og at ved uenigheter blir dette løst på ordinær måte gjennom møter og forlik. Virke er veldig forsiktig med å hjelpe den enkelte virksomhet under konkurransene. Dette gjelder også klagebehandling. Dette skyldes at man kan ramme andre medlemmer. De bidrar derimot med svar på generelle spørsmål.

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene mente at mulighetene for tilpasninger i avtalene har vært veldig begrenset. Bufdir viser til at dette har handlet om regelverkforståelsen:

«Fordi jo strengere del av regelverket de er underlagt, jo mindre muligheter er det for å gjøre endringer. Hvis vi gjør for store endringer, sånn at vi i realiteten kjøper noe annet enn det vi opprinnelig fikk tilbud om og hadde kunngjort i konkurransen, så betegnes det i realiteten som en nyanskaffelse. Da kan vi risikere at KOFA karakteriserer det som en ulovlig direkteanskaffelse, med de konsekvensene som det har»

Bufdir var opptatt av at regelverket var til for å beskytte leverandørene, og at det derfor var viktig at det ikke var lov til å gjøre for store endringer. Dette endrer spillereglene. Hvis en utvider antall plasser for en som institusjon som er høyt rangert vil dette gå utover konkurrentene. De tenkte derfor at regelverket var gunstig for leverandørene. Regelverket gir klare begrensninger på hvordan prosessene skulle gjennomføres, og Bufdir må begrunne sine valg. Videre uttrykte de at prinsippene i regelverket var viktig uavhengig av om de var nødt til

å forholde seg til dem. De tenkte da på prinsipper som likebehandling, forutberegnelighet, god forretningsskikk og gjennomsiktighet. KOFA-dommen har derimot ført til nye tolkninger av regelverket. Dette vil få innvirkning på avtaleformene framover. De var usikre på hvilke konsekvenser det vil få ennå, men mente den vil føre til større frihet i samhandlingen med de ideelle aktørene. Bufdir har derimot i løpet av den perioden som de har hatt avtaler sett at de har vært for lite fleksible. Dette også sett opp mot den tolkningen av regelverket de hadde da:

«Hvis man bare spesifiserer tydelig nok i forkant hvilke endringer som det skal være mulig å gjøre i avtaleperioden, så skaffer man seg selv større frihet. Det har vi nok lært i ettertid, uavhengig av de endringene som vi ser i anvendelsen av regelverket»

Regionskontorets medarbeider bekreftet dette ståstedet, og sa at de etter hvert har skjønnet at det egentlig er ganske gode muligheter til å gjøre tilpasninger på inngåtte avtaler. Man må derimot sørge for at dette ikke påvirker konkurransegrunnlaget slik at noen blir forfordelt. Det har derimot ikke blitt gjort mange tilpasninger i nåværende avtaler.

Bufdir påpekte derimot at det er åpning for reforhandling av avtalene ved tydelige kvalitetskrav som ikke ligger i godkjenningsordningen fra før. Når det gjelder kvalitetsutvikling initiert av institusjonene sa de:

«Dersom institusjonene på eget initiativ tenker at: «vi vil ha våken nattevakt fordi det gir bedre kvalitet ved våre tjenester», så er det ikke noen automatikk i at man får reforhandlet tjenester. Det er jo fordeler og ulemper med å ha lange avtaler da. Det er fordeler ved at det er forutsigbart, og så er det ulemper ved at det er mindre muligheter for utvikling»

Fagteamet støttet dette og sa at tiltaksutvikling var vanskelig med dagens avtaler. Muligheter for tilførsel av ekstra ressurser, slik at institusjonene for eksempel kunne tilsette en familieterapeut, var vanskelig med nåværende regime.

Bufdir har som hensikt å legge til rette for, at det i utarbeidelsen av konkurransegrunnlaget ved neste anskaffelse, blir gitt muligheter for utvikling av tjenesten.

4.1.5.2 Opplevelsen av samhandlingen

Leverandørenes svar

Alle Leverandørene opplever at det er meget god samhandling med kontaktpersonene i Bufdir. De klarer å ha et overordnet perspektiv, og er opptatt av å finne gode løsninger for de ideelle aktørene. Det var også enighet om at samhandlingen med fagteam stort sett fungerer ganske godt. Kvaliteten og kompetansen varierer derimot mye mellom regionene og de ulike fagteamene.

«Deres fortolkning av avtalestrukturen på den ene siden og pålegg og signaler de har fått på fra sin regionledelse på den andre siden. De er jo også forpliktet til å finne best mulig tjenester for barna, samtidig som de på den andre siden har et voldsomt press på seg. På at de skal helst unngå institusjonsplassering og spare mest mulig penger. Dette håndterer de da forskjellig fra fagteam til fagteam»

En annen stor utfordring som de så var at fagteamene har for liten myndighet til å fatte beslutninger:

«De får ikke gjort så veldig mye. Alt må sendes til Bergen eller Trondheim til beslutninger. Hver plassering skal jo helt opp på regionledelsens bord og vurderes. Da blir det som regel: «nei, fordi vi har ikke penger». Skal dette reguleres må det gis større myndighet»

Beslutningsstrukturen gjør at det tar lang tid å fatte beslutninger, men leverandørene opplever at fagteamarbeiderne gjør så godt de kan på tross av dette.

Virkes representant sitter i arbeidsgruppen som jobber med de nye avtaleformene. Han opplevde at dette arbeidet fungerte godt. Han mente at de ideelle nå blir tatt på alvor. Respondenten tenkte derimot, at den nye samarbeidsavtalen som er inngått mellom ideelle aktører og regjeringen, ikke vil gi noen store endringer i samhandlingen. Den er for vag og anskaffelsesreglene må fortsatt gjelde.

«Man kan ikke gå i retten med den avtalen der for å si det sann. Den er for diffus. Men den er absolutt et framskritt - veldig bra»

Leverandørene hadde heller ikke forhåpninger til at den nye samarbeidsavtalen med regjeringen skulle gi store endringer, men den inneholder viktige prinsipper. Det som er positivt er at det er tverrpolitisk oppslutning om den:

«Jeg tror nok at denne avtalen er et bidrag i retning partnerskap. Jeg synes det. Det ligger jo også noen interessante formuleringer rundt hva det er som er å være ideell. Det er veldig bra»

Respondentene mente at etableringen av Ideelt barnevernsforum hadde bidratt til en bedring av de ideelle aktørenes posisjon. De har gjennom dette fått større mulighet til å påvirke sentrale beslutninger innen barnevernet. I tiden framover vil de fokusere på å posisjonere seg, og tenker at det er en langsiktig jobb å få en så sentral rolle som de hadde under fylkeskommunen.

Oppdragsgivers svar

Buudir formidlet at de som jobbet med anskaffelser opplevde å ha et tett og godt samarbeid med Ideelt Barnevernforum og de ulike ideelle aktørene. Fagteamet og Regionskontoret beskrev også samarbeidet som nært og godt.

Når det gjaldt ulikheter mellom de ideelle og de øvrige private så mente alle respondentene at det var like stort spenn innenfor de private, som mellom disse gruppene. De så ikke store forskjeller på måten det ble drevet på. Buudir vektla at dette skyldtes at den ideologiske plattformen for alle som jobber innen barnevern er «*barnets beste*». Det som alle respondentene derimot mente var annerledes, var de politiske føringene. Disse føringene sier at de ideelle skal foretrekkes foran de kommersielle aktørene. Dette gjøres gjennom egne konkurranser, og ved plassering av det enkelte barn. Buudir sa følgende:

«Dermed blir vår tilnærming til de ideelle annerledes. Jeg tenker at forskjellen i samhandlingen i den grad man kan peke på noen forskjeller, så handler den nok mer om hvordan vi tilnærmer oss de ideelle. Vi har mer samarbeid på overordnet nivå. Vi har et mye tettere samarbeid med Ideelt barnevernforum enn det vi har med NHO service»

Fagteamet mente dessuten at de ideelle aktørene skiller seg fra øvrige private aktører når det gjelder verdigrunnlag, og at de ikke har økonomisk profitt som motiv. Med det tenkte hun at de er mer opptatt av faget og at man har et genuint engasjement.

«En slags sosial samvittighet»

Buudir mente at en annen forskjell var at de ideelle ikke tok utbytte, men det gjaldt heller ikke alle de private. De tenkte at de ideelle også hadde muligheter til å omdisponere penger til annen type virksomhet, og dette kunne da være penger som ikke gikk til barnevern. De uttrykte at man opprinnelig, før den politiske føringen kom, hadde driftsavtaler med de ideelle. Dette har påvirket forholdet mellom de ideelle og offentlig sektor, og hvordan institusjonene har utviklet seg. De mente at de ideelle tiltakene ligner mer på de statlige tiltakene, særlig med tanke på målgruppe.

Respondentene fra Regionskontoret og Fagteamet tenkte at konkurranseutsettingen på enkelte områder har påvirket samarbeidet med de ideelle aktørene. Regionskontoret uttalte:

«Ved driftsavtalene så tok vi dem inn som våre egne. Det som vi har mistet er et nært samarbeid mellom statlige og private institusjoner. Særlig de ideelle hadde det, og vi har jo skjønt at det er bare tull. Det kunne vi jo ha fortsatt med, så vi skal nok få til det igjen. Men denne perioden har det vært dårlig. Det tror jeg ikke er bra for feltet»

Respondenten opplevde derimot at det har vært en fordel at hun kjente de ideelle aktørene på forhånd. Dette lettet samhandlingen.

Fagteamet mente at konkurranseutsettingen har ført til et omfattende avtaleverk. Dette gjorde at de bruker mer tid på å se på kontraktinngåelse enn tidligere. Hun var opptatt av at det er viktig å etablere en felles forståelse av avtaleverket mellom leder for institusjonen og fagteamleder for å få til et konstruktivt samarbeid. Hun har opplevd noen utfordringer knyttet til dette hos en ideell institusjon når det gjelder de nye fosterhjemsavtalene.

Buudir hadde følgende refleksjoner vedrørende samhandlingen i framtiden:

«Ut på rammeavtalene så har vi i stor grad vært helt ute på markedsdelen av styringen nå. På fastavtalene litt nærmere partnerskap. Jeg tenker at helt uavhengig av rammeavtalen, ut i fra hva vi har erfart med avtalene så langt, er på vei i retning nærmere partnerskap enn marked. Dette gjelder styringsmodell og samarbeidsform med, ja kanskje først og fremst de ideelle, men kanskje også de private. Vi ser at vi er tjent med å ha et tettere samarbeid, og en mer samarbeidspreget dialog»

Buudir tenkte videre at den nye samarbeidsavtalen mellom ideelle aktører og regjeringen ikke har hatt noen påvirkning på dette. De hadde allerede beveget seg mer mot partnerskap før avtalene var på plass. Regionskontoret støttet dette, og tenkte den ikke vil ha så mye betydning for deres region. De hadde allerede et godt og etablert samarbeidsforhold. Dette har derimot ikke vært ståstedet til alle regionene. Særlig én region har vært negativ til ideelle aktører. Avtalen vil kanskje bidra til en bedring på dette. Hun mente at konkurranseutsettingen har noen fordeler, og at samhandlingen vil bli bedre. Regionskontoret tenkte at de nye annengenerasjons avtaleformene ville bidra til en bedring.

4.1.6 Empirisk analyse

De empiriske dataene vedrørende *samhandling* er nå blitt beskrevet. Forskningsspørsmålet tar mål av seg å beskrive hvordan samhandlingen oppleves mellom oppdragsgiver og leverandør. Jeg vil nå beskrive hvilke mønstre som er avdekket gjennom den empiriske analysen.

Hovedfunnene er som følger:

1. Alle respondentene vektlegger Lov om offentlig anskaffelser som hovedårsak til konkurranseutsettingen

Buudir var tydelige på at årsaken til konkurranseutsettingen er innkjøpsregelverket, og at Riksrevisjonen hadde vært meget opptatt av at det skulle følges. Både Regionskontoret og Fagteamets representant støttet denne beskrivelsen.

Dokumentundersøkelsen viser også dette. Leverandørene vektla også regelverket, men stilte spørsmål om det er mulig å unnta ideelle aktører. De var også usikker på hvor

nøye vurdering som ble gjort før man besluttet å benytte forskriftene innen barnevernet. Advokaten fra Virke er derimot tydelig på at forskriftenes Del 1 må gjelde.

2. Kontraktsforhandlingene opplevdes som gode for både leverandører og oppdragsgiver

Det ble beskrevet en gjensidig opplevelse av et godt klima, og leverandørene opplevde at forhandlingene ble gjennomført på en profesjonell måte. Dette var både Bufdir og Regionskontoret veldig opptatt av, og man kan si at de har oppnådd dette.

De ideelle aktørene mente at sentralisering av anskaffelsene har vært positivt, og at det var en stor forbedring hvis en sammenligner med de regionale konkurransene.

Leverandørene opplevde derimot Bufdir som utydelig i tilbakemeldingene under forhandlingene, og ønsket å få tydeligere signaler om forbedringsområder knyttet til kvalitet. Dette samsvarer med Bufdir sine uttalelser. De opplevde selv at de ikke fikk gitt så gode tilbakemeldinger som de ønsket. Dette skyldes at de hadde fått føringer fra Departementet om at forhandlingene ikke skulle ha en formell form. Bufdir mente at de var blitt bedre på tilbakemeldingene, og at de ville ha fokus på dette ved neste forhandling.

Leverandørene etterspurte den lokale kunnskapen om institusjonen. Bufdir og Regionskontoret mente at dette ble ivaretatt av de regionale representantene. Dette samsvarte ikke med leverandørene svar. De syntes at det burde gjennomføres besøk på institusjonen, og at representantene som deltok burde ha bedre kunnskap om institusjonens kvalitet.

3. Konkurransenutsettingen har gitt høyere pris på institusjonsplassene

Leverandørene mente at døgnprisene ikke ble lavere etter konkurransenutsettingen. En av leverandørene oppga en prisøkning på hele 30 %. Økningen i pris ble støttet av Bufdir, Regionskontoret og Fagteamet. Fagteamet nevnte eksempel på en privat institusjon som hadde Økt døgnprisen med hele 1500 kr,-. Regionskontoret var også opptatt av at bruk av døgnpriser gir høyere kostnader ved overbelegg. Tidligere betalte de kun for den ekstra bemanningen.

Årsaken til prisøkningen ble derimot begrunnet noe ulikt. Leverandørene oppga de robuste prisene som årsak til prisøkningen. Bufdir vektla at konkurranse var nytt for de ideelle, og at de kanskje derfor la inn større risiko. Fagteam på sin side nevnte høyere risikomargin som mulig årsak. Bufdir oppga også endret målgruppe som en medvirkende faktor. I tillegg tenkte de, at siden de ideelle ikke konkurrerte med andre

private, så turte de å legge inn høyere priser. De var også opptatt av at de ikke ønsket å presse aktørene for mye på pris. Bufdir var avhengige av de ideelle institusjonene, og ønsket tjenester med god kvalitet. Regionskontoret tenkte at årsaken til de høye prisene var rause opplæringsbudsjetter og høy ansiennitet på personale. Hun viste også til at pensjonsordningen som fordyrende. I tillegg mente hun at ny samarbeidsform gjorde at de ideelle måtte ta mer hensyn til vedlikeholdskostnader av bygningsmassen.

Leverandørene var usikker på om konkurranseutsettingen hadde ført til høyere kvalitet. Det faglige innholdet hadde ikke endret seg mye, men kravene til dokumentasjon hadde bidratt til økt bevissthet. Dette ståstedet ble støttet av Regionskontoret og Fagteamet.

