

# BESTILLERENHETER MED RELEVANT KOMPETANSE

- På hvilken måte har det offentlige ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant kompetanse når de har konkurranseutsatt tjenester?

**Fra ”Fire and forget” til ”Hands on”**



**Copenhagen  
Business School**  
HANDELSHØJSKOLEN

**Master of Public Administration  
2002-2004 HHK, HINT, HIST  
Karin Brekke  
Berit Salvesen**

# Master

<b>1 Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>2 Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Innledning</b> .....	<b>7</b>
3.1.1 Kapittelets innhold.....	7
3.2 BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLING.....	7
3.2.1 Internasjonale trender .....	7
3.2.2 Omstillinger - strategier og konsekvenser .....	7
3.2.3 Omstilling i offentlig sektor - Politiske føringer i Norge .....	8
3.2.4 Privat offentlig samarbeid .....	9
3.2.5 Konkurransetsetting .....	9
3.2.6 Bestiller - Utfører Modellen .....	10
3.3 VALG AV PROBLEMSTILLING .....	10
3.4 AVGRENSNINGER.....	11
3.5 OPPSUMMERING AV INNLEDNING.....	12
<b>4 Teori og modeller</b> .....	<b>13</b>
4.1 INNLEDNING.....	13
4.1.1 Valg av teori .....	14
4.1.2 Teoristruktur .....	15
4.2 TEORI KNYTTET MODERNISERING AV OFFENTLIG SEKTOR I EUROPA .....	16
4.2.1 Public management Reforms.....	16
4.2.2 Accountability og transparency .....	16
4.2.3 Endring i offentlig styring.....	17
4.2.4 Trender i moderne organisasjonsutvikling .....	17
4.2.5 Iverksettingsteori .....	18
4.2.6 Produktivitet og effektivitet .....	19
4.2.7 Transaksjons- og kontraktsteori.....	19
4.2.8 Prinsipal-agent teori .....	20
4.3 TEORI KNYTTET TIL STRATEGI .....	21
4.3.1 Strategiske endringer og Strategibegrepet .....	21
4.3.2 Indre og ytre press .....	22
4.3.3 Endringsstrategier og interessenter .....	23
4.3.4 Transformasjonssystemet.....	23
4.3.5 Legitimitet.....	24
4.4 TEORI KNYTTET TIL ORGANISASJON.....	25
4.4.1 Det organisatoriske adferdssystem.....	25
4.4.2 Systemteori .....	26
4.4.3 Garbage can modellen.....	27
4.4.4 The knowing-doing gap modellen .....	27
4.5 ORGANISASJONSLÆRING .....	28
4.5.1 Drøfting av Organisasjonslæring og organisasjonskultur .....	28
4.5.2 Enkeltkrets og dobbelkretslæring.....	29
4.6 TEORI KNYTTET TIL KOMPETANSE.....	30
4.6.1 Innledning.....	30
4.6.2 Kompetanseutvikling eller kompetansestyling.....	31
4.6.3 Kompetansesamfunnet .....	32
4.7 PRESENTASJON AV 6 DELSPØRSMÅL.....	32
4.7.1 Teorivalg for delspørsmålene .....	33
4.7.2 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til definisjon .....	33
4.7.3 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til prosess .....	34
4.7.4 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til struktur - organisasjon.....	34
4.7.5 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til struktur - roller .....	35
4.7.6 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til kompetanse .....	35

4.7.7 Begrunnelse for delspørsmålet knyttet til omorganisering .....	35
4.7.8 Oppsummering delspørsmål .....	36
4.8 OPPSUMMERING TEORI .....	36
<b>5 Metode .....</b>	<b>37</b>
5.1 INNLEDNING .....	37
5.2 GENERELT OM METODEDEORI OG METODEVALG .....	37
5.2.1 Deduktiv eller induktiv metodevalg .....	38
5.2.2 Kvalitativ eller kvantitativ metode .....	38
5.2.3 Metodetriangulering .....	39
5.2.4 Kunnskapsmessige mål .....	39
5.3 TEMA FOR PROBLEMSTILLINGEN – FORBEREDELSE .....	40
5.3.1 Temavalg .....	40
5.3.2 Valg av undersøkelsesenheter .....	40
5.3.3 Å Løpe etter undersøkelsesenheter .....	41
5.3.4 Casestudium .....	42
5.3.5 Valg av respondenter .....	42
5.4 UNDERSØKELSESDSIGN .....	43
5.4.1 Avgrensning av enhet vi ønsket å undersøke .....	44
5.4.2 Strukturerte intervjuer og foredrag .....	45
5.4.3 Oppsummering av undersøkelsesdesign .....	47
5.5 PROBLEMSTILLINGEN .....	47
5.6 OPERASJONALISERING AV PROBLEMSTILLINGEN .....	49
5.6.1 Avhengige og uavhengige variabler .....	49
5.6.2 Oppsummering .....	50
5.7 ANALYSEMODELL .....	50
5.8 DATAINNSAMLING .....	50
5.8.1 Innledning .....	50
5.8.2 Datainnsamlingsmetode .....	51
5.8.3 Oppbygging av intervjuguide .....	51
5.8.4 Valg av intervjuform .....	51
5.8.5 Dokumentundersøkelse - sekundærdata .....	52
5.8.6 Oppsummering .....	52
5.9 VALIDITET OG RELIABILITET – KRITISK REFLEKSJON .....	52
5.10 OPPSUMMERING METODE .....	53
<b>6 Analyse .....</b>	<b>54</b>
6.1 INNLEDNING .....	54
6.2 BAKGRUNN – OM KONKURRANSEUTSETTING I FORSVARET OG OSLO KOMMUNE .....	54
6.2.1 Innledning .....	54
6.2.2 Sekundærdata - Forsvaret .....	55
6.2.3 Sekundærdata Oslo kommune .....	57
6.2.4 Lov om offentlige anskaffelser .....	58
6.3 DELSPØRSMÅL 1 - HVORDAN DEFINERES BESTILLERENHETEN I ORGANISASJONENE? .....	58
6.3.1 Innledning .....	58
6.3.2 Empiri .....	59
6.3.3 Drøfting .....	61
6.3.4 Oppsummering .....	64
6.4 DELSPØRSMÅL 2 - PÅ HVILKEN MÅTE IVARETAS OG UTVIKLES BESTILLERENHETEN FOR Å MØTE KRAVENE I MARKEDET? .....	65
6.4.1 Innledning .....	65
6.4.2 Empiri .....	66
6.4.3 Drøfting .....	68
6.4.4 Oppsummering .....	72
6.5 DELSPØRSMÅL 3 - PÅ HVILKEN MÅTE FOREGIKK OPPRETTELSEN AV BESTILLERENHETENE I FORSVARET OG OSLO KOMMUNE? .....	72
6.5.1 Innledning .....	72
6.5.2 Empiri .....	73

6.5.3 Drøfting .....	75
6.5.4 Oppsummering.....	77
6.6 DELSPØRSMÅL 4 - HVILKEN ROLLER BØR BESTILLERENHETENE HA? .....	78
6.6.1 Innledning.....	78
6.6.2 Empiri .....	78
6.6.3 Drøfting .....	80
6.6.4 Oppsummering.....	83
6.7 DELSPØRSMÅL 5 - HVILKEN KOMPETANSE HAR BESTILLERENHETENE OG ER KOMPETANSEN HENSIKTSMESSIG SAMMENSATT? .....	83
6.7.1 Innledning.....	83
6.7.2 Empiri .....	84
6.7.3 Drøfting .....	86
6.7.4 Oppsummering.....	91
6.8 DELSPØRSMÅL 6 - PÅ HVILKEN MÅTE HAR DE STADIGE OMORGANISERINGENE PÅVIRKET ETABLERING AV BESTILLERENHETER? .....	92
6.8.1 Innledning.....	92
6.8.2 Empiri .....	93
6.8.3 Drøfting .....	95
6.8.4 Oppsummering.....	99
6.9 DELSPØRSMÅLENE - VURDERING AV RELIABILITET OG VALIDITET .....	99
6.10 KONKLUSJON PÅ FORSKERSPØRSMÅL 1 – ER BESTILLERENHETENE I OFFENTLIG SEKTOR TILFELDIG SAMMENSATT, ELLER ER DE ET RESULTAT AV STRATEGISK PLANLAGT STYRING? .....	100
6.10.1 Innledning.....	100
6.10.2 Konklusjon på forskerspørsmål 1.....	100
6.11 KONKLUSJON PÅ FORSKERSPØRSMÅL 2 - ER DET MULIG Å UTARBEIDE EN GENERISK MODELL FOR BESTILLERENHET MED RELEVANT KOMPETANSE I OFFENTLIG SEKTOR?.....	101
6.11.1 Innledning.....	101
6.11.2 Delmodell 1 Avklaring av ansvarsfordeling mellom strategisk og operativ styring av bestillerenheter med relevant kompetanse .....	102
6.11.3 Delmodell 2 Det strategiske ansvaret for styring av kompetanse til bestillerenheter.....	103
6.11.4 Delmodell 3 Måling av faktisk mot optimal sammensetning av kompetanse i bestillerenheter.....	104
6.11.5 Generisk modell .....	105
6.11.6 Forskerspørsmål 2 – oppsummering .....	106
6.12 KONKLUSJON PÅ HOVEDPROBLEMSTILLINGEN – PÅ HVILKEN MÅTE HAR DET OFFENTLIGE IVARETATT BEHOVET FOR BESTILLERENHETER MED RELEVANT KOMPETANSE NÅR DE HAR KONKURRANSEUTSATT TJENESTER? .....	106
6.12.1 Innledning.....	106
6.12.2 Konklusjon hovedproblemstilling.....	106
<b>7 Perspektiv – oppsummering .....</b>	<b>108</b>
7.1.1 Innledning.....	108
7.1.2 Perspektiv på problemstillingen .....	108
7.1.3 Perspektiv på forskningsdesign .....	109
7.1.4 Perspektiv på bruk av teori .....	109
7.1.5 Oppsummering.....	109
7.2 MULIGHETER FOR VIDERE FORSKNING.....	109
<b>8 Litteraturliste.....</b>	<b>111</b>
<b>9 Figurliste .....</b>	<b>113</b>
<b>10 Vedlegg.....</b>	<b>113</b>

## 1 Forord

Dette dokumentet er en masteravhandling i studiet Master of Public Administration. Studiet er et samarbeid mellom høgskolene i Nord- og Sør-Trøndelag og Handelshøjskolen i København.