4. Rammeavtalene legger for mye risiko på leverandørene

Svarene fra alle respondentene samsvarer og de bekreftet at rammeavtalen ikke er god for leverandørene. Det var enighet om at den må endres. Bufdir, Regionskontoret og Fagteamet mente derimot at den har fungert ganske godt for oppdragsgiver. Avtalen ga fagteamene god tilgang på institusjonsplasser, og en mulighet til å gjøre faglige vurderinger med utgangspunkt i barnets beste.

Leverandørene vektla av at det var vanskelig å planlegge driften med disse avtalene, og at varierende belegg fikk konsekvenser for bemanningssituasjonen. Virke var tydelig på at de opplevde at behovsanalysene hadde vært for dårlige. Bufdir bekreftet at de hadde gjort avtale på flere plasser enn behovet, og at dette økte risikoen for de ulike institusjonene. Årsaken til dette var at Riksrevisjonen hadde kritisert Bufdir på grunn av for mange enkeltkjøp.

Avtalene skal revideres, og det er satt i gang en arbeidsgruppe som jobber med dette. Det vil i framtiden bli inngått avtaler med mer forutsigbarhet, og de skal være nærmere det reelle behovet enn de er i dag.

5. Avtalene om faste plasser har fungert hensiktsmessig

Alle respondentene var tydelige på at avtalene om faste plasser i hovedsak fungerte godt. Leverandørene ønsket lengre tidshorison, og opplevde stor usikkerhet om hva som ville skje i 2014. Bufdir og Regionskontoret mente at manglende kapasitetsutnyttelse kan være en utfordring med denne avtaleformen. Dette har de hatt i enkelte regioner. Fagteam har derimot ikke hatt noen utfordringer knyttet til dette opp mot sin avtaleinstitusjon.

Avtaleformen har derimot vært for lite fleksibel. Dette omhandles under punkt 6. Arbeidsgruppen jobber med evaluering av alle avtaleformene. Framtidige avtaler vil være en mellomting mellom rammeavtaler og faste avtaler.

6. Mulighetene for å gjøre tilpasninger i avtalene har vært begrenset

Leverandørene mente at det har vært vanskelig å gjøre tilpasninger på eksisterende avtaler. De opplevde særlig fastavtalen som veldig rigid, og at den ikke tok høyde for mulige forandringer. Når de hadde driftsavtale hadde de større muligheter til å skreddersy tiltak. Den tydelige målgruppedefinisjonen ble også oppfattet som begrensende.

Buudir bekreftet at avtalene har vært for lite fleksible. Dette ble begrunnet med at store endringer blir regnet som nyanskaffelser. Virke bekreftet dette og mente at anskaffelseslovverket gir begrenset adgang til dette. Buudir tenkte derimot at de kunne ha vært tydeligere i forkant om mulige endringer i avtaleperioden. Dette ville gitt aktørene mer handlingsrom. Regionskontoret bekreftet at det ikke har vært gjort mye tilpasninger på eksisterende avtaler, men påpekte at de etter hvert hadde forstått at det egentlig var gode muligheter til dette. Buudir mente derimot at KOFA-dommen har ført til nye tolkninger av regelverket. Dette vil få konsekvenser for deres praksis..

7. Tiltaksutvikling initiert av de ideelle er vanskelig med dagens regime

Leverandørene påpekte at det var vanskelig å starte opp nye tiltak med dagens styringsform. Fagteam var også opptatt av dette. Temaet ble ikke tatt opp av respondentene fra Buudir og Regionskontoret. Dette er likevel et sentralt punkt. I dagens regime gjøres behovsanalysen av oppdragsgiver, og det lyses ut en konkurranse med utgangspunkt i denne. Leverandørene var tydelige på at tiltaksutvikling var lettere under fylkeskommunen. Dagens regime gir svært begrensede muligheter for lokale initiativ knyttet til etablering av nye tiltaksformer innen barnevernet.

8. Samhandlingen med fagteam har ikke blitt påvirket i nevneverdig grad av konkurranseutsettingen

Fagteamet beskrev et godt samarbeid med de ideelle aktørene. Dette ble også bekreftet av Leverandørene. Leverandørene opplevde derimot at avtalestrukturen, og begrenset grad av myndighet, var utfordrende å forholde seg til for rådgiverne i fagteamene. Det omfattende avtaleverket, og at dette tar mye tid, var også et tema som ble omhandlet av fagteamets representant. Hun påpekte at det var viktig å etablere en felles forståelse mellom institusjonens leder og fagteamleder for å få til et konstruktivt samarbeid.

9. Samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør beskrives i hovedsak som god

Alle respondentene ga uttrykk for at de forsøker å legge til rette for en positiv samhandling. Respondentene fra Bufdir, Regionskontoret og Fagteamet beskrev et godt og tett samarbeid med ideelle aktører. Leverandørene opplevde å ha god oppfølging fra kontaktpersonene i Bufdir, og samarbeidet med de ulike fagteamene fungerer stort sett godt.

10. De ideelle har fått en svakere posisjon opp mot det offentlige etter endring av styringsform

Da de ideelle aktørene hadde driftsavtaler var de tettere knyttet til det offentlige. Dette ble bekreftet av alle respondentene. De ideelle aktørene står imidlertid sterkere enn de kommersielle aktørene. Dette på grunn av at de blir prioritert først i konkurransene og ved plassering av det enkelte barn. Dette er politiske føringer. Respondentene fra Bufdir, Regionskontoret og Fagteamet bekreftet at de følger føringene de har fått om å prioritere de ideelle aktørene. Bufdir uttrykte også at de har et tettere samarbeid med de ideelle aktørene enn de øvrige private.

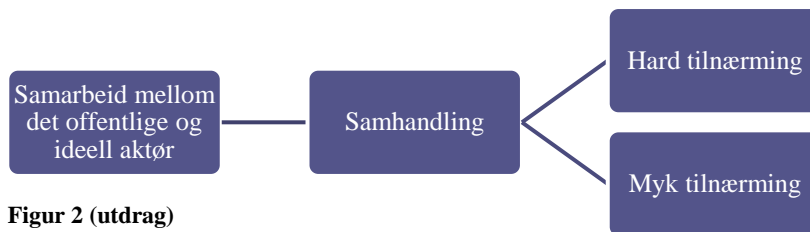
11. Samarbeidsavtalen mellom ideelle og regjeringen oppleves ikke som sentral i den videre samhandlingen mellom aktørene

Det var enighet om at samarbeidsavtalen ikke var betydningsfull for det videre arbeidet. Virke og Leverandørene opplevde den som et framskritt, og at den inneholdt noen viktige prinsipper. Bufdir på sin side mente at de allerede hadde beveget seg mot en tettere samarbeidsform med de ideelle, og at avtalen ikke hadde vært med å påvirke dette. Regionskontoret var enig i at den ikke hadde stor betydning siden deres region allerede hadde etablert et godt samarbeidsforhold. Derimot mente hun at den kanskje kunne bidra til en positiv endring på én av regionenes ståsted i forhold til de ideelle aktørene.

Det er et gjennomgående mønster fra alle respondentene at det i framtiden ønskes enda tettere og bedre samhandling mellom oppdragsgiver og leverandører.

4.1.7 Teoretisk analyse

Jeg har nå beskrevet empirien og gjort en empirisk analyse. Med utgangspunkt i dette vil jeg benytte mitt teoretiske rammeverk for å forsøke å finne atferdsantakelsene til aktørene.



Figur 2 (utdrag)

Hvilken tilnærming aktørene velger til den andre parten vil kunne avsløre hvilke atferdsantakelsene valgene bygger på. I analysen vil dette forstås på et kontinuum mellom *hard tilnærming* og *myk tilnærming*. Se illustrasjon under:



Agent-teorien tar utgangspunkt i at individet søker egen nytte for så lav kostnad som mulig. I valgsituasjoner vil den rasjonelle agenten eller prinsipalen velge etter egen profitt.

Stewardship-teorien fokuserer på at mennesket legger større nytte i samarbeidende atferd enn egoistisk atferd. I valgsituasjoner vil han velge det som gagnar kollektivet.

Jeg vil nå gjennomgå funnene i den empiriske analysen å se dette opp mot mitt analyseverktøy:

1. Alle respondentene vektlegger Lov om offentlig anskaffelser som hovedårsak til konkurranseutsettingen

Pris er den sentrale regulative mekanismen i en markedsløsning, og tanken er at konkurranse i et fullkomment marked vil gi riktig pris for tjenestene som kjøpes. Dette er derimot ikke en sentral begrunnelse i valget av konkurranseutsetting, selv om dette selvfølgelig er et ønske for oppdragsgiver. I dette tilfellet har praktisering av lovverket tvunget fram en hard tilnærming. Dette er også forståelsen fra leverandørene.

2. Kontraktsforhandlingene opplevdes som gode for både leverandører og oppdragsgiver

I følge agentteorien og transaksjonskostnadsteorien så forutsettes det en formell tilnærming mellom aktørene ved bruk av markedsløsning. Empirien viser derimot at oppdragsgiver er veldig opptatt av det relasjonelle under kontraktsforhandlingene. Dette tilsier en myk tilnærming. Et element som derimot taler for en hard tilnærming er at anskaffelsene er blitt sentralisert. Dette skaper en større relasjonell avstand til leverandørene. Et interessant funn er styringssignalene Bufdir hadde fått fra Departementet. Respondentene sa at de i forhandlingssituasjonen med de ideelle aktørene hadde fått beskjed om at de ikke skulle benytte matriser. Dette er det mulig å tolke som om Departementet var opptatt av at det i forhandlingene skulle legges opp til en mykere tilnærming.

Med utgangspunkt i dette vil jeg si at man i forhandlingssituasjonen har benyttet seg av en myk tilnærming. Dette bryter med prinsippene i agentteorien.

3. Konkurransetsettingen har gitt høyere pris på institusjonsplassene

Det forutsettes i transaksjonskostnadsteorien at konkurransetsetting vil gi en reduksjon av produksjonskostnadene, mens transaksjonskostnadene øker. I dette tilfellet øker begge. Prinsipalen var i dette tilfellet klar over dette, men benyttet ikke sin maktposisjon. De var opptatt av å sikre god drift for institusjonene. Dette bryter med agentteorien, som tar utgangspunkt i at prinsipalen vil maksimere egne interesser.

Man kan derimot si at agenten i dette tilfellet har maksimert egen nytte og økt prisene. Dette sammenfaller med antakelsen om at agenten vil ha opportunistisk atferd. Med utgangspunkt i dette kan man si at prinsipalen har valgt en myk tilnærming, mens agenten i større grad har valgt en hard tilnærming.

4. Rammeavtalene legger for mye risiko på leverandørene

I denne avtaleformen har man benyttet kontrakter som er tett opp mot det klassiske kontraktsregime. Det er kort tidshorisont, og all risiko er lagt på leverandørene. Prinsipalen er i en maktposisjon som monopolist. Denne brukes for å maksimere egne interesser og minimere egen risiko. Dette sammenfaller godt med agentteorien, og tilsier en hard tilnærming.

5. Avtalene om faste plasser har fungert hensiktsmessig

Denne avtaleformen er kun benyttet opp mot ideelle aktører, og kontraktsformen har en vesentlig mykere tilnærming enn rammeavtalene. Prinsipalen tar stor del av

risikoen ved at de garanterer for inntekt uavhengig av belegg. Dette avviker fra agentteorien hvor minimering av risiko er viktig. Bruken av disse avtaleformene har derfor blitt opplevd positivt av agentene.

Man kan hevde at prinsipalen ved bruk av disse kontraktene har valgt en mykere tilnærming enn ved rammeavtalene.

6. Mulighetene for å gjøre tilpasninger av avtalene har vært begrenset

Dette sammenfaller med det klassiske kontraktsregimet, som tar utgangspunkt i agentteorien. Avtalene har en klart definert sluttdato. I forkant har prinsipalen utarbeidet en kravspesifikasjon, og leverandørene må levere i henhold til denne. Kontrakten er bindende for begge parter, og det er lite forhandling mens kontrakten løper. Dette tilsier at prinsipalen benytter seg av en hard tilnærming ovenfor agenten.

7. Tiltaksutvikling initiert av de ideelle er vanskelig ved dagens regime

Prinsipalen har maktposisjon, og agenten må forholde seg til mål og behov som den definerer. Den manglende likeverdigheten i tiltaksutviklingen er en hard tilnærming.

8. Samhandlingen med fagteam har ikke blitt påvirket i nevneverdig grad av konkurranseutsettingen

I dette tilfellet er «barnets beste» et sentralt mål for både prinsipal og agent. Dette vil i følge agentteorien minimere den opportunistiske atferden til agenten. I agentteori vil derimot ikke verdiforpliktelser føre til økonomisk nytte, og er ikke en relevant part av transaksjonen mellom prinsipal og agent. Felles mål og verdier er derimot sentralt i stewardship teori. En steward blir motivert av indre belønninger og har en høy verdiforpliktelse. Dette tyder på at både prinsipal og agent har en atferdsantakelse som er nærmere stewardship-teori enn agent-teori.

9. Samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør beskrives i hovedsak som god

Representantene for prinsipalen var opptatt av det relasjonelle. De ønsket også å bedre forholdet ytterligere. Dette var også agentene. Denne myke tilnærmingen bryter med agentteoriens utgangspunkt i at kontakten skal være begrenset og formell.

10. De ideelle har fått en svakere posisjon opp mot det offentlige etter endring av styringsform

Styrkingen av posisjonen til prinsipalen samsvarer med teorien og indikerer en hardere tilnærming. Bruk av markedsløsning har endret maktfordelingen mellom prinsipal og agent. Under fylkeskommunen var det større grad av tillit og mykere tilnærming.

11. Samarbeidsavtalen mellom ideelle og regjeringen oppleves ikke som sentral i den videre samhandlingen mellom aktørene

Både prinsipal og agent ønsket seg i en retning av mer samarbeidende atferd. Dette sammenfaller med prinsippene stewardship-teorien hvor det legges større nytte i en samarbeidende atferd, og det ikke er forventninger om at den andre skal opptre opportunistisk.

De tydelige politiske signalene kan tolkes som om at det ønskes å benytte en mykere tilnærming opp mot de ideelle aktørene.

4.1.8 Konklusjon og refleksjon

Forskningsspørsmålet som skal belyses i dette kapittelet er:

Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?

Analysen av det empiriske materialet viser at markedsløsningen i stor grad har påvirket samhandlingen mellom det offentlige og de ideelle aktørene. Den teoretiske analysen har avdekket at prinsipalen innenfor mange områder har benyttet seg av en hard tilnærming. Flere av funnene tyder på at prinsipalen har en atferdsantakelse basert på det økonomiske mennesket. De ideelle aktørene har fått svekket sin posisjon opp mot det offentlige sammenlignet med tidligere. Avtalene som benyttes har vært lite fleksible og mulighetene for tiltaksutvikling har vært begrenset. Rammeavtalene har gitt for høy risiko for leverandørene. Det er derimot mye som tyder på at bruken av markedsløsning i hovedsak er initiert med bakgrunn i krav om å følge lov om offentlige anskaffelser og dermed ikke skyldes ønske om økt konkurranse i seg selv.

Agenten på sin side har økt prisene på institusjonsplassene, og kan derfor sies å ha hatt opportunistisk atferd i forhold til dette.

Det er et tydelig mønster i den teoretiske og empiriske analysen at både prinsipalen og agenten ønsker en mykere tilnærming. Kontraktsforhandlingene ble gjennomført med fokus på det relasjonelle. Prinsipalen har akseptert høyere kostnader på institusjonsplassene. Avtalene om faste plasser kan også ses som et forsøk på en mykere tilnærming opp mot ideelle aktører. Samhandlingen mellom prinsipal og agent er preget av et ønske om en tettere

relasjon. Politiske føringer og oppdragsgivers oppfølging av disse er også signaler om dette. Jeg vil derfor konkludere med at analysene viser et tydelig mønster om et felles ønske om en mykere tilnærming mellom aktørene. Dette tyder på at både prinsipalen og agenten har en atferdsantakelse som er nærmere stewardship-teori enn agent-teorien.

Empirien viser at respondentene innen mange områder har en ganske lik forståelse av virkeligheten. Dette kan tyde på at signalene fra de ideelle aktørene er blitt mottatt, og at det offentlige ser at det er forbedringsområder i samhandlingen. Med bakgrunn i analysene vil jeg derfor hevde at vi i tiden framover vil oppleve en tettere samhandling basert på en mykere tilnærming.

4.2 Informasjonsflyt

Jeg vil i dette kapitlet se på informasjonsflyten mellom aktørene. Hovedfokuset er å beskrive dagens situasjon, med relevante eksempler fra perioden da fylkeskommunen var bestiller. Følgende forskningsspørsmål skal besvares:

Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?

All innsamlet empiri vil bli presentert i et delkapittel.

4.2.1 Informasjonsflyt mellom aktørene

Empirien omhandler respondentenes opplevelser av informasjonsflyten mellom oppdragsgiver og leverandører, samt leverandørene imellom.

Leverandørenes svar

Det var stor enighet blant de ideelle aktørene at konkurranseutsettingen hadde ført til store endringer i informasjonsflyten i barnevernsfeltet:

«Konkurransen har ført til oppsplitting av barnevernet. Vi er blitt satt på sidelinjen av det statlige barnevernet, hvor man sitter på alt av fagutvikling og kompetanse. Vi ble satt helt på gangen. Vi fikk ikke ta del i utviklingen, og måtte gjøre dette selv. Da skulle vi hatt økonomi til det, men det hadde vi i utgangspunktet ikke. Jeg mener at dette har blitt mye mer krevende for de ideelle. Vi var inne i varmen, og tok del i alt, og kunne i større grad være med å utvikle feltet»

Overgangen fra nær samarbeidspartner til å bli en leverandør opplevdes som stor for alle respondentene. Tidligere var de inne i den fylkeskommunale planen og en integrert del av barnevernstilbudet. Dette innebar at de deltok på møter og hadde felles samlinger i fylkeskommunal regi. En av respondentene uttalte:

«Staten lever sitt liv helt for seg selv, og vi lever vårt virkelige liv i vår egen lille andedam. Jeg tenker at det er ikke bra, rent faglig sett»

De store ulikhetene fra hvordan det var under de gamle driftsavtalene var et gjennomgående tema hos alle leverandørene. Dette hadde gitt konsekvenser innenfor mange områder. Leverandørene opplevde at de som jobbet i Bufetat var preget av at de ideelle aktørene hadde blitt konkurrenter:

«De trodde jo nesten at vi ikke kunne prate sammen i det hele tatt. Det er jo bare når man er i konkurranse at man skal holde ting litt skjult for hverandre, ellers så kan man samarbeide om det meste. Men det tok det lang tid før de begynte å skjønne litt av. Nå skjønner de kanskje litt mer av det»

Leverandørene mener at Bufetat er blitt et meget topptungt byråkratisk system, og det tar lang tid å få avklaringer. De nevnte eksempler på problemstillinger som de hadde brukt halvannet år å få svar på. Det opplevdes også som en stor frustrasjon at de ikke fikk sitte ved samme bord og påvirke beslutninger. Leverandørene mente at Bufetat hadde en habilitetsutfordring med sine tre ulike roller: Oppdragsgiver, konkurrent og godkjenningssinstans. En uttalte:

«De har kontroll på absolutt alt. Det er ikke bra. Habiliteten er så langt unna som det er mulig å komme. Så det blir nok også et problem, at da skjermer de seg veldig, og blir litt forsiktig med å ha åpen dialog»

I forhandlingssituasjoner opplevde Leverandørene ofte at Bufdir har bestemt seg på forhånd, og at det ikke ble en reell dialog. Det var hyggelige runder, men ingen likeverdig situasjon. De ideelle uttrykte at det fra Bufdir/Bufetat ble gitt lite informasjon til fagfeltet om områder de jobbet med, og at de i liten grad benyttet seg av de ideelle som dialogpartner i fagutviklingen av institusjonsfeltet på landsbasis. Det var få felles treffpunkter og de ideelle ble invitert på informasjonsmøte gjennomsnittlig én gang i året. En sa:

«Jeg opplever at Bufdir opplever oss som konkurrenter, og at det på en måte farger litt av samarbeidet. Det er litt av grunnene til at de holder kortene så tett inn til brystet. Så er det sånn at man må hale ut informasjon, og den informasjonen som kommer er som regel ferdigtygd i direktoratet før den blir servert oss. Vi får i veldig liten grad virke inn på beslutninger, alt for lite. Dette har vi påpekt fra de ideelles side, gang på gang, men det skjer ikke»

Leverandørene mente at Bufdir selv tok lite eget initiativ for å gi informasjon, men at de var positive når en tok kontakt. De tenkte at kontakten var veldig personavhengig, og påpekte at dialogen med enkeltpersoner var meget god.

Alle respondentene var tydelige på at de delte all relevant informasjon med Bufeat og ikke bevisst holdt tilbake informasjon. Det var derimot en utfordring at det ikke finnes et forum med mulighet for fri informasjonsflyt. Det var ikke lagt til rette for faste treffpunkt utover det

årlige informasjonsmøtet. Tidligere hadde enkelte av leverandørene tett dialog med det politiske systemet, og hadde muligheter for å få tatt raske beslutninger. En sa:

«Før det ble statlig barnevern hadde vi en egen kontaktperson i departementet. En person som vi henvendte oss til, og som gav oss adgang til informasjonssjefer og politisk ledelse. Veien var veldig kort.... Vi søkte om penger og fikk 40 000 i løpet av 5 minutter. Det var kort vei»

Felles kursvirksomhet mellom institusjonene forekom sjelden. Tidligere ble det invitert til felles kurs mellom alle aktørene i barnevernsfeltet. De nevnte det siste kurset i rettighetsforskriftene som et eksempel. Her ble det laget et eget kurs for de statlige, mens de private ble invitert i etterkant. De tenkte at konkurranseutsettingen har gitt store endringer på treffpunktene mellom de ulike aktørene i barnevernet:

«Tidligere så hadde vi kurs sammen, aktiviteter. Vi holdt kurs, og de kom til oss. Det er førende nå at de ikke får lov. Jeg vet ikke hvem som ikke får lov til av hva, av hvem, men de får ikke lov til å komme til oss. Det er gått ut noen signaler fra regionsdirektøren om at man i utgangspunktet ikke skal ha kontakt med ikke-offentlige. Det er veldig stor forskjell. Vi ble invitert til å holde innlegg på konferanser i statlig regi før, men nå er det helt uaktuelt»

En annen utfordring som respondentene uttrykte var informasjonsflyten fra toppnivå og ned til fagteamene. De hadde flere opplevelser med at fagteamene ikke satt med god nok informasjon om beslutninger som var tatt på høyere nivå. Et eksempel på dette var i 2011. Da hadde fagteamene fått beskjed om at de ikke skulle kjøpe tjenester hos de private. Dette gjaldt ikke de ideelle, men det var det mange av rådgiverne som ikke hadde oppfattet, noe som skapte utfordringer ved plasseringer av barn i tiltakene.

Leverandørene hadde også sett at det var stor forskjell på hvordan fagteamene åpnet opp for informasjon om tiltakene som de tilbydde:

«Det er ikke så lett for oss å komme for å informere om vår virksomhet. Noen steder tar de i mot oss med åpne armer, andre steder så kan de ikke. Enten vil de ikke prioritere tidsbruken, eller så er det at de er livredde for å gjøre feil»

Leverandørene påpekte at de hadde gode erfaringer med dialogen med fagteamene når det gjaldt samarbeidet rundt det enkelte barn. Den nye rammeavtalen på fosterhjem har derimot gitt noen utfordringer opp mot fagteamene. Her opplevde de at opplæringen hos enkelte av rådgiverne har vært for dårlig, noe som ga komplikasjoner ved håndtering av avtalene.

Opprettelsen av Ideelt barnevernsforum har bedret dialogen med det offentlige, og i løpet av de siste årene har de ideelle aktørene fått større grad av påvirkning:

«Vi har jo hatt førsteklasses informasjon fordi vi har vært i Bufdir så mange ganger og i Department. For våre medlemmer utover i kongeriket som ikke har hatt tilgang til de greiene som vi har hatt, så må jo dette her fortone seg som et stort mørkt rom. Hvis du driver en liten institusjon ute i huttiheita uten noen særlige forbindelseslinjer»

Et annet element som også hadde endret seg var samarbeidet mellom de ulike virksomhetene. Det var fortsatt et samarbeid, men de er nå blitt konkurrenter. Dette har gjort noe med dialogen og hvilken informasjon som deles:

«Innenfor russektoren så var det et utstrakt faglig samarbeid mellom disse forskjellige kollektivene og organisasjonene som hadde ungdom med rusproblemer. Det er fortsatt et samarbeid, det er et samarbeidsforum blant annet. Men samtidig som vi er konkurrenter. Så det er klart at det ikke fremmer samarbeidet»

Årsaken til at en ble mer forsiktig med hvilken informasjon man delte skyldtes at man er bekymret for egen drift:

«Selv om vi ikke holder på med et anbud, og vi skal selvfølgelig ikke snakke pris og sånne ting, men det kan jo hende at vi har noen andre gode forretningshemmeligheter som vi ikke har lyst til å dele med noen. Som man var kjempeglad for at vi delte før. Der kan det jo være snakk om å leve eller å dø»

Oppdragsgivers svar

Alle respondentene uttrykte at informasjonsflyten hadde blitt dårligere etter konkurranseutsettingen. De tenkte at leverandørene var tettere på ledergruppa på regionnivå når det var driftsavtaler. Fagteamet mente at det hadde skjedd store endringer på informasjonsflyten på overordnet nivå. Ved tidligere organisering satt institusjonslederne i området i en felles ledergruppe. Dette forsvant da Bufetat ble oppdragsgiver. Hun tenkte at dette må ha gjort mye med dialogen. Tidligere var institusjonslederne fra de ideelle aktørene i større grad med i beslutningsprosessene, og hadde derfor en større mulighet til å påvirke:

«Det må jo være en stor forskjell, for da vil det ikke være de aktuelle diskusjoner på samme måten. Det blir mer sånn avsender-mottaker situasjoner kanskje, når en har sånne strukturer som vi har nå»

Respondenten fra Regionskontoret var enig i dette. Under fylkeskommunen, da det var driftsavtaler, så hadde man et fellesmøte med alle institusjonslederne annenhver måned og det var mye informasjonsflyt. Hun deltok også på fellesmøter med alle de ideelle aktørene. Dette forsvant i 2004 i forbindelse med reformen. Bufdir uttrykte at regionene i starten av reformen var veldig usikre på hva de hadde lov til når det gjaldt dialogen med de private:

«Risikerer vi å være markedsvridende på noen måte, eller forskjellsbehandle, hvis vi går i for tett dialog på regionnivå med leverandørene?»

Dette fikk blant annet konsekvenser for hvordan dialogen mellom regionene og de ideelle aktørene utviklet seg:

«Regionene har i en lang periode vært veldig tilbakeholdene med å knytte de ideelle til seg på problemstillinger som har med dimensjonering av tjenesten og med utvikling av tjenestetilbudet å gjøre. Dette har blitt svakere etter at avtalene kom på plass, og handler mer om misforståtte begrensninger i regelverket, enn realitet, men det har nå ført til det»

Regionskontoret bekrefter at de var veldig formalistiske i starten etter konkurranseutsettingen:

«Kan jeg nå egentlig diskutere dette med denne institusjonen?»

Hun tenkte at de i den siste tiden slapper mer av og ikke var så formalistiske. De faste arenaene for informasjonsutveksling var derimot ikke blitt etablert på en hensiktsmessig måte. Fagteamet så også at det etter konkurranseutsettingen var blitt mindre diskusjoner på tvers av virksomhetene. Det var få møtepunkter hvor overordnede problemstillinger ble drøftet. Dette foregikk mer internt i virksomhetene. De hadde drøftet at det var enkelte tema de skulle forsøke å involvere alle i. Det var blant annet etablert et samarbeidsforum knyttet til skole for barn ved institusjonene. Bufdir la derimot vekt på at dialogen har forbedret seg den siste tiden. Det oppstod ofte ubegrunnet frykt for å gå for langt i samarbeidet, og noen misforståelser som de er i ferd med å rydde opp i. De opplever at i løpet av det siste året så har regionene skiftet retning i forhold til hvordan de samarbeider med de ideelle aktørene:

«Det gikk kanskje fra veldig tett til nesten ingenting ved overgang fra driftsavtaler til annen avtaleform. Så går det nå sakte og sikkert opp igjen til et fornuftig nivå»

Bufdir har dialog med de ideelle på alle nivå. De har dessuten en veldig god og tett dialog med Ideelt Barnevernsforum. Dette opplever de som meget fruktbart. De har hatt dialog om nåværende avtaleformer, og hvordan man skal samarbeide i framtiden. I tillegg får de private aktørene delta på kvalitetsutviklingsprogrammet der utviklingen av faglige standarder skjer. Dessuten gjennomførte de kontraktsoppfølgingsmøter med den enkelte institusjon. For å bedre dialogen med de private hadde de ressurspersoner på regionskontorene som fikk opplæring på avtaleverket.

Videre så var Bufdir opptatt av å være tilgjengelig for leverandørene, og bisto hvis det var uklarheter knyttet til avtalene. De mente at leverandørene hadde lav terskel for å ta kontakt, og at det var mye dialog knyttet til dette. Dette anså de som positivt, og mente at prosessene hadde vært lærerike. Konkurranseutsetting i seg selv mente de ikke trengte å være et hinder

for et godt samarbeid. Dette skyldtes kanskje mer misforståelser om hva man faktisk kunne samarbeide om i en kontraktsperiode. Dette hadde kanskje ført til at enkelte hadde lagt seg på en mer restriktiv linje opp mot de ideelle enn nødvendig:

«Vi tenker at det skal være og det bør være god dialog med leverandørene våre når det gjelder barnevernstjenester. Lov om offentlig anskaffelser ligger overhodet ikke som noe hinder der»

Respondentene fra Bufdir var opptatt av å ivareta alle de private aktørene på en god måte. De jobbet aktivt med at deres interesser ble ivaretatt når Direktoratet drev med tiltaksutvikling, utarbeidet retningslinjer eller laget kurs. Regionskontoret på sin side forsøkte å sende ut informasjon til de ideelle som de anså som relevant, og de opplevde at enkelte av de private var flink til å informere. De siste årene hadde Bufetat arrangert årlige leverandørkonferanser, og dette tenkte hun hadde bedret situasjonen noe. Hun hadde også god erfaring med bruk av inntaksteam hvor de ideelle hadde deltatt. Respondenten var meget opptatt av at de hadde fokus på å skape bedre arenaer for dialog innen fagfeltet, og tenkte at dette ville forbedre seg med tiden:

«Dette feltet er jo så lite og det blir mindre og mindre, så vi er helt nødt til å samordne kunnskap og ressurser»

Bufdir mente at samarbeidet mellom fagteam og de ideelle aktørene ikke hadde blitt påvirket av anskaffelsene. Det kunne derimot hende at en stram budsjettsituasjon i Bufetat påvirket dialogen. Fagteamet sa at dialogen knyttet til det faglige arbeidet fungerte godt. Her ble all relevant informasjon delt, og hun tenkte at konkurranseutsettingen ikke hadde vært et hinder for dette. Hun tenkte heller ikke at den skulle være et hinder for et strukturert samarbeid mellom fagteam og den ideelle institusjonen. De var avhengige av et strukturert samarbeid med den ideelle institusjonen i eget område:

«Det er en vinn-vinn situasjon det»

4.2.2 Empirisk analyse

Den empiriske presentasjonen viser at virkelighetsbeskrivelsen fra oppdragsgiver og leverandør er ganske lik. Jeg har funnet følgende hovedtrekk i det empiriske materialet når det gjelder *informasjonsflyt*:

1. Ansatte ved Bufetat har vært usikre på hvordan de skulle samarbeide med de ideelle aktørene på grunn av at de ikke ønsket å være markedsvridende

Bufdir beskrev at det innledningsvis var mye ubegrunnet frykt for å gå for langt i samarbeidet, noe som også bekreftes av Regionskontoret. I starten så var de veldig formalistiske, og var usikre på hva de kunne diskutere med institusjonene.