Dokumentet er utarbeidet av Karin Brekke og Berit Salvesen. Vi har jobbet i offentlig sektor i mange år i ulike roller på ulike nivå, men vi har ikke arbeidet med konkurranseutsetting eller bestillerenheter. Da vi startet masterstudiet jobbet vi henholdsvis i Forsvaret og Oslo kommune. Bakgrunnen for denne avhandlingen er våre egne erfaringer med store og ikke minst hyppige omorganiseringer og at det har vært bemerkelsesverdig lite offentlig debatt rundt omleggingene. Begrunnelsen for omorganiseringene synes å ligge et sted mellom bedriftsøkonomiske grunner og behovet for å vise handlingskraft og handlingsvilje<sup>1</sup>. Aktiv bruk av markedet er ett av flere virkemidler som er tatt i bruk for å effektivisere offentlig sektor og Omstillingene har medført store endringer som virker inn på de ansatte og brukerne av tjenester i offentlig sektor, norsk rett og konkurransemarkedet i Norge. Både Forsvaret og Oslo kommune har innført ulike former for privat-offentlig samarbeid. Vi har undret oss over hvordan endringsprosessene organiseres og styres når tempoet i omorganiseringene er så høyt. Derfor har vi som tema for denne avhandlingen valgt å se på hvilken måte det offentlige har ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant kompetanse når de har konkurranseutsatt tjenester.

I forbindelse med studiet har vi gjennomført studiereiser til Potsdam, Brussel og København. Ved besøket i København fikk vi muligheten til å besøke den danske Forsvarskommando og gjennomførte et intervju for å høre hvordan de organiserte omstillingene til udlicitering.

Selv om det har vært en utfordringen å kombinere krevende jobber og studier i nærmere tre år har det, slik vi ser det, gitt en mulighet til fordypning og innsikt i problemstillinger som er svært aktuelle i jobbsituasjon. Vi takker våre arbeidsgivere som har gitt oss muligheten til å gjennomføre studiene.

Når vi har henvendt oss til personer og organisasjoner i og utenfor egen arbeidsplass, har vi blitt møtt med imøtekommenhet, interesse og åpenhet.

Vi vil derfor rette en stor takk til våre informanter i Forsvarsdepartementet, Forsvarets Logistikkjeneste, Byrådsavdeling for Finans og utvikling i Oslo kommune, Bestillerenheten ved Bydel Grünerløkka og Stovner i Oslo kommune. Videre til Statskonsult, til Linda Lai og Josefine Aaser for gode møter og meget nyttig læring. Ikke minst stor takk til vår veileder Stein J. Valstad som har loset oss gjennom denne prosessen.

Oslo, den 5. april 2004

Karin Brekke

Berit Salvesen

---

<sup>1</sup> Røvik (1998)

---

## 2 Abstract

As in many other countries, *governance* has led to the use of assorted methods of marketization and privatization as one of many means to make the public sector more efficient in Norway. In this paper we present the research we have done to establish in what way the public sector has attended to the needs for relevant competence in their ordering units when they have put their services up for competitive tendering. We also wanted to find out whether the order units were put together as a result of a strategically planned process or if it was more incidental, a “muddling through” process.

Our analyses are founded on a case study of two dissimilar, but large and complex organisations, the Municipality of Oslo and the Norwegian Defence. Within the different methods of private-public cooperation, competitive tendering is one that has been used by these two organizations for some years. We used a triangulating method, consisting of document analyses, interviews and our own experience from many years of working in the public sector. Our frame of understanding has mainly been the study of strategic management, economics and organisational behaviour supplied by new institutional theory.

The political commission awarded to the Municipality of Oslo in Bystyremelding nr 1/1998 om *Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune* and for the Defence came in the White Paper – *Stortingsproposisjon nr 45 (2000-2001) Restructuring of the Norwegian Defence 2002-2005*. We have seen that the degree of detailing in the documents to Oslo by far exceeds those to the Defence on how to organise the ordering units and on the processes that were required in order to make the competitive tendering function well.

As we have seen in our work, this has had great impact on the way the tendering/ordering units were implemented in the organisations. Whereas Oslo set up stable, defined units with clear lines of responsibility for the processes necessary, the Defence set up units or formed functions that involved many organisational entities on many levels and complex processes that are hard to follow. But the interviews we carried out showed that neither of the organisations has designated personnel according to the need for competence in the units, even though the documents showed that they had the necessary knowledge to do so<sup>2</sup>.

Like the rest of the public sector, the Municipality of Oslo and the Defence are carrying out many reorganizations with widely different objectives, restructuring, downsizing, new geographical localizations and administrative adjustments, competitive tendering is only one of many goals. The expectations for results from both political- and userlevel are high, which puts a lot of pressure on the strategic level. Without an overview which picture of the total inventory of competence, the selection and planning process is difficult to manage.

We have seen that the reorganization of the Municipality of Oslo, *bydelsreformen*<sup>3</sup> has resolved the pilot organisation of order units that had been built up over a 3-year period. New units were set up with personnel according to length of service. In the Defence the units are being set up within an organisation in continuing reorganization with great emphasis on downsizing within the shortest possible time.

---

<sup>2</sup> In accordance to the knowing doing gap model by Pfeffer & Sutton (2000)

<sup>3</sup> A reform reducing and adjusting the number of administrative, geographical entities in Oslo

---

Using Cohen, March and Olsens Garbage Can Model (1972) to better understand decisions made in the implementation of the political goals, we have seen that in a situation with swift readjustments to many goals in huge, complex organisations such as the Municipality of Oslo and the Defence, these are well on their way to implementing the order units. But the composition of the competence has been done in a coincidental way rather than in a strategically managed process.

## 3 Innledning

### 3.1.1 Kapittelets innhold

I innledningskapittelet vil vi ta for oss bakgrunnen for vårt valg av tema *bestillerenheter med relevant kompetanse*. Vi vil gi en kort presentasjon av de utviklingstrekk som har preget offentlig sektor, fra de internasjonale trender til de mer nasjonale føringer og politikk i Norge. Videre definerer vi konkurranseutsetting og Bestiller – Utfører Modellen (BUM) og presenterer så hovedproblemstillingen med to forskerspørsmål.

### 3.2 Bakgrunn for valg av problemstilling

#### 3.2.1 Internasjonale trender

Den økonomisk og politiske utviklingen gjorde at en rekke land utover på 1980-tallet stod overfor utfordringer innen offentlig sektor med en kombinasjon av økende velferdskostnader og synkende muligheter for å øke skatteinntektene. Dette falt sammen med en økende kritikk av og synkende tillit til de offentlige tjenestene. De bar preg av manglende effektivitet og dårlig kvalitet.

De nødvendige tiltakene for å legge om og gjenopprette tilliten til offentlig sektor, ble i starten betegnet som New Public Management Busch et al (1999). Det oppstod en erkjennelse av at offentlig sektor er for stor og med fordel kan privatiseres eller organiseres og styres etter mønster fra privat sektor. Endringene vil innebære endringer i ansvar og nye roller for politiske og administrative og økonomiske aktører. Selve samspillet mellom borgere, brukere eller kunder og offentlig sektor forandres. Disse omleggingene har etterhånden i Europa fått en samlebetegnelse *Governance*.

De store strukturelle og prosessuelle endringene som ligger i reorganiseringen av offentlig sektor er helt i tråd med internasjonale trender. Det er ikke bare et vestlig, europeisk fenomen, for eksempel har New Zealand gjennomført meget omfattende reformer og reduksjoner av offentlig sektor.

Bouckaert (2002) som har sammenlignet en rekke land innen OECD de siste 20 år, hevder at endringene i offentlig sektor viser mer eller mindre like trekk med krav om *accountability*<sup>4</sup> og *transparency*<sup>5</sup>.

En OECD rapport (2003:3) peker på viktigheten av åpenhet, legitimitet, implementering og offentlig støtte i privatiseringsprosesser ” *The privatisation process should be transparent to enhance its integrity, gain credibility with potential investors and ensure public support. An effective communications campaign is needed to explain the policy objectives of privatisation and how they are to be achieved*”.

#### 3.2.2 Omstillinger - strategier og konsekvenser

*Governance* kan også betegnes som regjeringskunst, evnen til å stake ut kursen og styre. Begrepet brukes om ny politisk og administrativ praksis i en situasjon der omgivelsene har høy

---

<sup>4</sup> Begrepet **accountability** betyr direkte å stilles til regnskap, brukes om kontroll av makthaverne. Det dekker et vidt begrep som revisjon, kontroll, sanksjoner Busch et al (2001).

<sup>5</sup> Begrepet **transparency** betyr direkte gjennomsiktighet, brukes om åpenhet og mulighet for innsyn for å sikre integritet og troverdighet i offentlig virksomhet.



grad av kompleksitet og endres så raskt at det innebærer stor grad av ustabilitet og usikkerhet. Både de stadig raskere politiske kravene til endring for å effektivisere og de nye mulighetene teknologien gir, gjør at omverdenen påvirker det som skjer inne i virksomhetene i offentlig sektor. Med konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer kan en offentlig virksomhet også ha, få eller skifte private samarbeidpartnere.

Fordi endringstakten og avhengigheten av omgivelsene øker, hevdes det av flere at strategier og strategisk ledelse og styring stadig viktigere. Men enkelte, som Bouckaert, hevder også at det ofte er langt fra de store politiske vyene til virkeligheten. Han fremhevet hvordan mangelen på evaluering av de ulike omstillingene er fremtredende og at de kan sees i perspektivet enten som strategisk handling eller inkrementelt. Flere teorier og modeller beskriver viktigheten av en forståelse for hva som er virksomhetens oppgave og ressurser, og hvordan utnytte disse for å nå de strategiske målene.

Ulike modeller, Johnsen's Strategiske balansemodell (2000), Busch et al (1999), Knowing-doing gap modellen, Sutton & Pfeffer (2000) og Garbage can modellen, Cohen, March & Olsen (1972) beskriver hvordan organisasjoner evner å nå sine strategiske målsettinger. Politikerne gir, med bakgrunn i internasjonale trender, føringer på bruk av konkurranseutsetting som et strategisk virkemiddel for å nå politiske målsettinger i omorganisering av offentlig sektor. Men det er ikke de eneste føringene de gir. De politiske føringene på omorganiseringer, reduksjoner i antall ansatte, tilpasning til nye, internasjonale og nasjonale lover og regler kommer i et stadig raskere tempo.

Vi har fokusert på ett av disse politiske målene, konkurranseutsetting - og ønsket å se på hvordan de utøvende myndigheter har omsatt de politiske strategiske målsettingene i praksis. Når de hevder at konkurranseutsetting er et strategisk virkemiddel, har de klart å holde fokus på strategisk styring for å etablere bestillerenheter?

### 3.2.3 Omstilling i offentlig sektor - Politiske føringer i Norge

Internasjonale rammebetingelser og utviklingstrekk har innvirkning på utformingen og de politiske føringene på omorganiseringen av offentlig sektor i Norge. I Norge drives Governance fra statlig nivå som beslutninger i og fra regjeringen. Statsråder som Arbeids- og administrasjonsminister Viktor Norman<sup>6</sup> og Kommunalminister Erna Solberg<sup>7</sup> har vært tydelige frontfigurer og drivere som har brukt både nedlegging, desentralisering og regionalisering som virkemidler i omstillingen og reduksjonen av offentlig sektor. Et av elementene fra *governance* som er aktuelt i omstillingsarbeidet i Norge, er konkurranseutsetting av tjenester innen offentlig sektor etter modeller og erfaringer fra andre vestlige land.

Konkurranseutsetting nevnes som ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor, og flere politiske partier har tatt til orde for å ta i bruk dette virkemidlet med effektivisering og kvalitetsforbedring som uttalte mål. Røvik (1998) hevder at begrunnelsen for å innføre konkurranseutsetting ligger et sted mellom bedriftsøkonomiske grunner og behovet for å vise handlingskraft og handlingsvilje. Selv om omstillingene medfører store endringer som virker inn på de ansatte og brukerne av tjenester i offentlig sektor, norsk rett og konkurransemarkedet i Norge, har det vært bemerkelsesverdig lite offentlig debatt rundt omleggingene.

---

<sup>6</sup> Viktor Norman gikk av som statsråd mars 2004

<sup>7</sup> Begge statsråder representerer Høyre og sitter i samlingsregjeringen Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre

En klar tendens er likevel større vekt på konkurranse, resultatmålinger og mer vekt på produktivitet og effektivitet. 4. juli 2003 ble Lov om offentlige anskaffelser vedtatt tilpasset EØS-avtalen. Lovens formål er å sikre en mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser og derved bidra til økt verdiskaping i samfunnet. I lovens §10-2 *Kriterier for valg av tilbud* stilles det krav til at samtlige evalueringskriterier skal være med i konkurransegrunnlaget eller i kunngjøringen, om mulig i prioritert rekkefølge. Evalueringskriteriene er etter vårt syn en måte å likebehandle tilbydere på i en konkurranse, men gir også sterke føringer til kvalitetsvurderinger og kvalitetsoppfølging. Den nye loven er sånn sett helt i tråd med kravene om accountability og transparency og en av en rekke andre reformer i statens budsjettssystem og styringsmåte.

### 3.2.4 Privat offentlig samarbeid

Governance og kravene til effektivisering av offentlig sektor i Norge har også bidratt til en utvikling med tettere samarbeid med privat sektor enn det som har vært vanlig frem til i dag. Samarbeidet innebærer at offentlig sektor tar privat sektor i bruk for å løse offentlige oppgaver, over tid. Det finnes flere ulike former for offentlig privat samarbeid, konkurranseutsetting er en av disse. Samhandlingen mellom det offentlige og private aktører kan skje ved aktiv bruk av markedet for produksjon av tjenester: Offentlig privat samarbeid, partnerskap<sup>8</sup>, brukerbetaling, outsourcing<sup>9</sup> og privatisering<sup>10</sup>. De ulike metodene innebærer ulike former for finansiering, produksjon, eiendomsrett og arbeidsgiveransvar. Både Oslo kommune og Forsvaret bruker eller planlegger å bruke flere av disse: Outsourcing, partnering, bench-marking<sup>11</sup> og fritt forbrukervalg. I tidlige faser av en anskaffelse vil det også ofte være hensiktsmessig å gjøre vurderinger av hvilken form som er hensiktsmessig for den spesifikke leveransen.

Uansett konkurranseform vil det være viktig å etablere bestillerenheter og sørge for at de er riktig sammensatt. I vår oppgave har vi valgt å fokusere på og bruke begrepet konkurranseutsetting, som er en konkurranseform som både Forsvaret og Oslo kommune har brukt i noen år. Vi kommer derfor ikke til å analysere disse formene nærmere. Vi gir en nærmere beskrivelse av Forsvarets og Oslo kommunes dokumentasjon som er utarbeidet rundt temaet, under sekundærdata i analysekapittelet

### 3.2.5 Konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting kan defineres som tiltak som sikter på å utsette offentlig virksomhet for konkurranse med det formål å oppnå økt effektivitet. Konkurranseutsetting er en situasjon hvor offentlig virksomhet utsetter sin produksjon for konkurranse ved å bruke markedet aktivt. Det betyr at produksjonen av en offentlig tjeneste settes ut på anbud, og at både private og offentlige aktører kan delta. Busch (1994). De ulike anbudene vurderes etter gitte kriterier, og det velges en leverandør. Dersom en privat leverandør får anbudet, kan den offentlige leverandør måtte si opp sine ansatte. Om en intern leverandør skulle få anbudet, etableres en internt avtaleforhold. I begge tilfeller er leveransen kontraktsfestet.

<sup>8</sup> Gjensidige, langsiktige avtaler om samarbeid hvor finansieringen hovedsaklig forestås av den offentlige.

<sup>9</sup> Prosessen med å overlate hele eller deler av en organisasjons funksjon(er) til en eller flere eksterne leverandører som, vi en eller annen form for kontrakt, forpliktes til å levere avtalte ytelser – utkontrahering. Bakke (2002)

<sup>10</sup> Med privatisering mener vi overføring av en offentlig virksomhet til privat sektor. Busch (2001)

<sup>11</sup> Sammenligning med andre tilsvarende virksomheter, Busch 1994

### 3.2.6 Bestiller - Utfører Modellen

I følge KPMG rapport (2003) for *Nærings- og handelsdepartementet om Offentlig Privat Samarbeid* er konkurranseutsetting *en krevende konkurranseform som stiller store krav til det offentlige som bestiller*. Anbudene i forbindelse med konkurranseutsetting strekker seg ofte over lang tid, er svært komplekse og krever stor grad av forutsigbarhet. Mange hevder derfor at en grunnleggende forutsetning for all konkurranseutsetting er at man foretar et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører. Erfaring viser at det tar tid både å utvikle rollen som en profesjonell bestiller og omstillingen fra tjenesteprodusent til profesjonell leverandør i et marked.

Oppdelingen mellom bestiller og utfører er en vesentlig forutsetning for en fair konkurranse mellom offentlige og private deltagere i et anbud. Busch et al (2001), selv om behovet vil avhenge av hvilke former for bruk av privat offentlig samarbeid en iverksetter. Bestiller – utfører modellen betyr at bestiller er ansvarlig for hva og hvor mye som skal produseres, samt avgjør hvem som skal produsere ytelsene - mens utfører er ansvarlig for å produsere ytelsene. Modellen innebærer et organisatorisk skille med bestillerenheten bygges opp i organisasjonen, mens utførerrollen overføres fra budsjettfinansiering til en kontraktsfestet avtale.

Et slikt skille vi normalt medføre et stort behov for kompetanseendring på premiss- og bestillernivå, så vel som utførernivå. I vår oppgave har vi ønsket å fokusere på bestillerenhetenes kompetanse.

**Bestillerenhet** er en strukturell enhet som består av ulike roller og står i prosessuelle forhold til andre deler av virksomheten. Den har som hovedoppgave å sørge for at konkurranseutsatte tjenester leveres til organisasjonen til rett tid, omfang, kvalitet og pris. Bestillerenheten skal sørge for kvaliteten på konkurransegrunnlaget, markedsanalyse, samt kartlegging av prisnivå og potensielle leverandører.

**Utfører** skal produsere og levere tjenester til avtalt tid, pris og kvalitet i henhold til en kontrakt. En utfører må bearbeide, analysere og konkretisere leveransen. Utfører skal sørge for at brukerne står i sentrum og få sine behov dekket. Utfører må kjenne markedet og andre konkurrerende leverandører.