Leverandørene på sin side var også veldig tydelig på at de opplevde at dialogen med Bufetat var sterkt preget av konkurranseutsettingen. De hadde flere historier som bekreftet dette.

Både Bufdir og Regionskontoret beskrev at det hadde skjedd en positiv utvikling, og at dialogen på sikt vil gjenopptas til et fornuftig nivå.

2. Konkurranseutsettingen har ført til at de ideelle i mindre grad har fått tatt del i fagutviklingen i barnevernsfeltet

Leverandørene var veldig tydelig på at de var satt på sidelinjen av det statlige barnevernet. De opplevde å ha liten mulighet til å bidra i utviklingen av barnevernsfeltet. Fagutviklingen skjedde parallelt og ikke i et samspill mellom aktørene. De etterspurte muligheten til å bli benyttet som tettere dialogpartner. Felles kursvirksomhet med deltakelse både fra de statlige og de private institusjonene forekom i liten grad. Dette var mer vanlig under det gamle regimet. Fagteamet var enig i at det var blitt mindre diskusjoner på tvers av virksomhetene, og at prosessene i større grad foregikk internt i den enkelte enhet. Bufdir bekreftet at regionene hadde vært tilbakeholdne med å benytte ideelle aktører ved utviklingen av tjenestetilbudet. Dette hadde derimot bedret seg den siste tiden. De viste blant annet til at de private fikk delta i arbeidet med nye avtaleformer og i kvalitetsutviklingsprogrammet.

3. Det er for få felles arenaer for informasjonsflyt, og de ideelles muligheter til å påvirke beslutninger har blitt dårligere

Dette var det enighet om blant alle respondentene. Institusjonene var tidligere en del av den fylkeskommunale planen, og var en integrert del av barnevernstilbudet. Institusjonslederne deltok på felles møter med de andre institusjonene og hadde derfor stor mulighet til påvirkning av beslutninger. Fagteamet beskrev endringen som at dialogen nå var preget av avsender-mottaker relasjon. Leverandørene har den samme opplevelsen, og formidlet at informasjonen som mottas var gjennomarbeidet før den ble sendt fra Bufdir. De mente også at Bufetat var blitt et meget byråkratisk system og at det derfor tok lang tid å ta beslutninger.

Leverandørene var tydelige på at de ikke holder tilbake relevant informasjon. De etterspurte derimot arenaer for å få drøftet disse. Respondentene beskrev at det nå kun gjennomføres et informasjonsmøte årlig. De etterspør etablering av flere forum for informasjonsflyt. Regionskontoret var også opptatt av å skape disse arenaene, og arbeidet med å legge til rette for dette.

4. Konkurransen har ført til mindre grad av informasjonsutveksling mellom de ideelle aktørene

Leverandørene, som tidligere var tette samarbeidspartnere, har nå begynt å verne om enkelte deler av driften. Dette skyldes at de er i konkurranse, og at man var opptatt av egne ansattes arbeidsplasser. Kompetanse og fagplaner var viktig i konkurransen med andre, og dette gjorde at det ble mindre informasjonsutveksling mellom aktørene.

5. Dialogen mellom fagteam og leverandør i enkeltsaker er ikke påvirket av konkurranseutsettingen

Fagteamet uttrykte at hun mente at dialogen knyttet til det faglige arbeidet fungerte godt. All relevant informasjon ble delt, og konkurransen hadde ikke påvirket dette i noen grad. Dette vektla også Bufdir. De mente derimot at det er mulig at budsjettssituasjonen hadde påvirket dialogen.

Leverandørene beskrev også at dialogen i enkeltsaker fungerte hensiktsmessig. De hadde derimot erfaringer med at informasjonsflyten mellom overordnet nivå ned til fagteamene ikke alltid fungerte hensiktsmessig.

6. Oppdragsgiver er opptatt av å ha en god dialog med de ideelle aktørene

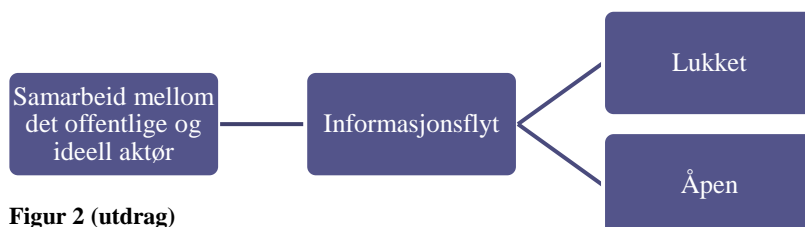
Respondentene fra Bufdir var opptatt av å ha en god dialog med leverandørene. De la vekt på å være tilgjengelige, og brukte mye tid på problemstillinger fra private aktører. Videre så uttrykte de et ønske om å ivareta de privates interesser, og respondentene var de privates talerør ved interne drøftinger. Bufdir mente at anskaffelseslovverket ikke var til hinder for en god dialog. Leverandørene bekreftet at de opplevde å bli møtt på en meget god måte av Bufdir når de tok kontakt for å drøfte problemstillinger. Regionskontoret og Fagteamet var også veldig opptatt av den gode dialogen, og mente at dette var av avgjørende betydning for godt faglig arbeid.

7. Opprettelsen av Ideelt barnevernsforum har bedret dialogen mellom leverandørene og oppdragsgiver

Både Bufdir og leverandørene beskrev samarbeidet som meget positivt. Dette har bidratt til at de ideelle aktørene har fått en mer sentral posisjon og større påvirkningskraft. Leverandørene får god tilgang til informasjon, og Bufdir har lagt til rette for at de får delta på evaluering av avtaleformene. De skal også få delta på utviklingen av faglige standarder.

4.2.3 Teoretisk analyse

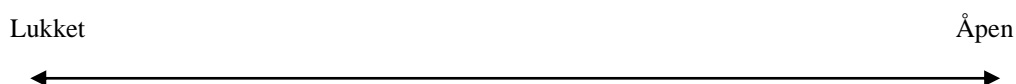
I dette underkapittelet skal jeg se funnene i den empiriske analysen opp mot min teoretiske forankring:



Figur 2 (utdrag)

Informasjon er sentralt i agent teorien. Prinsipalen og agenten har ulike kontaktflater og mottar særegen informasjon. Prinsipalen vet derfor ikke om agentens atferd er optimal i forhold til dens mål. Skjevheten i informasjon muliggjør opportunistisk atferd fra agenten, noe som prinsipalen vil forsøke å forhindre. I en prinsipal-agentrelasjon vil det være begrenset og formell kommunikasjon mellom partene. I en stewardshiprelasjon vil full åpenhet og gjensidighet prege dialogen.

Graden av lukkethet i informasjonsflyten vil kunne avsløre hvilke atferdsantakelsene valgene bygger på. I analysen vil jeg forstå dette på et kontinuum mellom *lukket* og *åpen* informasjonsflyt. Se illustrasjon under:



Jeg vil punktvis gjennomgå funnene i den empiriske analysen, og plassere disse i kontinuumet.

1. Ansatte ved Bufetat har vært usikre på hvordan de skulle samarbeide med de ideelle aktørene på grunn av at de ikke ønsket å være markedsvidende

I henhold til agent-teorien så vil «need to know» være førende for hvilken informasjon som formidles fra prinsipalen til agentene. Empirien viser at det i etterkant av anskaffelsene har vært lukket informasjonsflyt. Dette samsvarer med agent teorien.

Lov om offentlige anskaffelser tar utgangspunkt i at det skal være like konkurransevilkår for alle deltakerne i en konkurranse. Svarene fra prinsipalen tyder derfor på at de ansattes usikkerhet omkring hva som kunne formidles har ført til en

lukket informasjonsflyt mellom prinsipalen og agentene. Prinsipalens ønske om en mer åpen informasjonsflyt tyder på en atferdsantakelse nærmere stewardship-teori.

2. Konkurransetsettingen har ført til at de ideelle i mindre grad har fått tatt del i fagutviklingen i barnevernsfeltet

En sentral del av agentteorien er prinsipalens avhengighet av agenten for å oppnå egne mål. Prinsipalen vil derfor forsøke å sikre seg at agenten utøver en atferd som er i dens interesse. I dette tilfellet har prinsipalen utnyttet sin maktposisjon, noe som agenten til en viss grad må akseptere for å få kontrakter. Agentene på sin side har derimot et ønske om å bidra. Ved å styre fagutviklingen sikrer prinsipalen at agenten jobber i henhold til dens mål, og at agenten i liten grad jobber mot egne mål i det skjulte. Dette punktet sammenfaller derfor godt med agent-teorien, og det har vært en lukket informasjonsflyt.

3. Det er for få felles arenaer for informasjonsflyt, og de ideelles muligheter til å påvirke beslutninger har blitt dårligere

Det er tydelig at prinsipalen også på dette punktet forholder seg til agenten som en leverandør av tjenester. Informasjonen som blir gitt er derfor formell og basert på prinsipalens måloppnåelse. Agentene var derimot tydelige på at de ikke holdt tilbake informasjon opp mot prinsipalen. Dette tyder på at de ønsker en åpen informasjonsflyt noe samsvarer med stewardship-teorien.

Når fylkeskommunen hadde ansvaret for barnevernet var det antagelig en mer åpen informasjonsflyt. I dagens situasjon så sammenfaller derimot det empiriske funnet med agent-teorien, som tilsier en mer lukket informasjonsflyt.

4. Konkurransen har ført til mindre grad av informasjonsutveksling mellom de ideelle aktørene

I et marked er aktørene konkurrenter og prisen benyttes som reguleringsmekanisme. I agent-teorien er informasjon en vare som kan selges. I dette tilfellet har agentene holdt informasjon for seg selv for å sikre egen posisjon i forhold til prinsipalen. Det er tydelig at agentene opplever seg som konkurrenter, og at dette gir større grad av lukket informasjonsflyt. Dette funnet samsvarer med atferdsantakelsen i agent-teorien om at individet er nyttemaksimerende og ikke vil velge kollektiv atferd.

5. Dialogen mellom fagteam og leverandør i enkeltsaker er ikke påvirket av konkurranseutsettingen

Prinsipalen og agenten har i dette tilfellet et tydelig felles mål. Dette ble også nevnt under punkt 8 i den teoretiske analysen for samhandling. Dialogen har i dette tilfellet vært åpen og all relevant informasjon er delt. Dette samsvarer med stewardship-teorien.

6. Oppdragsgiver er opptatt av å ha en god dialog med de ideelle aktørene/ Opprettelsen av Ideelt barnevernsforum har bedret dialogen mellom leverandørene og oppdragsgiver

Disse funnene antyder at både prinsipal og agent har en atferdsantakelse som er nærmere stewardship-teorien enn agent-teorien. I en stewardshiprelasjon er dialogen åpen og all relevant informasjon deles. Ønsket om, og opplevelsen av, den åpne dialogen mellom prinsipal og agent samsvarer med dette. Dette funnet bryter med agentteorien, og man kan si at både prinsipalen og agenten signaliserer et ønske om åpen informasjonsflyt.

4.2.4 Konklusjon og refleksjon

I dette kapittelet skulle følgende forskningsspørsmål belyses:

Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?

Det er et tydelig mønster i analysene at konkurranseutsettingen har ført til store endringer i informasjonsflyten mellom oppdragsgiver og leverandører. Når de ideelle aktørene hadde driftsavtaler var informasjonsflyten åpen, og de hadde gode muligheter for å delta på beslutninger.

Den teoretiske analysen vektlegger at prinsipalen innen mange områder har benyttet seg av posisjonsmakt, og bidratt til en lukket informasjonsflyt mellom partene. De ideelle aktørene får i mindre grad ta del i fagutviklingen i barnevernsfeltet, og det er for få felles arenaer for informasjonsflyt. Deres muligheter til å påvirke beslutninger har også blitt dårligere. Dette kan tyde på at prinsipalen har en atferdsantakelse som samsvarer med agent-teorien.

Informasjonsutveksling mellom de ideelle aktørene er også blitt mer lukket etter konkurranseutsettingen. Dette kan tyde på at også agentene har en antakelse basert på det økonomiske mennesket.

Empirien viser at de ansatte i Bufetat har vært preget av konkurranseutsettingen, og var usikre på hvordan de skulle håndtere dialogen med de ideelle aktørene. Dette kan være en forklaring på prinsipalens bidrag til en mer lukket informasjonsflyt. Dialogen mellom fagteam og ideelle

aktører er derimot ikke blitt påvirket av konkurranseutsettingen. Det er et gjensidig ønske mellom oppdragsgiver og leverandører om en bedring av dialogen i retning av en mer åpen informasjonsflyt. Opprettelsen av Ideelt barnevernsforum kan sees som et ledd i å oppnå dette, og har styrket de ideelles posisjon. Bufdir legger til rette for at de ideelle aktørene i større grad får delta i evaluering av avtaleformene og utviklingen av faglige standarder.

Disse funnene tyder på at dialogen vil forbedre seg ytterligere, og at graden av informasjonsflyt vil øke. Dette vil kunne bidra til at de ideelle aktørene på sikt vil få en mer sentral rolle i fagutviklingen av barnevernsfeltet. Med bakgrunn i dette vil jeg hevde at funnene tyder på at prinsipal og agent har en atferdsantakelse nærmere stewardship-teori enn agentteori.

4.3 Kontroll

Tema for dette delkapittelet er kontroll. Jeg vil besvare følgende forskningsspørsmål:

Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?

Den empiriske gjennomgangen vil også her bli omhandlet i et delkapittel.

4.3.1 Kontrollsystemer og kvalitetsutvikling av de ideelle institusjonene

I forbindelse med barnevernsreformen ble det igangsatt en godkjenningsordning for barnevernsinstitusjoner. Denne er hjemlet i barnevernsloven § 5-8 (1992). Det er utarbeidet to forskrifter som regulerer dette:

- «*Forskrift om godkjenning av institusjoner*» (2003). Godkjenningsmyndigheten i Bufetat treffer vedtak om godkjenning, og ingen institusjoner kan benyttes hvis dette ikke foreligger. Ved større endringer må institusjonen godkjennes på nytt. Vilkårene for godkjenning er at virksomheten driver i henhold til gjeldende lover og regler, og ellers drives på en forsvarlig måte. Godkjenningsmyndigheten har dessuten innsyn i regnskapene. Det blir foretatt årlige kontroller for å etterse at institusjonene følger lovverket. Hvis institusjonene ikke oppfyller vilkårene kan det fattes vedtak om bortfall av godkjenning.
- «*Forskrift om internkontroll i institusjoner*» (2003). Denne omhandler pålegg om utarbeidelse av en institusjonsplan hvor virksomheten beskriver hvordan kravene i regelverket oppfylles. Det er krav om en definert målgruppe, materielle krav, hensiktsmessig lokalisering og krav vedrørende bemanning og de ansattes kompetanse. Videre omhandler den krav til rutiner vedrørende oppbevaring av beboernes eiendeler, medisinsk tilsyn og behandling av personopplysninger.