## 3.3 Valg av problemstilling

Politikerne ser på konkurranseutsetting som et virkemiddel for å effektivisere og redusere offentlig sektor. I de raske og omfattende omstillingene i offentlig sektor blir det derfor avgjørende viktig å lykkes med å bli gode bestillere. Hvis de ikke lykkes nås ikke de politiske målsettingene, driftkostnadene og kvalitetstapene kan bli store. Vi har sett flere eksempler på at manglende fokus og kompetanse på bestillingene fra det offentlige kan innebære at leverandører trekker seg, går konkurs eller at kvaliteten som leveres er langt fra det som ble forventet. Men som Josefine Aaser (2003) sa i en kronikk i Aftenposten<sup>12</sup>: *Et privat selskaps primære anliggende er å tjene penger. Det går ikke inn i tidligere offentlig virksomhet for å være grei med staten.*

All erfaring viser at forholdet mellom bestiller og utfører er av stor betydning. Bestiller skal i en konkurranseprosess legge grunnlaget for at utførere svarer på konkurransen, at de er samstemte i hva konkurransen og i neste omgang leveransen gjelder. Er ikke bestillingen presis og tydelig blir heller ikke leveransen presis og tydelig. Gjennom vårt daglige arbeid og arbeidet med metodeoppgaven ved MPA studiet har vi erfart at bestillerenhetene er ulikt definert, organisert

---

<sup>12</sup> Aftenposten, 2003-12-05

og sammensatt. Derfor valgte vi å arbeide med - etablering av bestillerenheter med relevant kompetanse - som tema.

I arbeidet med å komme fram til en problemformulering gjennomførte vi flere samtaler med aktuelle aktører, deltok på foredrag og gjennomførte dokumentsøk i egne virksomheter. Vi hadde samtaler med Linda Lai som har skrevet bok om strategisk kompetansestyring. Med statsviteren Josefine Aaser som i noen kronikker i Aftenposten vinteren 2003 problematiserte privatisering av Forsvaret. Vi hadde også et møte med en rekke aktører ved Statskonsult som hadde fått et oppdrag fra AAD å lage en modell for bestillerenheter i offentlig sektor. Vi deltok også i et foredrag om kompetanseprosessen i DnB<sup>13</sup>. Forarbeidet som vi gjorde og hvordan vi utnyttet det i arbeidet er nærmere beskrevet i metodekapittelet.

Dels som et resultat av synspunkter fra dem vi var i dialog med under forberedelsene, men ikke minst ved selv å presentere og problematisere temaet for samtalepartnerne og veileder, kom vi frem til **hovedproblemstillingen**:

**På hvilken måte har det offentlige ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant kompetanse når de har konkurranseutsatt tjenester?**

Vi formulerte **to forskerspørsmål**:

**Er bestillerenhetene i offentlig sektor tilfeldig sammensatt, eller er de et resultat av strategisk planlagt styring?**

**Er det mulig å utarbeide en generisk modell for bestillerenhet med relevant kompetanse i offentlig sektor?**

### 3.4 Avgrensninger

Det finnes, som vi har nevnt over flere ulike måter som det offentlige kan utnytte markedet til produksjon av tjenester på, slik som Offentlig privat samarbeid, partnering, outsourcing og privatisering. Vi har valgt å ikke gå nærmere inn i noen analyse av de ulike formene. Vi har ønsket å fokusere på behovet for å opprette egne enheter med relevant kompetanse, men har valgt å relatere det til konkurranseutsetting. Vi er i vår oppgave opptatt av å se på konkurranseutsetting av tjenester, ikke kjøp av varer.

Når det gjelder det offentliges strategiske styring av kompetanse, har vi valgt å bare fokusere innen bestillerområdet. Vi er klar over at hovedhensikten med strategisk styring av kompetanse vil være å skaffe seg en oversikt over organisasjonenes totale kompetansebeholdning. I oppgaven bruker vi begrepet offentlig virksomhet og organisasjon om hverandre.

Vi har valgt å fokusere på hvordan det offentlige opptrer som bestiller, og ser ikke på i hvilken grad dette kunne gjelde private bedrifter. I forhold til Bestiller-Utfører Modellen (BUM) er vår problemstilling knyttet til bestiller, vi har derfor valgt å ikke se på utfører. Vi er klar over at konkurranseutsetting av offentlig virksomhet innebærer store utfordringer for de ansatte som kan miste sine arbeidsplasser.

For regioner der arbeidsmarkedet i stor grad er avhengig av noen få virksomheter, kan dette også ha store virkninger for lokalmiljøene. Vi har ikke berørt dette i vår oppgave, utover behovet for en god dialog mellom arbeidsgiver og fagorganisasjonene.

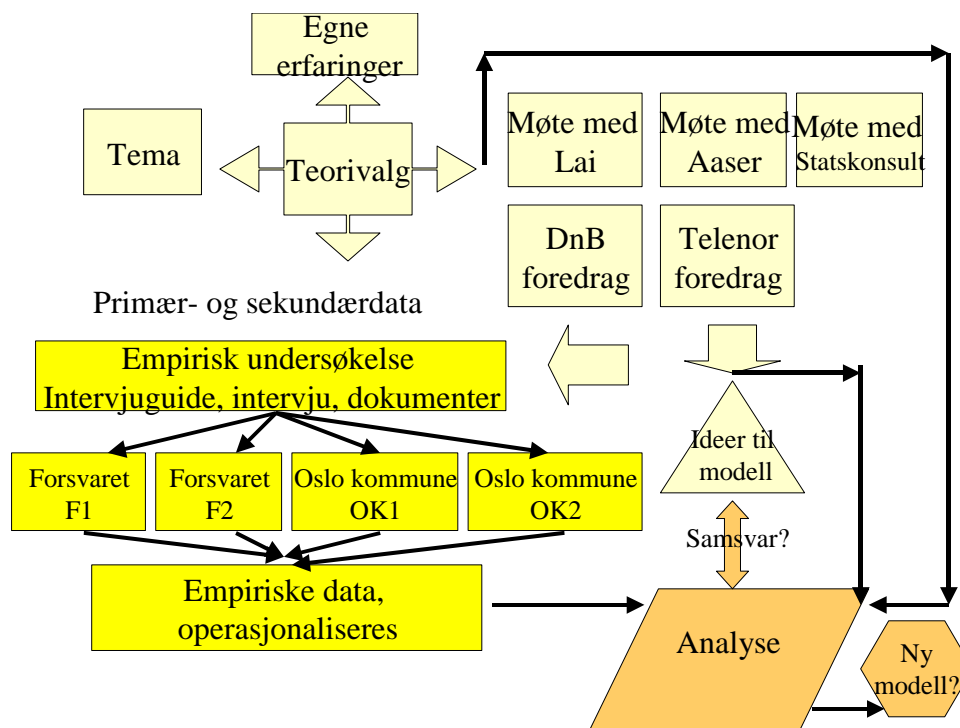
---

<sup>13</sup> Den norske Bank

Konkurrensetilsetting av tidligere offentlig virksomhet kan også ha innvirkning på befolkningens muligheter for demokratisk påvirkning og innflytelse. Dette har vi valgt å ikke drøfte i vår oppgave.

### 3.5 Oppsummering av innledning

I innledningskapittelet har vi presentert temaet vi har ønsket å undersøke nærmere – **bestillereenheter med relevant kompetanse**. Vi har også presentert en hovedproblemstilling og to forskerspørsmål som vi synes er fruktbare. De blir nærmere beskrevet metodisk i metodekapittelet og analysert i analysekapittelet. Figuren under viser en oversikt over vår vei i arbeidet med oppgaven, fra forberedelsene frem til konklusjonene.



Figur 1 Oversikt over vår vei i arbeidet med i oppgaven

Figuren viser hvordan vi med utgangspunkt i våre erfaringer, valgte et tema som vi videreutviklet ved å delta på foredrag og arrangere møter, slik det er nærmere beskrevet i kapittel 5. Teorien vi har valgt ut, knyttet til problemstillingen vår presenterer vi i kapittel 4. Vår empiriske undersøkelse som gjorde vi på to ulike nivå i organisasjonene Forsvaret og Oslo kommune ga oss funn som vi presenterer og analyserer i kapittel 6. Det strategiske nivået i Forsvaret er på figuren betegnet som F1, det operative nivå med F2. Tilsvarende er det strategiske nivået i Oslo kommune betegnet som OK1, mens det operative nivå er OK2. Til slutt i kapittel 6 ser vi om vi kan gi svar på forskerspørsmålene, med en ny modell og konkludere på hovedproblemstillingen.

## 4 Teori og modeller

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vi presentere de teorier som senere vil gi grunnlag for drøfting av problemstillingen:

**På hvilken måte har det offentlige ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant kompetanse når de har konkurranseutsatt tjenester?**

og de to forskerspørsmålene:

**Er bestillerenhetene i offentlig sektor tilfeldig sammensatt, eller er de et resultat av strategisk planlagt styring?**

**Er der mulig å utarbeide en generisk modell for bestillerenheter med relevant kompetanse i offentlig sektor?**

Utgangspunktet for vårt temavalg og derved også teorivalg er de mange omorganiseringer som offentlig sektor er preget av. Disse omorganiseringer er influert av internasjonale trender som sammenfattet kan kalles Public Management reforms Bouckaert og Pollitt (2000) og trender i moderne organisasjonsutvikling. Vi har derfor valgt å presentere disse i begynnelsen av kapitlet.

Resultater av politiske initierte reformer blir sjelden som planlagt i følge Offerdal (2000). Vi ønsker derfor å knytte iverksettingsteori til vår drøfting. Studiet av iverksetting retter søkelyset mot hva som skjer eller ikke skjer etter at politiske vedtak er fattet og det er fastlagt en politikk på et samfunnsområde.

Konkurranseutsetting er også økonomisk initiert derfor velger vi å anvende noe økonomisk teori i våre drøftinger.

For å drøfte om bestillerenhetene er tilfeldig sammensatt eller som en del av en strategisk planlagt styring har vi hentet teori knyttet til strategibegrepet og strategiske endringer.

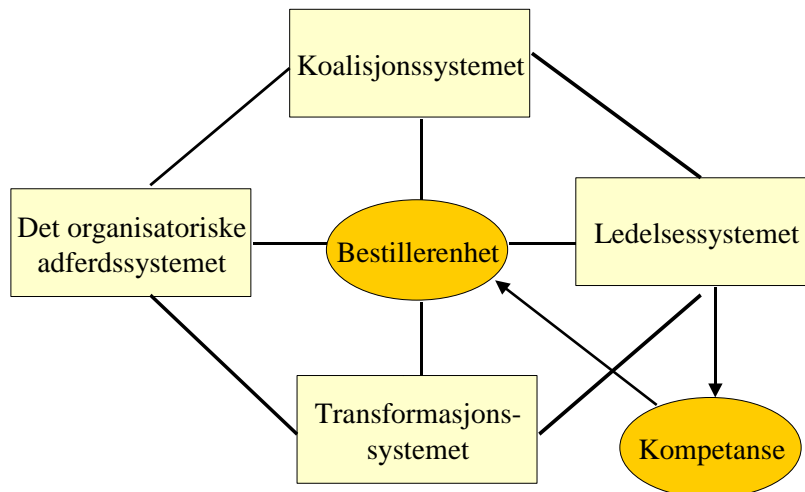
Vi anvender Forsvaret og Oslo kommune som case og definerer de som organisasjoner.<sup>14</sup> For å kunne forstå hvordan organisasjoner forholder seg til sine omgivelser, må man først forstå hvordan organisasjoner er sammensatt. Denne form for oppbygging av en organisasjon utgjør en modell som vi finner hensiktsmessig å drøfte ut ifra, den konseptuelle virksomhetsmodell. Busch et al (1999). Vi presenterer teori om organisasjonslæring og organisasjonskultur som vi anvender i våre drøftinger, videre introduserer vi Garbage can modellen Olsen (1972, 2001) og The Knowing-doing Gap modellen (Pfeffer og Sutton) (2000).

I figur 2 har vi beskrevet hvordan vi valgt å vise en modifisert konseptuell virksomhetsmodell, der vi har valgt å fremheve bestillerenheten og kompetanse til bestillerenheten. Den konseptuelle virksomhetsmodellen består av koalisjonssystemet, transformasjonssystemet, ledelsessystemet og det organisatoriske adferdssystemet. Vi er klar over at alle elementene i den

---

<sup>14</sup> Vi foreter en avklaring av synet på organisasjoner i kapittel 4.4

konseptuelle foretaksmodellen også påvirker kompetanse, men som figur 2 illustrer ønsker vi å se på om det er den strategiske ledelsen som styrer sammensetningen av kompetansen til bestillerenheten. I analysen har vi valgt å ha den konseptuelle virksomhetsmodellen som et teoretisk bakteppe.



Figur 2 Vår anvendelse av den konseptuelle virksomhetsmodellen

Relevant kompetanse er sentralt i våre drøftinger. Vi presenterer teori knyttet til kompetansebegrepet og kompetansestyring.

Tilslutt i dette kapittelet presenterer vi de seks delspørsmålene som relaterer seg til forskerspørsmålene.

#### 4.1.1 Valg av teori

Vårt valg av teori har vært avgjørende både for hvordan vi har stilt spørsmålene i undersøkelsen og hvordan vi har tolket svarene vi fikk. Vi mener at valget vi har gjort av teori bidrar til å belyse, forstå og analysere forskerspørsmålene, problemstillingen og modelloppbyggingen.

En problemstilling kan knyttes til teori på to måter Mintzberg (1979)

1. Teorien angir definisjoner og klassifisering av ulike variabler
2. Teorien angir sammenhenger hvor aktuelle variabler /enheter inngår

I vår oppgave bruker vi teorien både til å angi sammenhenger hvor aktuelle variabler/enheter inngår og til å angi definisjoner og klassifisering av ulike variabler.

Både tema og mye av teorien for oppgaven er knyttet til de store samfunnsmessige endringer, som med krav om effektivisering og endrede styringsformer gir seg uttrykk i begrepet governance. Vi anvender teori både fra strategi og endring, økonomi, organisasjon og ledelse, samt statsvitenskap. I modellen i figur 3 prøver vi å vise en oversikt over elementene vi henter teori fra til oppgaven.



Figur 3 Illustrasjon for teoretisk innfallsvinkel i oppgaven

#### 4.1.2 Teoristruktur

Vi ønsker å gi en kort presentasjon av teoriene som analyserer de internasjonale trendene som omstillingene av offentlig sektor i Norge også preges av: Governance, institusjonell teori og prinsipal-agent teori. Forståelsen av samfunnsutviklingen krever både et statsvitenskaplig, økonomisk og internasjonalt perspektiv. Teori knyttet til dette presenterer vi i punkt 4.2.

For å kunne analysere den delen av problemstillingen og forskerspørsmålet, som begge handler om implementering har vi valgt teori fra strategi og endring, Siden vi i analysekapittelet vil legge vekt på å se både på de viktigste interessentene og organisasjoners legitimitet, vil vi presentere teori fra den strategiske balansemodellen. Denne teorien presenterer vi i punkt 4.3.

Både til analysen av problemstillingen og forskerspørsmålet bruker vi teori knyttet til organisasjon og ledelse, organisasjonskultur og organisering. Der vil vi også presentere teori som beskriver organisasjonskultur og hva som påvirker organisasjoners evne til å lære. Denne teorien presenterer vi i punkt 4.4.

For å kunne analysere forskerspørsmålet vårt:

#### **Er kompetansen i bestillerenhetene tilfeldig sammensatt, eller er de resultat av en strategisk planlagt styring?**

Ønsker vi å se på de ulike beslutningsmodeller, blant annet Garbage can modellen Cohen, March & Olsen (1972). For å drøfte sammenhengen mellom tilgang på kunnskap i organisasjonen og evnen til å nyttiggjøre seg denne ønsker vi å bruke Knowing-doing gap modellen, Pfeffer & Sutton (2000). Disse modellene presenterer vi også i punkt 4.4



Vår problemstilling fokuserer på kompetanse og hvordan organisasjoner kan utnytte den, men både til forskerspørsmålet og modellen ønsker vi å bruke teori om kompetanse og strategisk kompetansestyring. Teori knyttet til dette forholdet har vi presentert i punkt 4.5.

## 4.2 Teori knyttet modernisering av offentlig sektor i Europa

I New Public Management (NPM) finnes en grunnleggende antakelse om at offentlig sektor er blitt for tungrodd og at den må lære av privat sektor og blir mer markedsorientert. Ved å la offentlige virksomheter konkurrere om å bli bedre, blir de motivert til å redusere slakket og øke produktiviteten.

### 4.2.1 Public management Reforms

Christopher Pollitt og Geert Bouckaert (2000) har i sin sammenfattende analyse av "Public management Reforms" i en forenklet modell sett på samhandlingen mellom de tre elementene: det politiske system, det administrative og markedsøkonomien i samfunnet. De har kommet frem til fire grunnleggende strategier for å takle presset mot statsapparatet; maintain (mobilisering), modernize (modernisering), marketize (markedsføring) og minimize (minimalisering).

- Mobilisere ved å begrense kostnader, stanse tilsetninger, kampanjer mot sløsing (ovenfra og ned)
- Modernisere ved å innføre mer fleksible systemer for budsjettering, rapportering og service til brukerne (nedenfra og opp)
- Markedsføre ved å innføre markedsmekanismer, konkurransemålinger, øke effektivitet, fleksibilitet og brukertilfredshet. (markedskulturen bringes inn i administrasjonen)
- Minimalisering ved å overføre så mange oppgaver som mulig til markedssektoren, privatisering og konkurranseutsetting. (mer direkte kontakt mellom det politiske system og markedsøkonomien og et utydelig skille mellom markedssystemet og det administrative)

### 4.2.2 Accountability og transparency

I governance er de to begrepene accountability og transparency vesentlige. Begrepet accountability betyr direkte å stilles til regnskap, brukes om kontroll av makthaverne. Det dekker et vidt begrep som revisjon, kontroll, sanksjoner.

Begrepet transparency betyr direkte gjennomsiktighet, brukes om åpenhet og mulighet for innsyn for å sikre integritet og troverdighet i offentlig virksomhet.

Slik Bouckaert (2002) beskriver skal det offentlige stå til ansvar og de skal vise åpenhet. Det stilles krav til at politikerne skal kunne kontrollere byråkratiet, løse opp byråkratiske regler som hindrer at det offentlige i større grad står til regnskap for å produsere effektive resultater for brukerne.

Pollitt & Bouckaert (2000) beskriver dilemmaet som det offentlige kommer i ved at de i større grad enn før skal stå til ansvar både for politikerne og brukerne eller befolkningen. Han peker også på flere paradokser ved at governance fører til at politikerne prioriterer: Nedskjæringer i offentlig sektor samtidig som de ønsker at offentlig sektor skal forbedre sine tjenester. De ønsker økt kvalitet, men lavere kostnader. De vil ha motiverte offentlig ansatte og kulturendring i offentlig sektor, men samtidig omstilling og nedbemanning. Redusert papirarbeid og unødig byråkrati, men samtidig økte krav til kontroll og innsyn.