Beboernes medvirkning vektlegges også. Institusjonen skal ha et etablert et internkontrollsystem.

I tillegg til dette gjennomfører Fylkesmannen tilsyn i henhold til «*Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner*» (2003). Det gjennomføres både anmeldte og uanmeldte tilsyn i tillegg til årlig systemrevisjon. Tilsynet har som formål å påse at lover og regelverk blir fulgt, og sikre at barna får forsvarlig omsorg og behandling i institusjonen. En sentral forskrift er «*Rettighetsforskriften*» (2011). Denne omhandler barnas rettigheter ved opphold i barnevernsinstitusjon og institusjonens muligheter til bruk av tvang.

I svarene fra oppdragsgiver er empirien organisert under to overskrifter: *kontraktsoppfølging og kontrollsystemer* og *kvalitetsutvikling*. Svarene fra leverandørene blir derimot beskrevet i sin helhet.

Leverandørenes svar

Respondentene beskrev at kontrollen i hovedsak blir gjort av Fylkesmannen og Godkjenningmyndighetene. Ved kontroll fra Godkjenningmyndighetene fyller institusjonene ut et omfattende kontrollskjema. I tillegg får Godkjenningmyndigheten tilgang på Fylkesmannens tilsynsrapporter. Dette for å etterse at vilkårene for godkjenning er oppfylt.

Leverandørene oppga at det i tillegg blir gjennomført kontraktsoppfølgingsmøter, men disse har ikke funnet sted så hyppig som beskrevet i kontrakten. Dette hadde de fått beskjed om skyldtes for liten tilgjengelig tid. De opplevde å få for lite konkrete tilbakemeldinger fra Bufdir ved kontraktsoppfølgingen om forbedringsområder for institusjonen. De ideelle aktørene mente at Bufdir ikke hadde fokus på kontroll. En uttalte:

«Det blir litt sånn at så lenge du ikke hører noen ting, så er det greit»

Leverandørene vektla at det er utfordrende for Bufetat å måle hva som er god kvalitet. Dette kunne gjøres gjennom rapporterte avvik fra Fylkesmannen, eller andre samarbeidspartnere. Godkjenningmyndigheten hadde derimot mulighet til å etterse at institusjonene hadde den kompetansen blant personalet som ble beskrevet.

I tilbudet hadde de beskrevet en målgruppe som de skulle gi et tilbud til. Dette mente de ikke fungerte etter hensikten, og at målgruppen ikke reelt var endret. Leverandørene var av den oppfatning at det var de samme barna som før men med en ny definisjon:

«Verden er et sted og så driver man med det der kvalitetsutviklingsprogrammet et eller annet sted i staten. Men det humper og går sånn som det alltid har gjort. Der hvor det er ledig seng, inn med ungen»

Leverandørene opplevde at det hadde vært store endringer i hvor godt det overordnede nivået kjenner til driften ved den enkelte institusjon. Det hadde vært en økende byråkratisering etter barnevernsreformen. Dette hadde ført til en økt avstand mellom beslutningstakerne og den enkelte institusjon:

«Før i fylkeskommunen, så kjente de de fleste hvordan institusjonen så ut og hva det var snakk om»

Oppdragsgivers svar

Kontraktoppfølging og kontrollsystemer

I kontrakten med de ideelle står det at det skal være årlige kontraktoppfølgingsmøter. Dette har ikke Bufdir hatt kapasitet til. Det har vært for mange avtaler å følge opp. De oppga at det var gjennomført et møte opp mot de ideelle aktørene i løpet av fireårsperioden. I tillegg har det vært mange møter etter behov og ved innmeldte saker fra regionskontor eller fagteam. Regionskontoret mente at kontraktoppfølgingsmøtene ikke hadde vært gjennomført hyppig nok, men at det hadde vært konstruktive møter. Det lokale fagteamet hadde deltatt, og de kunne derfor relatere dialogen rundt praksisen i den enkelte sak.

I region Vest hadde Bufdir gjennomført en «*easy fact*» undersøkelse opp mot fagteamene med tema fra kontrakten. Spørsmålene var knyttet til hvordan leverandørene arbeidet i henhold til inngått kontrakt. Dette litt oppfattet som et positivt bidrag til oppfølgingssamtalene med institusjonene, og bidro til en bedre dialog rundt tjenestekvaliteten. Denne arbeidsformen var det stor sannsynlighet for at de kom til å fortsette med.

Representanten fra Fagteam formidlet at hun opplevde Bufdir som ryddige, og at de hadde gode systemer for å få tilbakemeldinger om institusjonene. De innhentet jevnlig referanser og stilte detaljerte spørsmål om deres erfaringer med den enkelte institusjonen. Respondenten hadde også opplevd at Bufdir tok kontakt hvis de ikke svarte i tide. Dette mente hun viste at Bufdir var opptatt av informasjonen og at den ble benyttet.

Bufdir uttrykte at det var fagteamene som i det daglige hadde ansvaret for å sikre at leverandørene leverte i henhold til avtale. Gjennom intranettet hadde de tilgang til tilbudet, referat fra forhandlingsmøter og annen relevant informasjon. Fagteamene var ansvarlige for å sette seg inn i kontraktene og følge opp disse. Ved avvik skulle de rapportere dette. Bufdir arbeidet med å bevisstgjøre fagteamene på at de, i tillegg til å følge opp et barn, også håndterte et kontraktsforhold. Hvor bevisst den enkelte rådgiver var i forhold til denne rollen varierte. Dette skyldtes at fagteamets fokus var og skulle være det enkelte barn. Respondentene tenkte at Bufetat hadde et utviklingspotensiale knyttet til oppfølging av kontraktene.

Regionskontoret var enig i at kontrollen av institusjonene først og fremst ble gjort gjennom fagteamets oppfølging. Fagteamene rapporterte raskt hvis de opplevde at en institusjon hadde områder som måtte forbedres. Dette gjaldt også brudd på kontraktene. Deres fagteam hadde veldig god kjennskap til de inngåtte kontraktene, og de drøftet dette internt før de sendte saken videre. Deretter ble saken løftet til regionskontoret og eventuelt Bufdir. De hadde nylig hatt en episode hvor en institusjon fakturerte for mye. Dette hadde ført til noen innstramminger og økt deres fokus. Systemet for tilbakemelding var derimot litt lite systematisert, men de jobbet med et nytt fagsystem som ville gjøre dette bedre. Respondenten påpekte at det var i samarbeid knyttet til enkeltsaker hvor det var størst grad av kontroll. Hun uttalte:

«Det glipper jo av og til fordi vi må stole veldig på institusjonen. Institusjonene beskriver jo, og snakker med fagteamene og kommunen av og til, men vi er avhengig av at de gjør det de sier. Det vil vi alltid være. Men barn har jo blitt mye flinkere til å si i fra når de synes noen er kjipe. På innhold tror jeg at vi har den beste kontrollen gjennom det»

Fagteamet bekreftet at de fulgte opp når de opplevde at det var institusjoner som ikke leverte god nok kvalitet på sine tjenester. I slike saker ble institusjonen innkalt til egne møter hvor de ble gitt tilbakemelding om forhold som måtte rettes på. Hvis dette ikke ga ønsket virkning ble saken løftet til regionskontoret og eventuelt til Bufdir.

Alle respondentene viste til at Godkjenningsmyndigheten har årlig oppfølging av tiltakene og sikrer at minimumskravene er oppfylt. I tillegg har Fylkesmannen jevnlig tilsyn. Dette tenkte de var viktige elementer i kvalitetssikringen av virksomhetene. Rapportene som ble utarbeidet hadde alle respondentene tilgang på. Regionskontoret oppga at hvis det var anmerkninger så ble dette fulgt opp. De hadde god kontakt med avdelingene for kvalitet og godkjenning, og hun opplevde å ha ganske god oversikt over det som skjedde i den enkelte institusjon. De har hatt noen vanskelige saker, men dette var sjeldent:

«Jeg tror ikke vi kan gardere oss mot det. Da må man nesten ha et menneske der. Det vil skje på samme måte som det vil skje en ulykke i Nordsjøen. Nullvisjon tror jeg ikke på. Det er såpass sjelden at jeg føler meg ganske komfortabel med det regimet vi har»

Bufdir fulgte også med på rapportene fra Fylkesmannen og Godkjenningsmyndigheten. De var derimot tydelige på at de ikke hadde fokus på kontroll:

«Avtalene er mye basert på tillit. Det er jo sånn»

Regionskontoret oppga at institusjonene også rapporterte til dem. Fagteamet på sin side viste til at institusjonene sendte inn rapportering som omhandlet blant annet rømming, seksuelle overgrep og anmeldelser. Hun hadde ikke kjennskap til at denne rapporteringen hadde ført til

oppfølging opp mot den enkelte institusjonen. Hun tenkte at det i hovedsak var deres opplevelser i enkeltsaker som eventuelt førte til videre oppfølging opp mot institusjonen.

Buudir oppga at godkjenningsmyndighetene hadde innsyn i økonomien til institusjonene. Respondentene hadde tilgang til de samme verktøyene så de hadde mulighet til å kontrollere regnskapene. Dette ble benyttet i forbindelse med prisforhandlinger. Buudir var opptatt av å sikre at institusjonene ikke ble presset så hardt at den gikk konkurs og ble gitt mulighet for økonomisk forsvarlig drift. I tillegg var det en fordel å undersøke om institusjonen gikk med et sunt overskudd på ca. 4-5 %, eller et altfor høyt overskudd. Respondentene tenkte at de ikke fikk fulgt opp alle detaljene i tilbudene til enhver tid, men avvik som var relevante for at barnet mente de ble fulgt opp. I de tilfellene hvor avvik var avdekket ble egne møter gjennomført. Buudir opplevde å ha ganske god kontroll siden både Fylkesmannen og Godkjenningsmyndighetene hadde jevnlig tilsyn.

Alle respondentene sa at det ikke ble gjort noen stikkprøver hos institusjonene.

Regionskontoret uttalte følgende om dette:

«Jeg har stor tillit til folk, og jeg tror ikke at institusjonene lurer oss. Ja det er dumt å si sånn, man har ulike oppfatninger av sånt, men jeg tror ikke at vi betaler for noe vi ikke får»

Buudir var tydelig på at de ikke hadde høyt fokus på kontroll av institusjonene:

«Vi bruker ikke mye ressurser på oppfølging i kontroll aspektet, det gjør vi veldig mye ut fra en risikobasert tilnærming. Det betyr at når vi fanger opp signaler som tilsier at noen lurer på om det er noe rart, så kan vi gå inn og kontrollere»

De beskrev at de benyttet en risikobasert tilnærming opp mot institusjonene:

«Vi har hatt tilleggstjenester i rammeavtalene og lønns- og arbeidsvilkår som fokusområder nå når vi har fulgt opp rammeavtalene. Da har vi brukt en risikobasert tilnærming på den vi har valgt å ha møter med, for å drøfte det nærmere. Da handler det om hvem som bruker de tilleggstjenestene mye for eksempel, og hvem som i konkurransen visste at de hadde en lav andel av utgiftene sine knyttet til lønn og personell. Da var det en innfallsvinkel. Sånn at vi i kontrolldelen av kontraktsoppfølging gjør vi ut fra en risikobasert tilnærming»

Kvalitetsutvikling

Når de lyste ut en konkurranse brukte Buudir mye tid på utarbeidelse av konkurransegrunnlaget. De ønsket å være tydelige på hva som kjennetegnet godt barnevern, og hvilken kvalitet de ønsket barnevernsinstitusjonene skulle tilby. Grunnlaget inneholdt blant annet målgruppe, målsetning, metodikk og kompetanse. Deres ståsted ble også formidlet under forhandlingsmøtene.

Bufdir beskrev samarbeidet i enkeltsaker, mellom fagteamene og institusjonene, som sentralt i kvalitetsutviklingen. De hadde satt informasjonsinnhenting fra fagteamene i system.

Fagteamene rapporterte til Bufdir hvilke erfaringer de hadde med institusjonene. Dette ble brukt som samtaletema i forbindelse med gjennomføringen av kontraktsoppfølgingsmøtene.

Regionskontoret planla å ha tettere dialog med de ideelle aktørene om kvalitetsutvikling. Hun var opptatt av at kvaliteten i institusjonene i ganske stor grad var avhengig av enkeltpersoner. Ledelsen oppfattet hun som sentral i forhold til det faglige arbeidet. Derfor var den løpende kontakten med fagteamene den beste indikatoren. Kvalitetsbegrepet opplevde hun som komplisert. Det var ikke vanskelig å kontrollere andelen av faglærte og lignende. De hadde derimot mange eksempler på institusjonsplasseringer hvor barna måtte ha to-til-én-bemanning, og hvor bytte til en annen institusjon førte til at barnet gikk inn i ordinær gruppe. Hun mente det var mange faktorer som spilte inn i kvaliteten på det faglige arbeidet:

«Det er gruppesammensetning, hvordan personalet har det, sykefraværet, det er tusen ting som innvirker. Det er det vanskelig å ha kontroll med. Så vi trenger å snakke sammen»

Hun tenkte videre at måling av kvalitet var utfordrende. Institusjonen presenterer sitt tilbud i henhold til konkurransegrunnlaget. Her var det lett å se om de formelle var på plass, og vurdere kvaliteten på beskrivelsen av det faglige arbeidet. Det var også lett å etterprøve hyppigheten av oppfølging av familie og lignende. Det som derimot var vanskeligere var at personalet med en særskilt kompetanse, som var ansatt ved kontraktsinngåelsen, kunne ha sluttet i etterkant. Da ble tilbudet annerledes enn beskrevet:

«Det kan vi ikke kontrollere. Der må vi bare kontrollere kvalitet på output. Er det fremgang? Er det gode handlingsplaner? Følges handlingsplanene? Får vi resultater? Det må skje på enkeltbarn nivå»

Respondenten fra Regionskontoret påpekte at de jobbet med å være tydeligere i forhold til hva som var institusjonens oppgave. De ønsket å bli bedre på å sette standarder som de kunne følge opp og si at: *«sånn skal det ikke være»*. Dette for å bidra til at institusjonene i enda større grad tar helhetlig ansvar, og ikke henviste til at dette var fagteamenes eller kommunens område. Dette kunne også gjøres gjennom kontraktsoppfølgingsmøtene:

«Det vi har snakket om etter de siste kontraktsoppfølgingsmøtene er at vi har for lite instruksjonsmyndighet. Fordi at jeg skulle veldig gjerne ha sagt at: «men du, sånn kan vi ikke ha det»»

I forhold til kvalitetsutvikling av institusjonens arbeid mente Fagteamet at mye overlates til institusjonene selv. Heving av kvaliteten er ikke et samarbeidsprosjekt mellom Bufetat og virksomheten:

«Det er motsatt: dere må bli bedre på... hvordan har dere tenkt å gjøre det? Eller i forhold til nettverk: det er utrolig viktig at dere klarer det samarbeidet, hvordan vil dere bli bedre på det?»

Hun tenkte at temaet felles tiltaksutvikling var et spennende tema som burde blitt fulgt opp videre:

«Det er tydelig at det foregår bare til en viss grad, og til og med det lille er for lokalt. Det er ikke noe som er satt i system nasjonalt»

4.3.2 Empirisk analyse

Det empiriske materialet er blitt beskrevet. Jeg vil nå oppsummere hovedfunnene:

1. Godkjenningsmyndighetene og Fylkesmannen er de mest sentrale kontrollfunksjonene

Alle respondentene nevnte Godkjenningsmyndighetene og Fylkesmannen som sentrale i kontrollen av institusjonene. Godkjenningsmyndigheten har årlig oppfølging av tiltakene og etterser at institusjonen oppfyller forskriftene om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner. Fylkesmannen på sin side har faste tilsyn og gjennomfører årlig systemrevisjon. Kontrollen tar utgangspunkt i forskriftene om rettigheter til bruk av tvang i barnevernsinstitusjoner.