### 4.2.3 Endring i offentlig styring

I følge J.P. Olsens (1998) *Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid* er et fellestrekk ved mange reformforslag de siste tiår at man ønsker å flytte beslutninger ut av de lovgivende forsamlinger og regjeringer eller benevnt som den politiske sfære. Staten blir kritisert for manglende evne til problemløsning, til å sikre mangfold og individuell utfoldelse. Det representative demokrati bli kritisert for manglende evne til å prioritere og holde økonomien i balanse. Trenden i dag er troen på at privatisering og fristilling fra overordnet politisk styring og bindende regelverk skal føre til bedre oppgaveløsning, bedre service, mer effektiv ressursbruk og økt fornyelses- og omstillingsevne.

Olsen viser til at det samtidig skjer det han kaller en nysentralisering og opphopning av styringsformer.

- Markedsorienteringen som den dominerende tendens der det konkurransebaserte markedet er den sentrale institusjon
- Vitenskapeliggjøring og ny-profesjonaliseringen der beslutninger skal overføres til uavhengige faglige enheter og eksperter. Mer faglig regulerte autonome enheter etableres som et ideal.
- Rettsliggjøring eller rejuridifisering der det sentrale er lovstyre, regler og ukrenkelige rettigheter og domstolskontroll. Det løpende politiske skjønn skal begrenses.
- Revisjonsekspløsjonen har sitt utspring i at desentralisering av oppgaveløsning skaper et økt behov for kontroll med resultater og måloppnåelse som vektlegger mål, plan, instruksjon gjennom revisjon, regnskap og evaluering.

I forhold til markedsorienteringen og markedssamfunnet var mottoet *That government is best which govern least* som var en av de dominerende trender på 1980-tallet. Her er sentralmaktens oppgave å sikre maktspredning og vedlikeholde enkle, nøytrale og stabile regelverk som skal beskytte individuelle rettigheter, sikre konkurranseforhold.

Johan P Olsen (1998) mener det er noen prosesser som er typiske når demokratier skal analysere hvordan den institusjonelle orden virker og bør virke.

Når et samfunn som er basert på et mangfold av styrings- og organisasjonsprinsipper skal gjennomføre større reformer, anbefales det ofte en universal medisin, og at alle institusjoner skal gjennomsyres av ett styrings- og organisasjonsprinsipp.

### 4.2.4 Trender i moderne organisasjonsutvikling

Det er særlig to ulike teoretiske perspektiver som representerer forskjellige tilnærminger til hvordan organisasjoner forholder seg til nye organisasjonsideer og oppskrifter; verktøyperspektivet og symbolperspektivet.

Den rasjonalistisk tradisjon tar utgangspunkt i at objektive problemer har oppstått organisasjonsinternt. Man skanner repertoaret av oppskrifter for å finne løsning som matcher problemene. Røvik (1998) kaller det for verktøyperspektivet, organisasjonene finner et verktøy som er tilgjengelig for og velger på grunnlag av erfaringsbaserte innsikter i hvordan de virker for å designe og redesigne for å oppnå det man til enhver tid har sikter mot å gjøre. Tradisjonen bygger på at organisasjonene er redskaper for effektivt å skaffe vedtak, varer, tiltak og tjenester.

Legitimiteten er knyttet til det å være effektiv.

Forståelsen er utfordret av nyinstitusjonell teori fra teoretikere som Meyer og Rowan, DiMaggio og Powell (ibid.) Tradisjonen tar utgangspunkt i at formelle organisasjoner befinner seg i

institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan organisasjonen bør utformes. Røvik kaller denne tradisjonen for symbolperspektivet, organisasjonsoppskrifter fremstår som meningsbærende symboler, som er mye mer enn et verktøy for effektiv problemløsning. Tradisjonen hevder at de fleste organisasjoner i dag er avhengige av støtte og legitimitet fra omgivelsene for å kunne overleve.

Røvik hevder at moderne organisasjoner forholder seg til stadig nye bølger av populære oppskrifter for ”riktige” måter å organisere og lede på. De spres fort og langt og har nærmest verdensomspennende utbredelse, de brukes i organisasjoner uten at man er pålagt det av overordnet myndighet. Han belyser hva som kan forklare at aktører i en organisasjon blir oppmerksom på og motivert til frivillig å gjennomføre endringer fra oppskriftene som er ute på reise. Symbolperspektivet gir den forklaring at organisasjonene er identitetssøkende enheter. Å ta opp i seg et nytt konsept kan både føre til at avstanden til dem man identifiserer seg med kortes inn og at avstanden øker til dem man ikke identifiserer seg med. Eks en kommune som adoperer målstyring kunne bli drevet av ønsket om å bevege seg mot det idealiserte bedriftsidealet, og av ønsket om å bevege seg bort fra den belastende bildet av et byråkratisk forvaltningsorgan.

I konvensjonelle teorier hevdes det at formell struktur er den mest effektive måte å koordinere og kontrollere det komplekse sosiale nettverket som er involvert i moderne teknologi og aktiviteter for øvrig. En byråkratisk organisasjon karakteriseres av en rasjonaliserende og upersonifisert virkemåte. Problemet er at gjeldende teori hevder at koordinering og kontroll av handlinger er den kritiske dimensjon som skaper vellykkethet. Dette grunngis med at bare gjennom slik koordinering og kontroll fastholdes de rutiner, regler og de prosedyrer som er fastsatt.

#### 4.2.5 Iverksettingsteori

Å operasjonalisere fattede politiske vedtak fører med seg ulik grad av vellykkethet. En ting er politiske vedtak, noe annet er på hvilken måte de blir satt ut i livet. Studiet av iverksetting retter søkelyset på hvordan denne operasjonaliseringen får sitt utkomme. Begrepet iverksetting befestet seg i statsvitenskapen etter Pressman og Wilavskys (1973) bok *Implementation* skisserte hvordan politiske vedtak i det sentrale Washington ble i iverksatt på lokalnivå i Oakland. Det var i første halvdel av 1980 tallet at iverksettingsstudiene hadde sitt høydepunkt og studiene har gradvis utviklet seg fram til i dag selv om de ikke har preget forskningen i den grad som de ivrigste forskere så for seg. Å innføre begrepet iverksetting markerte at implementering av en politikk er mer enn bare ren administrasjon, heller som en videreføring fortsettelse av politikken.

Selv om det i følge Offerdal (2001) er lansert mange forslag til modeller og tilnærminger for å forklare hvordan offentlig politikk blir satt ut i livet, er ikke forskningsfeltet blitt mer oversiktlig. De aller fleste undersøkelser fant at det var stor grad av avstand mellom ideal og realitet innenfor offentlig politikk. En av hovedtilnærmingene for å studere fenomenet eller utfallet av iverksettingsprosesser er å studere den ovenfra og ned<sup>15</sup>. I våre organisasjoner Forsvaret og Oslo kommune, er det naturlig å se fenomenet fra en ovenfra og nedtilnærming. Det vil si å ta utgangspunkt i de mål, som blir utformet og definert på sentralt nivå i organisasjonene. Målsetningene er i form av politiske vedtak. For så og vurdere i hvilken grad disse får

<sup>15</sup> Det finnes og en nedefra –og opptilnærming som retter søkelyset mot hvordan en politikk kan utformes slik at dens effekter blir som ønsket, samtidig viser den en metode for å kartlegge iverksettingsstrukturene .

gjennomslag nedover og utover i andre deler i organisasjonene. Det sentrale måleparadigmet blir da å se om organisasjonspraksis er i samsvar med målsetningene. De iverksettende organisasjonen blir da oppfattet som et instrument for dem som styrer dvs. politikerne

*For å bli oppfattet som legitim må iverksettingspolitikken , dersom den blir utfordret, defineres innenfor rimelige tolkninger av den opprinnelig politikken .*

Offerdal (2001: kap 11).

Forvaltningens oppgave er så å være nøytral og utføre de pålegg som er politisk gitt. Det betyr at målene må være klare og konsistente, med gyldig teknisk teori som spesifiserer de viktigste faktorer som påvirker gjennomføringen av vedtakene, her under strategisk styring, stabile strukturer, ressurser, vilje til å nå målene og kompetanse hos de lokale lederne. Dette kan forebygge og hindre iverksettingsproblemer.

Paradoksalt nok vil det i andre tilfeller være uheldig med klare mål, for at sjansene for motstand og konflikt ofte vil være større og gjøre det vanskeligere å unngå motstand hos lokale iverksettere. Forsvarets mål om å redusere personellstyrken med flere tusen personer kan være et slikt klart mål som skaper iverksettingsproblemer.

Selv om iverksettingsteorien ikke har gitt de resultater enkelte forskere har håpet på fordi den kanskje fremmer flere spørsmål enn løsninger og er uklar i formeningen av hvilket fenomen man egentlig studerer, har vi valgt å ha den med som en av våre teoretiske refleksjoner i denne avhandlingen.

#### 4.2.6 Produktivitet og effektivitet

Disse begrepene blir ofte sammenblandet ved at man ønsker å måle effektivitet , men det er produktiviteten som blir målt. Det trenger ikke være entydig sammenheng mellom produktivitet og effektivitet. For å holde begrepene fra hverandre velger vi å anvende disse definisjoner (Opstad 2000).

$$\text{Produktivitet} = \frac{\text{Produksjon}}{\text{Ressursinnsats}}$$

$$\text{Effektivitet} = \frac{\text{Verdien av produksjonen}}{\text{Ressursinnsats}}$$

Hensikten med konkurranseutsetting er å få en effektivitetsgevinst, en bedre utnytting av ressursene som skal gi en gevinst som kan tas ut i form av reduserte kostnader eller økt tilbud til brukerne.