Rapportene fra kontrollene var tilgjengelige både for Regionskontoret og Bufdir. Anmerkninger ble fulgt opp. Dette gjør at oppdragsgiver opplevde å ha ganske god oversikt over den enkelte institusjon.

2. Kontroll er ikke et fokusområde for oppdragsgiver

Bufdir oppga at kontroll ikke var et fokusområde for avdelingen. De benyttet en risikobasert tilnærming. Dette betydde at de tok tak i eventuelle signaler de fikk og fulgte opp disse nærmere. Den økonomiske situasjonen til institusjonen ble derimot gjennomgått før forhandlinger. Da i hovedsak med sikte på å etterse at virksomheten hadde forsvarlig drift. Både Bufdir og Regionskontoret nevnte tillitsbegrepet som viktig når det gjaldt avtalene. Det ble ikke gjennomført stikkprøver for å etterse at leverandørene gjorde som avtalt.

Avtalen mellom partene forutsatte årlige kontraktsoppfølgingsmøter. Dette var ikke blitt gjennomført. Bufdir oppga at det hadde vært 1 møte i løpet av 4 år. I tillegg ble det gjennomført møter ved behov.

Buudir sin risikobaserte tilnærming ble bekreftet av leverandørene. De opplevde ikke stor grad av kontroll fra sin oppdragsgiver, og tenkte at hvis de ikke ble kontaktet så var det ingenting å påpeke.

3. Den viktigste kontrollen av institusjonene skjer gjennom samarbeidet med fagteamet i enkeltsaker

Buudir oppga at fagteamene hadde tilgang til det endelige tilbudet og annen relevant informasjon. De var ansvarlige for å følge opp kontraktsforholdene opp mot den enkelte institusjon. Bevisstheten hos fagteamrådgiverne mente de derimot varierte. Regionskontoret var også tydelig på at det var fagteamene som hadde den viktigste kontrollfunksjonen. Hvis de opplevde at institusjonen hadde forbedringsområder ble dette først fulgt opp internt i fagteamet. Deretter ble Regionskontoret kontaktet. Fagteam støttet denne forståelsen, og vektla at det i hovedsak var institusjonens håndtering av enkeltsaker som eventuelt førte til videre oppfølging.

4. Felles kvalitetsutvikling av institusjonen i etterkant av kontraktsinngåelse er et mulig forbedringsområde

Leverandørene og Regionskontoret er enige i at kvalitet på tjenestene er vanskelig å måle. Buudir bruker mye tid på utarbeidelse av konkurransegrunnlaget og har forsøkt å definere hva som var god kvalitet. Dette er også et fokusområde i forhandlingene. I forkant av kontraktsoppfølgingsmøtene rapporterer fagteam til Buudir vedrørende tjenestekvaliteten hos institusjonen. Dette ble benyttet opp mot institusjonen i møtene. I Region Vest hadde Buudir utarbeidet en «easy fact» undersøkelse med tema fra kontrakten. Denne hadde de gode erfaringer med.

Fagteam mente at nåværende regime ikke tar utgangspunkt i kvalitetsheving som et felles samarbeidsprosjekt. Regionskontoret ønsker en tettere dialog opp mot institusjonene med tanke på kvalitetsutvikling. Respondenten ser også behov for å utvikle faglige standarder slik at man kunne være enda tydeligere på kravene som stiltes. Under kontraktsforhandlingene ønsket hun en tydeligere instruksjonsmyndighet. Leverandørene på sin side etterspurte bedre tilbakemeldinger under kontraktsoppfølgingen på forbedringsområder for institusjonen.

4.3.3 Teoretisk analyse

I analysen vil de empiriske funnene bli drøftet opp mot det siste punktet i det teoretiske rammeverket:



Figur 2 (utdrag)

Siden agentene, i følge agent-teorien, kan utøve opportunistisk atferd er kontroll sentralt for prinsipalen. Prinsipal og agentene kan ha ulik målstruktur og ulik risikoaversjon. For å sikre at agenten jobber i henhold til dens mål benytter derfor prinsipalen kontroll av resultater og agentens atferd. Hvis prinsipalen har informasjon til å verifisere agentens atferd er det større sannsynlighet for at agenten vil følge interessene til prinsipalen. I stewardship-teori foregår styring gjennom tillit og det er liten grad av kontroll. Kontroll kan virke mot sin hensikt for det kan senke motivasjonen til stewarden.

I min teoretiske analyse tar jeg utgangspunkt i at graden av kontroll viser hvilken tillit prinsipalen har til at agenten. Dette vil igjen gi et signal om prinsipalens atferdsantakelse. Jeg ser graden av kontroll på et kontinuum mellom mye - lite:



Med utgangspunkt i dette analyseverktøyet vil jeg gjennomgå funnene i den empiriske analysen:

1. Godkjenningsmyndighetene og Fylkesmannen er de mest sentrale kontrollfunksjonene

Ved etablering av de nye kontrollfunksjonene har prinsipalen (staten) innført et omfattende kontrollregime opp mot agentene. For dårlig kvalitet på institusjonstilbudet var en av årsakene til reformen. Dette kan tyde på manglende tillit til agentene som blir engasjert av prinsipalen. Graden av kontroll har økt siden fylkeskommunen hadde ansvaret. Dette er i samsvar med prinsippene i agent-teorien.

2. Kontroll er ikke et fokusområde for oppdragsgiver / Den viktigste kontrollen av institusjonene skjer gjennom samarbeidet med fagteamet i enkeltsaker

Lite fokus på kontroll kan tyde på at prinsipalen har tillit til at agenten jobber i henhold til inngått kontrakt. Dette samsvarer med stewardship-teorien. Det er derimot en viktig forutsetning at prinsipalen mottar oppdatert informasjon fra fagteam og fra kontroll utført av Godkjenningmyndighet og Fylkesmann. Denne informasjonen kan prinsipalen i noen grad støtte seg på. Jeg vil likevel hevde at liten fokus på kontroll tyder på at prinsipalen har tillit til agenten, noe som bryter med utgangspunktet for agent-teorien.

3. Felles kvalitetsutvikling av institusjonen i etterkant av kontraktsinngåelse er et mulig forbedringsområde

Dette funnet peker også i retning av tillit. Prinsipalen og agenten har inngått en kontrakt hvor det fremgår hvilken kvalitet som skal leveres. Det blir deretter agentens ansvar å eventuelt forbedre tilbudet som gis. Prinsipalen kontrollerer i liten grad videreutviklingen av tjenestetilbudet. Dette kan tyde på en atferdsantakelse nærmere stewardship- enn agent-teori.

4.3.4 Konklusjon og refleksjon

Analysene har vist at kontrollen fra Fylkesmannen og Godkjenningmyndighet er sentralt for å regulere atferden til agentene. Etableringen av kontrollregimet kan tyde på liten tillit fra prinsipalen. Derimot så viser studiet at kontroll ikke er et fokusområde hos oppdragsgiver, men at den viktigste kontrollen av agenten i hovedsak skjer ved arbeidet i enkeltsaker. Kvalitetsutvikling av institusjonene er mye opp til den enkelte institusjon. Disse funnene tyder på at prinsipalen har tillit til agentene, og at atferdsantakelsen hos prinsipalen ikke samsvarer med agentteorien.

5. Konklusjoner og avsluttende drøftinger

5.1 Forskningsspørsmålene og praksis

Empirien og analysen av disse har gitt svar på mine tre forskningsspørsmål vedrørende *samhandling*, *informasjonsflyt* og *kontroll*. Kort oppsummert så viser undersøkelsen at innføringen av markedsløsning har ført til store endringer knyttet til *samhandling* og *informasjonsflyt* mellom oppdragsgiver og leverandører.

Konkurransetsettingen er begrunnet i Lov om offentlige anskaffelser, og innføringen av markedsløsning kan forklares ut fra dette. Det er tydelig at de ideelle aktørene har fått en svakere posisjon opp mot det offentlige enn de hadde tidligere. Usikkerhet hos de ansatte i Bufetat om hvordan dialogen med de ideelle aktørene skulle foregå har også bidratt til å forsterke dette. Dette har gitt tilbakeholdelse av informasjon som man tidligere delte. Empirien viser at de ideelle i mindre grad får ta del i fagutviklingen i barnevernsfeltet, og at det er for få felles arenaer for informasjonsflyt. Bruken av markedsløsning har også ført til mindre grad av informasjonsutveksling mellom de ideelle aktørene.

Avtaleformene som har vært benyttet har fungert ulikt. Undersøkelsen viser at bruken av rammeavtaler ikke fungerer på en god måte og blir derfor gjenstand for endring. Det har også vært liten mulighet for å gjøre tilpasninger etter avtaleinngåelse. Tiltaksutvikling initiert av de ideelle er blitt vesentlig vanskeligere ved dagens regime.

Det er derimot tydelige mønster i empirien som viser et gjensidig ønske om en bedring av samhandlingen og informasjonsflyten. Kontraktsforhandlingene som er gjennomført opplevdes som gode for både leverandører og oppdragsgiver. Bufdir er opptatt av kvalitet på institusjonene og har derfor akseptert høyere priser på institusjonsplassene. De har også i forholdsvis stor grad benyttet seg av avtaler om faste plasser, noe som i hovedsak har vært fordelaktig for leverandørene. Samhandlingen og dialogen med fagteam har ikke blitt påvirket i nevneverdig grad av konkurransetsettingen.

Opprettelsen av Ideelt barnevernsforum har gitt de ideelle en bedre posisjon, og gjort at de i større grad får påvirket rammevilkårene. Oppdragsgiver var meget opptatt av et godt samarbeid med leverandørene. De politiske signalene både gjennom samarbeidsavtalen og prioriteringen av ideelle aktører foran øvrige private, mener jeg tilsier at de ideelle aktørene vil få enda mer sentral plass i tiden framover.

Når det gjelder forskningsspørsmålet vedrørende *kontroll* så viser empirien at Godkjenningsmyndighetene og Fylkesmannen er de mest sentrale aktørene. De bidrar til forholdsvis høy grad av kontroll av institusjonsfeltet. Kontroll er derimot ikke et fokusområde

for oppdragsgiver. Det er fagteamene som i størst grad avdekker mangler ved den enkelte institusjon, og som melder dette videre opp i systemet. Oppfølgingen av kontraktene er et forbedringsområde, og felles kvalitetsutvikling av institusjonen foregår i liten grad.

Det er et gjennomgående mønster at svarene fra respondentene i stor grad samsvarer. Dette kan tolkes som om at det er en felles forståelse på de utfordringene som er oppstått i forbindelse med konkurranseutsettingen. Det er igangsatt flere tiltak for å bedre samarbeidet. Dette gjør at man kan anta at forholdet gradvis vil bedres, og at de ideelles posisjon på sikt vil styrkes.

5.2 Empiriske funn og teorien

I den empiriske analysen er det gitt et bilde av samarbeidet mellom de ideelle aktørene og det offentlige. Det er gjennomført en kvalitativ undersøkelse, og hovedfunnene er presentert i en empirisk analyse. For å tolke funnene er det utviklet et teoretisk rammeverk. Denne er basert på agent- og stewardship-teori.

Det teoretiske rammeverket har vist seg å være et formålstjenlig verktøy for å relatere empirien til teorien. Hensikten med den teoretiske analysen har vært å fange atferdsantakelsen til aktørene. Agent- og stewardship-teori har vært brukt som motpoler i et kontinuum under hvert forskningsspørsmål. Agent-teorien har som antakelse at individet er nyttemaksimerende og at det derfor ikke vil velge kollektiv atferd. Indikasjoner på dette vil være hard tilnærming, lukket informasjonsflyt og stor grad av kontroll. Stewardship-teorien fokuserer derimot på samarbeidende atferd og at mennesket ikke setter egne behov høyest. I analysen er det tatt utgangspunkt i at indikasjoner på dette er myk tilnærming, åpen informasjonsflyt og liten grad av kontroll.

Analysene under forskningsspørsmålet for *samhandling* viser at Prinsipalen på mange områder har benyttet seg av en hard tilnærming ovenfor agentene. Flere av funnene under punktet samhandling samsvarer med agentteorien. Agenten har på sin side vist opportunistisk atferd i forbindelse med prissetting av tjenesten. Det er derimot et tydelig mønster i besvarelsene som viser at både prinsipalen og agentene ønsker en mykere tilnærming fremover.

Når det gjelder *informasjonsflyten* så har den, i større grad enn tidligere, vært lukket mellom prinsipal og agent. Konkurranseutsettingen har dessuten ført til mer lukket informasjonsflyt mellom agentene. Analysen viser at det er et gjensidig ønske mellom prinsipal og agent om en mer åpen informasjonsflyt.

Kontroll er ikke et fokusområde for prinsipalen. Liten grad av kontroll fra prinsipalen samsvarer med stewardship-teorien.

Det er et gjensidig ønske mellom prinsipal og agent om økt dialog og bedre samhandling. Dessuten har prinsipalen liten fokus på kontroll. Dette peker mot gjensidig tillit, og et ønske om risikodeling. Med dette som utgangspunkt kan man hevde, at både prinsipal og agentene, har en atferdsantakelse som i større grad baserer seg på den selvrealiserende mannen enn den økonomiske.

5.3 Den overordnede problemstillingen og funnene

Jeg vil nå se funnene opp mot den overordnede problemstillingen:

Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?

Ved hjelp av mine 3 forskningsspørsmål er problemstillingen blitt belyst. Analysene viser tydelig at markedsløsningen som styringsform har gitt store endringer i samarbeidet.

Williamson (1979:253) skiller mellom *byråkrati*, *nettverk* og *marked* som alternative reguleringsstrukturer. Nettverk kan sees som en mellomting mellom byråkrati og marked.

Da fylkeskommunen var ansvarlig for institusjonsdrift ble det benyttet en styringsform som kunne sies å være en mellomting mellom *nettverk* og *byråkrati*. Institusjonene var en del av den fylkeskommunale planen, og fylkeskommunen hadde i mange tilfeller representanter i styret til virksomhetene. Dette var en vesentlig mykere tilnærming en dagens markedsløsning, som i sin natur baserer seg på en hard tilnærming.

Derimot kan man hevde at dagens styringsform ikke er en ren markedsløsning. Allerede i 2008 bestemte BLD at de ideelle skulle prioriteres foran de øvrige private aktørene. De konkurrerer derfor kun mot hverandre. I tillegg har de unntak i forskriftenes del II og III i lov om offentlige anskaffelser og det benyttes konkurranse med forhandlinger under anskaffelsene. Dagens markedsløsning har en mykere form enn ved bruk av rene anbudsregimer.

Transaksjonskostnadsteorien kan benyttes for å vurdere hvilken styringsform som er hensiktsmessig å bruke i produksjonen av barneverntjenester. Markedet bør benyttes når det er ukompliserte transaksjoner, og det ikke krever aktivspesifikke investeringer. Pris er den mest sentrale reguleringsmekanismen. Dersom en tjeneste skal omsettes i markedet må det være full informasjon om tjenestens pris, kostnader og kvalitet. I markedet får varen deretter en pris balansert ved tilbud og etterspørsel. Institusjonsdrift innen barnevernet er en kompleks tjeneste. Det er vanskelig å vurdere kvaliteten på det som tilbys. Dette støttes også av resultatene fra denne undersøkelsen. I tillegg er det vanskelig å beregne pris per enhet. En av betingelsene for et fullkomment marked er at det finnes mange kjøpere og selgere. I denne sammenhengen er staten monopolist, og de ideelle aktørene foretrekkes foran de øvrige

private. Støkken (2009) beskriver kjøp av institusjonsplasser som et fiktivt marked. Det er en gjensidig avhengighet mellom de private aktørene og offentlige myndigheter.

Transaksjonskostnadsteorien vektlegger at relasjonen mellom to samarbeidspartnere preges av de gjensidige investeringer i aktivspesifikke investeringer. I denne sammenhengen må partene foreta flere aktivspesifikke investeringer. De ideelle aktørene må for eksempel investere i bygningsmasse og ansatte med spesifikk kompetanse. Dette er investeringer som vanskelig kan overføres til produksjon av andre typer tjenester.

Undersøkelsen viser at prisene har økt som følge av konkurranseutsettingen. Den har både ført til høyere døgnpriser og større kostnader ved overbelegg. En konkurranseutsetting gir også høye transaksjonskostnader i form av utlysning av konkurranse, vurdering av tilbud, forhandling og kontraktsoppfølging. Argumenter for bruk av markedsløsning er en minimering av produksjons- og transaksjonskostnader. I dette tilfellet øker begge. Dette er kostnader som må tas hensyn til når man vurderer hensiktsmessigheten av konkurranseutsetting av barneverntjenester. Med bakgrunn i transaksjonskostnadsteorien, og denne undersøkelsens empiri, kan man derfor hevde at markedsløsning ikke er hensiktsmessig ved kjøp av institusjonsplasser.

Nordstaga og Støkken (2009:116-121) mener at det er paradoksalt at det offentlige igangsetter prosesser som er inspirert av det private, men benytter et byråkratisk regelverk forankret i det offentlige. De tenker da på at det legges vekt på likebehandling, upartiskhet, transparens og standardiserte prosedyrer. Forskerne omtaler den nye formen som et markedsbyråkrati. De mener at det er elementer av både marked og byråkrati i dagens styringsform. Videre hevder de at innføringen av konkurranse har styrket markedsaspektet, og at det derfor har beveget seg mot en markeds kontekst. De mener at det er mye som tyder på at over tid vil etableres et mer nettverkslignende samarbeid med et visst antall institusjoner og at det kan synes som at de ideelle her vil stå i første rekke. Mine empiriske funn støtter dette utsagnet. Mønstrene viser at det er et gjensidig ønske om et tettere samarbeid. Bruken av konkurranseutsetting vil sannsynligvis fortsette, men at det vil gå i mot en nettverksbasert styringsform med en mer relasjonell tilnærming.

5.4 Avsluttende refleksjoner

Undersøkelsen har vist at dagens samarbeidsform kan forbedres på flere områder. I første rekke tenker jeg at arbeidsgruppen vil få en viktig rolle i arbeidet med å utvikle avtaler som ivaretar risiko på en bedre måte. Det bør legges til rette for lange avtaleperioder og driftsvilkår som sikrer et minimum av drift. Dette for å unngå bruk av midlertidige ansettelser og vesentlig forringelse av kvaliteten på tilbudet ved lavt belegg. I tillegg bør avtalene være mer fleksible og gi en reell mulighet for tiltaksutvikling. En større mulighet for å skreddersy

tiltak for det enkelte barn bør også kunne ivaretas gjennom dette. Stykkprisfinansiering ble også problematisert av respondenten fra Regionskontoret. Dette gjør at overbelegg blir vesentlig mye dyrere. Hun var tilhenger av den gamle driftsavtalen hvor man fikk ekstra midler i henhold til de reelle kostnadene. Dette er også et element som bør vurderes ved utformingen av fremtidige kontrakter. Begrepet «robuste priser» bør også drøftes nærmere. Dette gjelder særlig ved avtale om faste plasser. Det bør være tydeligere retningslinjer for hva som institusjonen selv skal dekke, og når det kan søkes om forsterkningsmidler. Leverandørene foreslo at tilleggstjenestene som blir benyttet ved rammeavtale også kan benyttes i denne avtaleformen.

Behovsanalysene i forkant av konkurranseutsettingen har ikke vært gode nok. Dette var både Virke og leverandørene opptatt av, og bekreftes i tabell 1. Der kan man se stor differanse mellom godkjente plasser (419) og antall barn plassert (258). I fremtiden bør det være større sammenheng mellom avtalte plasser og det reelle behovet.

Det blir spennende å se om de framtidige avtalene som ble skissert av Bufdir blir et bedre verktøy for å løse problemstillingene som er drøftet. Avtaler hvor de fleste plassene er på fastavtaler, men med en mulighet for rammeplassing i tillegg, kan være en god avtaleform.

Kvalitetsutvikling av institusjonene i samspill mellom oppdragsgiver og leverandør bør være et prioritert område i fremtiden. Dette gjelder også de ideelles mulighet til å delta på fagutviklingen i feltet. En bør etterstrebe at leverandørene skal få tilgang til, og mulighet til å delta i, utviklingen av kunnskapsbasert og evidensbasert metodikk.

I tillegg bør det legges til rette for økt grad av dialog mellom aktørene på tvers av tilhørighet offentlig-privat. Med dette tenkes det på felles samlinger, kurs og fagutvikling. Etablering av flere arenaer for informasjonsflyt anbefales. Dette kan være ledernetverk, miljøarbeidernetverk og lignende.

Undersøkelsen har vist at konkurranseutsettingen ikke har bidratt til lavere priser på de ideelle institusjonene. Reduksjon i pris er det mest sentrale insentivet til bruk av marked som styringsform. I følge Nordstoga og Støkken (2009:120-121) er de internasjonale erfaringene at gevinsten ved konkurranseutsetting varierer med hva slags tjeneste det gjelder. Ved tjenester som er lette å spesifisere, kan en oppnå kostnadsreduksjoner tilsvarende 20-30 %. Tjenester der det er vanskelig å definere og måle resultater, kan det være lite eller ingenting å spare på å konkurranseutsetting. Dette samsvarer også med den danske undersøkelsen (Helby Petersen et. al. 2011), nevnt i teorikapittelet, som konkluderer med at konkurranseutsetting i liten grad fører til kostnadsbesparelser på myke velferdsområder.

Et viktig skille mellom ideelle aktører og kommersielle er at de ideelle betaler utbytte til sine eiere. Et eventuelt overskudd går direkte til forbedring av det kvalitative tilbudet. Dette gjør at

staten, ved å inngå et tettere samarbeid, vil kunne sikre en bedre bruk av offentlige midler. Det bør derfor vurderes en nettverksbasert styringsform uten bruk av markedsløsninger. På denne måten kunne de offentlige i fellesskap utvikle tiltakene, og man kunne kanskje bidra til en bedre bruk av offentlige midler. Dette er derimot et politisk spørsmål. Det blir spennende å se om KOFA-dommen vil føre til endringer i anvendelsen av Lov om offentlige anskaffelser. Det er derimot mye som tyder på at bruk av anskaffelser også i fremtiden vil skje ved hjelp av konkurranse. I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått flere innspill på hvordan anskaffelsene ble gjort under fylkeskommunens myndighet. Informantene ga et bilde av innkjøpsprosesser som var basert på kjennskap og relasjoner. Når det offentlige skal gå til innkjøp av private tjenester er det viktig med transparente prosesser. Bruken av lov om offentlige anskaffelser sørger for dette, og bidrar til like vilkår for alle deltakerne i konkurransen. Dette kan også sees på som en fordel for leverandørene.

Undersøkelsen har vist at det offentlige ønsker et tettere samarbeid med ideelle aktører. Samarbeidsavtalen mellom de ideelle aktørene og regjeringen er også et tydelig politisk signal. Denne har som intensjon å styrke den viktige rollen som de ideelle aktørene har i den norske velferdsstaten. I tildelingsbrevet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2012) påpekes dette også. Departementet skal i samråd med direktoratet se nærmere på tiltak for å bedre ideell sektors rammevilkår. De skal også vurdere hvilke konsekvenser KOFA sin avgjørelse skal få for samhandlingen. Det økte handlingsrommet skal i best mulig grad utnyttes ved inngåelse av nye kontrakter. Det er derfor mye som tyder på at de ideelle aktørene vil få en sentral plass i framtidens barnevern.

6. Litteraturliste

Askim, Jostein, Dønnum, Helge, Fløtre, Asgeir, Skogseth, Johan Petter (2002). «Evaluering av konkurranseutsetting og omstilling i pleie- og omsorgssektoren», Sandvika, Asplan Analyse.

Askim, Jostein, Gabrielsen, Hege, Mortensen, Roger, Opjordsmoen, Espen (2011). «Oppgave- og finansieringsansvar i statlig og kommunalt barnevern», Oslo, PWC.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). «Høringsnotat – Forslag til endringer i Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven) med tilhørende forskrifter», Oslo.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (2012). «Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2012», Oslo

Barne-, ungdoms- og familieetaten (2011). «Årsrapport for Barne-, ungdoms- og familieetaten», Oslo.

Barnevernloven (1992). «Lov om barneverntjenester» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdatab.no/all/nl-19920717-100.html>

Bjørnstad, Stein, Bjørkelo, Birte, Dahle, Tone Mari, Husabø, Gunnar, Songstad, Stein Ove (2011). «Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet», Oslo, Deloitte.

Busch, Tor (2007). «Konkurranse, økonomi og effektivitet», i Vanebo, Jan Ole (red.), *Modernisering av offentlig sektor, 2. utgave*, Bergen, Fagbokforlaget, s. 98-106.

Christensen, Tom, Lægreid, Per (2007). «Transcending New Public Management: the transformation of ideas and practice», Aldershot, Ashgate.

Creswell, John W (1998). «Qualitative inquiry and research design», Thousand Oaks, Sage Publications.

Dagbladet.no (12.09.07). «Barnevern uten anbud» [Online], Tilgjengelig: <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/12/09/520628.html>

Davis, James H., Donaldson, Lex, Schoorman, David F (1997). «Towards a stewardship theory of management» i *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 1, pp. 20-47.

Davis, Howard, Walker, Bruce (1999). «Perspectives on Contractual Relationships and the move to Best Value in Local Authorities» i *Local Government Studies*, Vol.25, No. 2, pp. 16-37.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). «Agency Theory: An Assessment and Review» i *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, pp. 57-74.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2012). «Veileder til reglene om offentlige anskaffelser» [Online], Tilgjengelig:

http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2012/veileder-til-reglene-om-offentlige-anska.html?id=437022

Forskrift om godkjenning av institusjoner (2003). «Forskrift om godkjenning av private og kommunale institusjoner som skal benyttes for barn som plasseres utenfor hjemmet med hjemmel i barnevernloven. Fastsatt av Barne- og familiedepartementet 27. oktober 2003 med hjemmel i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester § 5-8 første og annet ledd» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031027-1283.html>

Forskrift om internkontroll i institusjoner (2003). «Forskrift om krav til kvalitet og internkontroll i barneverninstitusjoner. Fastsatt av Barne- og likestillingsdepartementet 10. juni 2008 med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 5-10» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20080610-0580.html>

Forskrift om offentlige anskaffelser (2006). «Forskrift om offentlige anskaffelser. Fastsatt ved kgl.res. 7. april 2006 med hjemmel i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser § 9 og § 16» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20060407-0402.html>

Forskrift om tilsyn med barneverninstitusjoner (2003). «Forskrift om tilsyn med barn i barneverninstitusjoner for omsorg og behandling. Fastsatt av Barne- og familiedepartementet (nå Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet) 11. desember 2003 med hjemmel i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 2-3 fjerde ledd og § 5-7 tredje ledd» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdato.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031211-1564.html>

Hagen, Gerd (2001). «Barnevernets historie – om makt og avmakt i det 20. århundret», Oslo, Akribe.

Helby Petersen, Ole, Hjelmar, Ulf, La Cour, Lisa, Vrangbæk, Karsten (2011). «Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver», København, Anvendt Kommunal Forskning.

Helsetilsynet (2011). «Tilsynsmelding. Tal og fakta» [Online], Tilgjengelig: <http://www.helsetilsynet.no/no/Publikasjoner/Tilsynsmelding/2011/Tal-og-fakta/>

Ideelt barnevernsforum (30.11.09). «Vedtekter for ideelt barnevernsforum» [Online], Tilgjengelig: <http://ideelle.no/index.php?artID=53>

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). «Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode», 2. utg., Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2011). «Klagenemndas avgjørelse 13. juli 2011 i sak 2010/364», Oslo.

Klausen, Kurt Klaudi (2007). «Fra Public Administration over New PA til NPM – en fortolkningsramme for reformer», i Vanebo, Jan Ole (red.), *Modernisering av offentlig sektor*, 2. utgave, Bergen, Fagbokforlaget, s. 98-106.

Kvale, Steinar (1997). «Det kvalitative forskningsintervju», Oslo, Notam Gyldendal.

Moderniseringsdepartementet (2005). «Veileder. Brukervalg og konkurranseutsetting. Hvordan sikre best mulig tjenester for innbyggerne?» [Online], Tilgjengelig: http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2005/brukervalg-og-konkurranseutsetting.html?id=476734

Nordstoga, Sigrid, Støkken, Anne Marie (2009). «Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati», Oslo, Universitetsforlaget.

Nyeng, Frode (2010). «Vitenskapsteori for økonomer», 5. opplag, Oslo, Abstrakt forlag.

Nygaard, Claus, Ravn, Jakob (2001). «Strategen minimerer transaksjonsomkostninger – transaksjonsomkostningsteori», i Nygaard, Claus (red.), *Strategizing – kontekstuel virksomhedsteori*, København, Samfundslitteratur, s. 100-120.

Nylehn, Børre, Støkken, Anne Marie (2003). «Et velferdsmarked i vekst. Privat barnevern i det offentlige», Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Offentlige anskaffelser (1999). «Lov om offentlige anskaffelser» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdatab.no/all/nl-19990716-069.html>

Ouchi, William G. (1980). «Markets, Bureaucracies, and Clans» i *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, No.1, pp. 129-141.

Rettighetsforskriften (2011). «Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon. Fastsatt av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 15. november 2011 med hjemmel i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 5-9 fjerde ledd» [Online], Tilgjengelig: <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20111115-1103.html>

Samarbeidsavtale om levering av helse- og omsorgstjenester (2012). «Samarbeidsavtale om levering av helse- og omsorgstjenester mellom regjeringen og Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt nettverk og KS Bedrift» [Online], Tilgjengelig: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/pressesenter/pressemeldinger/2012/samarbeidsavtale-mellom-regjeringen-og-i.html?id=701100>

Similä, Jan Ole, Westeren, Knut Ingar (2012). «Samhandlingsreformen – styring og organisering. Arbeidsnotat 45», Steinkjer, HINT.

SSB (2012). «Barn og unge i barnevernet. Fleire tilsette og fleire barn i barnevernet» [Online], Tilgjengelig: <http://www.ssb.no/emner/03/03/barneverng/>

Wennes, Grete (2006). «Jakten på den avhengige variabel», i Wennes, Grete (red.), *Tall tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*, Oslo, Cappelen Akademisk, s. 88-123.

Williamson, Oliver E. (1975). «Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications», New York, Free Press.

Williamson, Oliver E. (1979). «Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relation» i *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, pp. 233-261.

Williamson, Oliver E. (1981). «The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach». i *American Journal of Sociology*, Vol. 87, No. 3, pp. 548-577.

Yin, Robert K. (1994). «Case study research design and methods», London, Sage Publications.

7. Vedlegg

1. Invitasjonsbrev til undersøkelse
2. Intervjuguide leverandører
3. Intervjuguide Bufdir
4. Intervjuguide Regionskontor
5. Intervjuguide Fagteam
6. Intervjuguide Virke
7. Oversikt over ideelle aktører som har avtale med Bufetat

Vedlegg 1: Invitasjon til undersøkelse

N:N

Trondheim

Invitasjon til undersøkelse for masteravhandling (Master of Public Administration)

Jeg er student ved Master of Public Administration, et samarbeid mellom Copenhagen Business School, Høgskolen i Sør-Trøndelag og Høgskolen i Nord-Trøndelag. I den forbindelse skal jeg gjennomføre en masteravhandling med følgende problemstilling:

Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?