Undersøkelser som har vært gjort for å se på effektene av konkurranseutsetting viser et redusert kostnadsnivå, men undersøkelsene har svakheter, blant annet ved at transaksjonskostnadene ikke er beregnet. Det viser seg også at kostnadene kan reduseres og kvaliteten heves ved å gjennomføre konkurransemålinger og ved intern produksjon.

#### 4.2.7 Transaksjons- og kontraktsteori

Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (2001) beskriver, i likhet med flere andre, nødvendigheten av å skille forvaltning og produksjon ved konkurranseutsetting. Begrunnelsen ligger i at offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon er kompleks med mange og ofte motstridende mål. Ved innføring av konkurranseutsetting kreves det at både innsatsfaktorene, produksjonsprosessen og resultatene kan måles og evalueres. Flere peker på at det er helt avgjørende å ha en klar ansvars- og myndighetsfordeling.

## Transaksjonskostnader

De ressurser eller kostnader som går med for å organisere og styre virksomheter. I et fritt marked er transaksjonskostnadene små, mens det offentlige er kjent for å ha betydelige transaksjonskostnader.

Transaksjonskostnadene Busch (2001) er knyttet til:

- Overføringen mellom to funksjoner
- Kontraktsforhandlinger
- Kontroll av kontraktsoppfyllelse
- Kontraktsbrudd

Det er tre forhold som påvirker transaksjonskostnadene: Grad av usikkerhet, transaksjonshyppighet og mengde transaksjonsspesifikke investeringer. Det vil være egenskapene ved transaksjonen som påvirker kostnadene: Usikkerhet kan føre til uklare kontrakter, hyppige reforhandlinger og muligheter for kontraktsbrudd. Transaksjonshyppigheten kan føre til økte kostnader for å holde seg orientert om markedet og gjennomføre forhandlinger. Transaksjonsspesifikke investeringer kan være knyttet direkte til transaksjonene og overføringene. Dette kan være stedsspesifikke investeringer, utstyrspekifikke og eller kunnskapsspesifikke.

## Kontraktsteori

I tillegg til å regulere bidrag og belønninger bidrar kontraktene til å tydeliggjøres hva det offentlige bestiller eller kjøper. Forfatterne peker på behovet for å beholde dette fokuset over tid, Busch & al (2001). Det offentlige må også opprettholde beredskap i påvente av fornyelse av anbudet. En kan dele kontrakter i markedskontrakter med i juridisk forstand og psykologiske kontrakter. Formelle kontrakter vil ofte dreie seg om: Pris, kvalitets og mengdebeskrivelser som utarbeides i forbindelse med anbudsutlysningen, må kontrolleres i driftsfasen blant annet for å utløse eventuelle innarbeide insentiver og sanksjoner i kontraktene. Relasjonskontrakter representerer ofte et sett av uskrevne forventninger mellom medlemmene i eller utenfor en organisasjon. Hierarkiske kontrakter er kontrakter mellom ansatte intern i en virksomhet.

### 4.2.8 Prinsipal-agent teori

Konkurransetsetting kan by på styringsproblemer, som kan vise seg å medføre en ikke ubetydelig kostnad.

Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo (2001) presenterer prinsipal-agent teorien, som setter styringsproblemer mellom prinsipal og agent i fokus. Prinsipalen kan være leder eller en organisasjon. Agenten kan være en ansatt eller en underliggende etat. Prinsipalen er avhengig av agenten for å oppnå egne mål.

Agentrelasjoner er problematiske av tre hovedårsaker:

1. ulik målstruktur hos prinsipal og agent
  2. asymmetrisk informasjon
  3. ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent
-

1. Ulik målstruktur: Dersom prinsipalen har andre mål som f.eks. er økonomisk initiert og de underliggende etater/ansatte legger vekt på kvaliteten. Problemer kan oppstå dersom agenten utnytter sitt handlingsrom for å oppnå egne mål og utøver såkalt opportunistisk adferd.

2. Asymmetrisk informasjon

Prinsipalen og agenten ivaretar forskjellige oppgaver og har ulik kontaktflate hos interessentene. Derved vil de også hver for seg motta informasjon, noe som igjen kan føre til at de får ulik kunnskapsgrunnlag (hidden information), som kan utnyttes av partene.

3. Ulik risikoaversjon

Agentene kan i enkelte situasjoner velge å bryte regler eller bevege seg i gråsoner som er uforenlig med prinsipalens ønsker.

### 4.3 Teori knyttet til strategi

Fordi endringstakten og avhengigheten av omgivelsene øker, blir strategier og strategisk ledelse og styring stadig viktigere. En endring krever forståelse av hva som er virksomhetens oppgave og ressurser og hvordan utnytte disse for å nå de strategiske målene.

Med endring av strategiske mål menes endring av belønningsstrømmer. Dette endrer balansen mellom interessentene og krever nye kontrakter og endring av atferd.

#### 4.3.1 Strategiske endringer og Strategibegrepet

Nadler og Tushman (1990) har utviklet en typologi for organisasjonsendringer, og skiller mellom proaktive og reaktive, inkrementelle og strategiske endringer. De inkrementelle endringene finner sted fortløpende i organisasjonen, og behøver nødvendigvis ikke være små. Strategiske, også kalt radikale endringer, har betydning for hele organisasjonssystemet Busch, Johnsen og Vanebo (1999).

Erik Johnsens (2000) mener det grunnleggende strategiske spørsmålet er: Hva er vårt eksistensgrunnlag i dag og i morgen og hvordan realisere det. I følge den *Strategiske balansemodell* ligger svaret i et samspill av ulike modeller som drøfter sammenhengen mellom strategi, organisasjonslæring og endringer i organisasjonskultur. Modellen er inndelt i fire grupperinger: - *Vi*, - *Misjon*, - *Visjon*, - *Strategi* Vi anvender den Strategiske balansemodell sammen med den Konseptuelle fortaksmodell (Busch et al 1999). Sammen beskriver de forholdet mellom organisasjonen og omverdenen, behovet for å skape og kommunisere en felles visjon og hvordan en skal kunne nå målet med gjennomføring av en strategisk endringsprosess hvor en bevisst vektlegger organisasjonslæring og kulturendring.

For å få til en strategisk utvikling må hele organisasjonen bære preg av strategisk tenking og handling. Strategibegrepet preges som en ser av ulike definisjoner og skoleretninger, men man kan si at det opereres med to hovedperspektiver eller paradigmer i strategisk ledelse:

- Det strategisk-analytiske paradigmet Porter (1980), som har fokus på at strategier først bør analyseres og planlegges, mens gjennomføringen bør gjøres til slutt. Strategiarbeidet er en oppgave for ledelsen, og bør drives eksplisitt og formalisert og strategiene skal være fremtidsrettete og bevisst utformede.

- Det strategiske innlærings/forandrings paradigmet Mintzberg (1987), Senge (1990), Nonaka og Takeuchi (1995). Her er synet at strategier skapes eller formes av handlingene i en bedrift. De vokser fram i en prosess der begreper som analyse, planlegging og gjennomføring er utydelige. Strategiarbeidet kan være eksplisitt eller implisitt og formelt eller uformelt, og er et ansvar for alle ledere i selskapet.

Argyris og Schön (1996) beskriver disse perspektivene, og viser til arbeider av Kenneth Andrews og Michael E. Porter. Disse beskriver strategi som en rasjonell prosess blant annet gjennom rivalisering og konkurransekraft. Det andre synet eksemplifisert med arbeidene til Henry Mintzberg beskriver strategi som en naturlig prosesser som responderer i forhold til sine omgivelser.

Ifølge Johnson og Scholes (1988) er det ikke nok å si at strategisk ledelse er ledelse av strategisk beslutningsprosess. De skiller mellom strategisk ledelse og operasjonell ledelse. Strategisk ledelse beskrives som ambisiøs og usikker, kompleks, helhetlig, fundamental og med langsiktige implikasjoner. Operasjonell ledelse defineres som rutineorientert, spesifikk for deler av organisasjonen og preget korttids implikasjoner.

#### 4.3.2 Indre og ytre press

Bouckaert (2000) har pekt på at et høyt internt press innen visse grenser resulterer i bedre ytelser, dette vil kunne gjelde innen strategi, økonomi, personell og organisasjon. Videre hevder han at også ytre press vil øke ytelsene. Dette kan være markedsmekanismer som bench-marking,<sup>16</sup> ikke nødvendigvis privatisering. Bouckaert (2000) fremhevet også at behovet for koordinering ikke er tilstrekkelig ivaretatt når tjenestene blir mer og mer spesialiserte. Han trakk fram fokus på ansvar og en redefinerings av ansvar som en trend ved endringer i offentlig sektor.

Å lede en organisasjon i dag betyr ifølge Johnsen (2000) å overføre kraftig ytre press til sterkt indre press på organisasjonen i form av resultatkrav og en meget resolutt belønnings- og bidragsmekanisme. I tillegg må det gis rom for at systemets indre drivkrefter eller den sosiale motivasjon gis spillerom slik at det kan skapes resultater. Disse energistrømmer bringes under kontroll av bærende verdier i form av kvalitetskrav og medansvar slik at blant annet ledelsesprosessene og transformasjonsprosessene fungerer slik de skal.

En organisasjons lederadferd altså bestå i å:

- I tråd med strategisk målsetning for hele organisasjonen strukturere de tilgjengelige ressurser i forhold til oppgavene.
- Få organisasjonens struktur til å fungere mellom de operative eller produktive deler og ledelsesmiljøene
- Sørge for at det er overensstemmelse mellom mål og midler i form av konkrete produksjonsoppgaver og ressurser til å gjennomføre dem, i de ulike (under)avdelinger i organisasjonen.