Bruk av markedsløsninger ved anskaffelser av institusjonsplasser har ført til flere endringer for de ideelle barneverninstitusjonene. I min oppgave ønsker jeg å fokusere på hvordan konkurranseutsetting påvirker samspillet mellom det offentlige og de ideelle organisasjonene. Hvordan skal de ideelle aktørene og det offentlige samarbeide for å få til gode og effektive tjenester for det enkelte barn?

Jeg skal gjennomføre en kvalitativ undersøkelse med intervjuer av 10 personer med erfaring fra samarbeid mellom offentlige og ideelle aktører i barnevernet. I den forbindelse ønsker jeg å gjennomføre et intervju med deg. Intervjuet forventes å ta ca. 2 timer. Det kreves ingen spesielle forberedelser eller etterarbeid av informantene. De etiske retningslinjene som gjelder for slike undersøkelser vil bli fulgt. Samtalene vil bli tatt opp på lydfil og materialet vil kun bli tilgjengelig for min veileder og meg. I masteravhandlingen vil opplysningene fra intervjuene bli anonymisert.

Med vennlig hilsen

Sindre Fottland
Masterstudent HINT

Vedlegg 2: Intervjuguide leverandører

Plan for gangen i intervjuet:

1. Intervjuer stiller hovedspørsmålet
2. En leverandør svarer
3. Utdyping fra de andre leverandørene, felles refleksjon og gjennomgang av oppfølgingsspørsmål

Samhandling - *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*

Samarbeid Bufdir

1. Hvilke intensjoner tenker dere at Bufdir har ved å benytte seg av anbudskonkurranser?
 - Sikre kvalitet
 - Lovpålagt
 - Lavest mulig pris
 - Kontroll
2. Hvordan opplevdes kontraktsforhandlingene ved siste kontraktsinngåelse?
 - Klima
 - Muligheter for å foreta justeringer
 - Inntrykk vedrørende hva som ble mest vektlagt (pris vs. kvalitet)
 - Endringer når det gjelder pris og kvalitet, for de som hadde gamle driftsavtaler, når de gikk inn i nye kontrakter med Bufdir
3. Hvordan opplever du at nåværende avtaler fungerer?
 - Rammeavtaler
 - Avtale om faste plasser
 - Enkeltkjøp
4. Hvordan er mulighetene for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter?
5. Hvordan oppleves samarbeidet med Bufdir?
 - Likeverdige partnere
 - Tillit
 - Anerkjennelse
 - Gjennomslag for innspill
 - Er samarbeidet påvirket av bruken av anbudskonkurranser

Samarbeid med fagteam

6. Hvordan fungerer arbeidet opp mot fagteam i den enkelte sak?
 - Er samarbeidet påvirket av bruken av anbudskonkurranser

Informasjonsflyt - *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?*

7. Hvordan foregår dialogen mellom partene under avtaleperioden?
 - Informasjonsflyt
 - Holdes informasjon tilbake som ikke er fordelaktig for kvalitet og pris
8. Hvordan blir problemstillinger som ikke er formulert i kontrakten, løst mellom partene?
 - Hvordan håndteres uforutsette hendelser
9. Har innføring av markedsløsning gjort noe med maktforholdet mellom de ideelle og Bufdir/Bufetat?

Kontroll - *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

10. Hvordan sikrer oppdragsgiver at leverandørene leverer i henhold til avtalt tjeneste?
 - Kontraktsoppfølging
 - Tilsyn
 - Stikkprøvekontroll
 - Økonomisk innsyn
 - Rapportering

Styringsformer - *Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?*

11. Vil den nye samarbeidsavtalen med regjeringen gi endringer i måten det skal samhandles med de ideelle aktørene?

Vedlegg 3: Intervjuguide Bufdir

Plan for gangen i intervjuet:

1. Intervjuer stiller hovedspørsmålet
2. En informant svarer
3. Utdypning fra den andre, felles refleksjon og gjennomgang av oppfølgingsspørsmål

Samhandling - *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*

1. Hva tenker dere skiller ideelle aktører i fra de øvrige private aktørene?
 - Intensjoner
 - Verdier
 - Forskjeller/sammenheng kvalitet og pris
2. Hvorfor benytter Bufdir seg av anbudskonkurranser?
 - Sikre kvalitet
 - Lovpålagt
 - Lavest mulig pris
3. Hvordan opplevdes kontraktsforhandlingene ved siste kontraktinngåelser med de ideelle aktørene?
 - Klima
 - Mulighet for å foreta justeringer
4. Har bruk av anbud bidratt til lavere døgnpriser på de ulike ideelle institusjonene?
5. Hvordan opplever dere at nåværende avtaler fungerer?
 - Rammeavtaler
 - Avtale om faste plasser
 - Blir plassene belagt
 - Høye kostnader for Bufetat
 - Enkeltkjøp
 - Blir dette ofte benyttet
 - Høyere døgnpriser
6. Hvordan er mulighetene for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter?
7. Hvordan oppleves samarbeidet med de ideelle aktørene?
 - Påvirker bruken av anbudskonkurranser samarbeidet

Informasjonsflyt - *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene, særlig med tanke på elementene kvalitet og økonomi (pris)?*

8. Hvordan foregår dialogen mellom partene under avtaleperioden?
 - Informasjonsflyt
 - Hyppighet i kontakten
9. Hvordan blir problemstillinger som ikke er formulert i kontrakten, løst mellom partene?
 - Hvordan håndteres uforutsette hendelser
10. Har innføringen av markedsløsning gjort noe med maktforholdet mellom de ideelle og Bufdir/Bufetat?

Kontroll - *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

11. Hvordan etterser dere at leverandørene leverer i henhold til inngått tilbud?
 - Kontraktsoppfølgingsmøter
 - Hyppighet
 - Tilsyn
 - Hyppighet
 - Stikkprøver
 - Gjøres dette
 - Hvilke kriterier benyttes for utvelgelse
 - Rapportering
 - Hva benyttes
 - Hvordan blir avvik fulgt opp
 - Innsyn økonomi
 - Gjennomgås regnskapene
 - Hva gjøres ved store overskudd eller mistanke om at pengene ikke benyttes på avtalt tjeneste
12. Hva gjør Bufdir for å komme i dialog for å øke kvaliteten i det tilbudet som de ideelle institusjonene tilbyr?

Styringsformer - *Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?*

13. Vil den nye samarbeidsavtalen med ideell sektor gi endringer i måten det skal samhandles med de ideelle aktørene?

Vedlegg 4: Intervjuguide Regionskontor

Samhandling - *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*

1. Har dere mye samarbeid med ideelle aktører?
 - Hvilke
2. Hva tenker du skiller ideelle aktører fra de øvrige private aktørene?
 - Intensjoner
 - Verdier
 - Forskjeller/sammenheng kvalitet og pris
3. Hva tenker du er årsaken til at Bufdir benytter seg av konkurranseutsetting ved kjøp av institusjonsplasser fra ideelle aktører?
 - Sikre kvalitet
 - Lovpålagt
 - Lavest mulig pris
 - Kontroll
4. Hvordan opplever du at nåværende avtaler fungerer?
 - Rammeavtaler
 - Avtale om faste plasser
 - Blir plassene belagt
 - Høye kostnader for Bufetat
 - Enkeltkjøp
 - Blir dette ofte benyttet
 - Høyere døgnpriser
5. Har bruk av konkurranseutsetting bidratt til lavere døgnpriser på de ulike ideelle institusjonene?
6. Hvordan er mulighetene for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter?
7. Hvordan oppleves samarbeidet med de ideelle aktørene?
 - Påvirker bruken av konkurranseutsetting samarbeidet

Informasjonsflyt - *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?*

8. Har bruk av konkurranseutsetting gjort noe med informasjonsflyten mellom Bufetat og de ideelle aktørene?
 - Informasjonsflyt
 - Hyppighet i kontakten
 - Gis de ideelle tilgang til samme informasjon som egne institusjoner

-
9. Hvordan blir problemstillinger som ikke er formulert i kontrakten, løst mellom partene?
- Hvordan håndteres uforutsette hendelser
10. Har innføringen av markedsløsning gjort noe med maktforholdet mellom de ideelle og Bufdir/Bufetat?

Kontroll - *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

11. Hvordan kontrollerer Bufdir/Bufetat at den ideelle institusjonen leverer tilbud i henhold til inngått avtale?
- Hvis kontroll – hvem gjennomfører og hva
 - Kontraktsoppfølgingsmøter
 - Hyppighet
 - Tilsyn
 - Hyppighet
 - Stikkprøver
 - Gjøres dette
 - Hvilke kriterier benyttes for utvelgelse
 - Rapportering
 - Hva benyttes
 - Hvordan blir avvik fulgt opp
 - Innsyn økonomi
 - Gjennomgås regnskapene
 - Hva gjøres ved store overskudd eller mistanke om at pengene ikke benyttes på avtalt tjeneste
12. Hva gjør Bufetat/Bufdir for å komme i dialog for å øke kvaliteten i det tilbudet som de ideelle institusjonene tilbyr?

Styringsformer - *Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?*

13. Vil den nye samarbeidsavtalen med ideell sektor gi endringer i måten det skal samhandles med de ideelle aktørene?

Vedlegg 5: Intervjuguide Fagteam

Samhandling - *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*

1. Har dere mye samarbeid med ideelle aktører?
 - Hvilke
2. Hva tenker du skiller ideelle aktører fra de øvrige private aktørene?
 - Intensjoner
 - Verdier
 - Forskjeller/sammenheng kvalitet og pris
3. Hvilke intensjoner tenker du at Bufdir har ved å benytte seg av anbudskonkurranser?
 - Sikre kvalitet
 - Lovpålagt
 - Lavest mulig pris
 - Kontroll
4. Hvordan opplever du at nåværende avtaler fungerer?
 - Rammeavtaler
 - Avtale om faste plasser
 - Blir plassene belagt
 - Høye kostnader for Bufetat
 - Enkeltkjøp
 - Blir dette ofte benyttet
 - Høyere døgnpriser
5. Har bruk av anbud bidratt til lavere døgnpriser på de ulike ideelle institusjonene?
6. Hvordan er mulighetene for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter?
7. Hvordan oppleves samarbeidet med ideelle aktørene?
 - Påvirker bruken av anbudskonkurranser samarbeidet

Informasjonsflyt - *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene, særlig med tanke på elementene kvalitet og økonomi (pris)?*

8. Har bruk av anbud gjort noe med informasjonsflyten mellom dere og de ideelle aktørene?
 - Informasjonsflyt
 - Hyppighet i kontakten
 - Gis de ideelle tilgang til samme informasjon som egne institusjoner

9. Hvordan blir problemstillinger som ikke er formulert i kontrakten, løst mellom partene?
- Hvordan håndteres uforutsette hendelser
10. Har innføringen av markedsløsning gjort noe med maktforholdet mellom de ideelle og Bufdir/Bufetat?

Kontroll - *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

11. Hvordan kontrollerer Bufdir/Bufetat at den ideelle institusjonen leverer tilbud i henhold til inngått tilbud?
- Hvis kontroll – hvem gjennomfører og hva
 - Kontraktsoppfølgingsmøter
 - Hyppighet
 - Tilsyn
 - Hyppighet
 - Stikkprøver
 - Gjøres dette
 - Hvilke kriterier benyttes for utvelgelse
 - Rapportering
 - Hva benyttes
 - Hvordan blir avvik fulgt opp
 - Innsyn økonomi
 - Gjennomgås regnskapene
 - Hva gjøres ved store overskudd eller mistanke om at pengene ikke benyttes på avtalt tjeneste
12. Hva gjør Bufetat/Bufdir for å komme i dialog for å øke kvaliteten i det tilbudet som de ideelle institusjonene tilbyr?

Styringsformer - *Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?*

13. Vil den nye samarbeidsavtalen med ideell sektor gi endringer i måten det skal samhandles med de ideelle aktørene?

Vedlegg 6: Intervjuguide Virke

Samhandling - *Hvordan oppleves samhandlingen mellom oppdragsgiver og leverandør?*

1. Hvordan opplever du at nåværende avtaler fungerer?
 - Rammeavtaler
 - Avtale om faste plasser
 - Enkeltkjøp
2. Hvordan er mulighetene for å gjøre tilpasninger på avtalte kontrakter?
3. Hvordan oppleves samarbeidet mellom Bufdir og de ideelle aktørene?
 - Påvirker bruken av markedsløsninger samarbeidet

Informasjonsflyt - *Hvordan er informasjonsflyten mellom partene?*

4. Hvordan foregår dialogen mellom partene under avtaleperioden?
5. Hvordan blir problemstillinger som ikke er formulert i kontrakten, løst mellom partene?
 - Hvordan håndteres uforutsette hendelser

Kontroll - *Hvilke organisatoriske grep, strukturelle og prosessuelle, har oppdragsgiver tatt for å sikre nødvendig oppfølging av kontraktene?*

6. Hvordan sikrer oppdragsgiver at leverandørene leverer i henhold til avtalt tjeneste?
 - Kontraktsoppfølging
 - Tilsyn
 - Stikkprøvekontroll
 - Økonomisk innsyn
 - Rapportering

Styringsformer - *Hvordan påvirker bruk av markedsløsning som styringsform samarbeidet mellom de ideelle barneverninstitusjonene og det offentlige?*

7. Vil den nye samarbeidsavtalen med regjeringen gi endringer i måten det skal samhandles med de ideelle aktørene?
 - Hvilke begrensninger/muligheter gir Lov om offentlige anskaffelser

Vedlegg 7: Oversikt ideelle institusjoner

IDEELLE INSTITUSJONER

Oversikt	Faste plasser 2009	Rammeavtaler 2010
Fagertun Norsk Folkehjelps hybelhus	11	
Frelsesarmeens Heggli	6	
Frelsesarmeens Lillebo	6	
Frelsesarmeens Soldammen	6	
Frelsesarmeen, Solfeng	Lagt ned	
Frelsesarmeens Solgløtt	3	6
Frelsesarmeens Solgry	6	
Frelsesarmeens Tryggheim	5	
Garnes Ungdomssenter	6	13
Hardanger og Voss Museum	Under avvikling	
Josephines stiftelse	5	
Kirkens Bymisjon, Dreieskjevå	Lagt ned	6
Kirkens Bymisjon i Oslo, Heggeli		
Kirkens sosialtjeneste Styve Gard Kollektivet	3	15
Kirkens sosialtjenestes Bogn Bufellesskap	10	
Kirkens sosialtjenestes Solstrand Barnevernsenter	lagt ned	
Kirkens sosialtjenestes Stiftelsen Rostad	11	15
Minde barne- og ungdomshjem	Overtatt av Bufetat	
Oslo Sanitetsforening Brusetkollen	17	
Stiftelsen Bjørklund	Lagt ned	
Stiftelsen Fossumkollektivet	X	X
Stiftelsen Hiismoenkollektivet	X	X
Stiftelsen Klokkergården	X	X
Stiftelsen Lillehavn	Lagt ned	
Stiftelsen Milepælen	3	
Stiftelsen Motivasjonskollektivet		16
Stiftelsen Rostad	11	15
Stiftelsen Sveio bufellesskap	Lagt ned	
Stiftinga Voss barneheim	10	
Tyrlstiftelsen	15	

Hadde rammeavtale men ikke avtale om faste plasser

Leverte tilbud men fikk ikke avtale i 2009

Barneinstitusjon. Inngikk avtale i 2009 som senere ble sagt opp pga føringer om å ikke ha barn i institusjon

Totalt 57 plasser

Totalt 22 plasser

Totalt 51 plasser

Hadde avtale om faste plasser som ble sagt opp