I tråd med internasjonale trender som omtales som "New Public Management" og Governance skjer det en omvandling i det norske statsapparatet i retning av fristilling av statsetater, markedsretting og konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Den fragmentering som er resultat av denne omvandling, endrer gradvis på statens muligheter for å påvirke de strukturendringer og den sentralisering som preger utviklingen i dag.

<sup>16</sup>En målemetode

### 4.3.3 Endringsstrategier og interessenter

For å kunne foreta utarbeide endringsstrategier er det nødvendig å vite hvem som utgjør interessentene eller koalisjonen. Et sentralt moment i denne sammenheng, blir forholdet mellom harmoni og konflikt i koalisjonen. Harmonifeltet finner innen de områder interessentene er enige, mens konfliktfeltet er de områder hvor interessentene er klar over interne motsetninger. Dette kan handle om for eksempel mål- og maktforhold.

På denne måte vil koalisjonens *mission*, som i Johnsens strategiske balansemodell, avdekke kombinasjonen av dens nåværende grenser og energimuligheter, Koalisjonens *vision* vil angi de ønskede nye grenser for eksistensgrunnlag som også skisserer det tidsmessige utviklingsforløp, mens koalisjonens *strategi* vil koble systemets utviklingsenergi inn i konkrete prosjekter .

Den strategiske planleggers hovedoppgave er at legge opp til en konstruksjon av det ledelses- og transformasjonssystem som skal realisere de strategiske mål.

Johnsens (2000) idealmodell for ledelsesprosessen<sup>17</sup> har til hensikt å avklare to spørsmål; Hvem er de formelle ledere og hvem er de reelle makthavere i den strategiske enhet. Han viser til at det finnes en naturlov i ledelsesteorien som sier at: *En nødvendig - men ikke tilstrekkelig – forutsetning for at lede en virksomheds strategiske utvikling er at der findes en nogenlunde operasjonell strategisk målsætning og at magthaverne i form af den reelle ledergruppe er enige heri.* Johnsen (2000:53)

### 4.3.4 Transformasjonssystemet

Transformasjonssystemet eller verdiskapingsystemet defineres ofte som ”menneske-maskin-informasjon-økonomi-systemet”. Busch, Johnsen og Vanebo (1999). Det står for selve transformasjon av bidrag til belønning. Det er tre forhold som skaper struktur i organisasjonen, bidragstrømmen etablerer teknologisk struktur, kontraktene inngått med interessentene danner en belønningsstruktur og ledelse utvikler en organisasjonsstruktur. I tillegg til formelle strukturer dannes uformelle strukturer. Kunnskaper, holdninger og verdier som er en del av teknologisk struktur, påvirker forholdet mellom ansatte og skaper en sosial struktur. Psykologiske kontraktene setter rammer og påvirker også atferden og organisasjonens funksjon. Ledelsen må både sørge for å skape energi og sørge for at den utnyttes optimalt til måloppnåelse.

Når hver enkelt enhet eller delsystem i en stor organisasjon Johnsen (2000) greier å skape balanse mellom sine ”lokale” mål og midler, vil så hele organisasjonen som helhet leve opp til å realisere sine strategiske mål.

Transformasjonssystemet kan i så måte sies å være en rekke operative enheter eller delsystemer. Det er det for viktig for en organisasjon at transformasjonssystemet fungerer slik at de riktige belønningsstrømmer er i overensstemmelse med de bidrag som gis.

Figuren under viser hvordan forholdet mellom transformasjonssystemets struktur enten er riktig eller galt og hvordan transformasjonssystemets funksjon er under eller ute av kontroll. At man lager det man skal lage.

---

<sup>17</sup> Ledelsesprocessens idealmodell fig 2.3.1.2 Johnsen (2000:53)



<b>Systemstruktur</b>			
<b>Riktig</b>	Gjør de riktige tingene galt <b>Driftsineffektivitet</b>	Gjør de riktige tingene riktig <b>Driftseffektivitet</b>	
<b>Galt</b>	Gjør de gale tingene galt <b>? (Kaos)</b>	Gjør de gale ting riktig <b>Pseudoeffektivitet</b>	
	<b>Har ikke kontroll</b>	<b>Har kontroll</b>	
			<b>Systemfunksjon</b>

Figur 4 Transformasjonssystemet etter Johnsen (2000)

I sosial motivasjon ligger blant annet at den enkelte viser entusiasme og energi i prosessen. Det er viktig at det skapes et miljø for konstruktiv kritikk. Ved å tilrettelegge for at de ansatte har en opplevelse av personlig mestring, en stolthet og forpliktelse vil endringer ikke oppleves som truende.<sup>18</sup>

### 4.3.5 Legitimitet

I og med at interessentene er så avgjørende for organisasjonslæring og derigjennom strategisk endring, blir det naturlig å vende blikket mot legitimitetens betydning. For å lykkes i den strategiske ledelsesprosessen er en avhengig av å ha fokus på å få interessentene til å tro på den kurs som stokes ut.

Kurt K Klausen (1999) hjelper oss til å forstå begrepet legitimitet. Det defineres som å bemyndige, anerkjenne eller godkjenne. De fleste studier av legitimitet dreier seg om samfunnsmessig legitimitet eller organisatorisk legitimitet. Det dreier seg om hva som oppfattes som kan gis anerkjennelse er moralsk gyldig og rettferdig. Legitimitet er heller ikke et statisk begrep, og for en organisasjon vil legitimiteten avhenge om interessentene tror på den. Klausen sier videre:

*”Når avstanden mellom forventningene og den faktiske virkelighet bliver for stor, oppstår frustrasjon, som kan lede til opposition og ultimativt til opprør” (cf. Davis 1972) Derfor drejer legitimitetsskabelse sig i vid udstrækning også om at skabe realistiske forventninger til, hvad den enkelte kan opnå i livet, til hvad velfærdsstaten kan tilbyde, til hvilken kvalitet serviceydelserne har etc.*

Busch, Johnsen og Vanebo (1999) sier om legitimitet at det kan være katastrofalt å gjennomføre organisasjonsendringer som medfører redusert legitimitet. De ser på tre former for legitimitet, pragmatisk, normativ og kognitiv.

Harmoni- og konfliktfeltet henger på sett og vis sammen med koalisjon og maktforhold. Hvis disse ikke er avklart, vil også konfliktfeltet bli spesielt utsatt for press, også basert på at det tradisjonelt har vært mindre utviklet klima for samarbeid mellom instansene. Hvis koalisjonen ønsker å flytte grensene for både harmoni- og konfliktfeltet gjennom utvidelse av dens totale egenskapsmengde fører det til en ekspansjon. For å få større orientering omkring harmonifeltet,

<sup>18</sup> Moderne motivasjonsforskning startet med A.H.Maslow i (1954), litt senere i 1959 kom Hertzbergs tofaktorteori, trivsel og motivasjonsteori.

er ledelsesatferden og språkskapningsprosessen veldig sentral. I dette bildet kommer også legitimitetens betydning inn med full styrke.

Legitimitet kan betraktes som en ressurs som skaper frihet for å drive en viss ønsket forandringsretning. Den er ikke en ressurs som er automatisk forbundet med en hierarkisk posisjon. Det er heller slik at risikoen er stor for at beslutningen om strategiske forandringer plasserer ledelsen i et kritisk lys. Om legitimitet kan en si at den både begrenser og øker handlingsrommet.

Ifølge Agneta Karlsson (2001) er legitimitet for ledelsen en nødvendighet, men samtidig en problematisk ressurs. Nødvendig fordi legitimitet er en forutsetning for gode relasjoner og for å kunne få andre til å medvirke, problematisk fordi den kontrolleres av andre, innenfor og utenfor organisasjonen.

## 4.4 Teori knyttet til organisasjon

En metodologisk avklaring vi også ønsker å foreta innledningsvis, er synet på hva en organisasjon eller en virksomhet er. Her støtter vi oss til organisasjonsvitenskapens todeling. På den ene siden står det funksjonalistiske perspektiv, hvor organisasjonen er et åpent system som har instrumentelle relasjoner til sine omgivelser. I dette perspektiver endres organisasjonen ved å endre strukturmønstre, organisatoriske prosesser og belønning av ny adferd. Vi ser her slektskap til det rasjonelle systemperspektiv som legger vekt på teknisk instrumentell rasjonalitet. Her vil administrative reformer bli betraktet som gjennomtenkte valg mellom alternative organisasjonsformer, strukturer og ideologier.

Motsetningen til dette er det fortolkende perspektiv, hvor organisasjon blir sett på som en sosial konstruksjon som eksisterer i ekspressive relasjoner til sine omgivelser. Her endres organisasjonen ved å forandre meningsstrukturene. Dette innebærer at det settes søkelys på meningsskapende prosesser som gjennom språkutvikling skaper en ny og felles virkelighetsoppfatning for interessentene. Her ser vi knytninger til Johnsens (1999) definisjon av ledelse, hvor han benytter begrepene språkskapning, målformulering og problemløsning. I sammenheng med det fortolkende perspektiv ser vi det institusjonelle perspektiv, hvor organisasjonenes legitimitet et sentralt poeng. For å skaffe legitimitet tilpasser organisasjonen seg de samfunnsmessige forventningene om hvordan rasjonelle, funksjonelle og moderne organisasjoner skal opptre. Blant de mest innflytelsesrike anvendelser av institusjonelle ideer for å analysere organisasjoner er Meyer og Rowan (1977). De argumenterer for at moderne samfunn består av mange komplekser av institusjonaliserte regler og mønstre som er produkter av profesjonelle grupper, staten og den offentlige opinion.

### 4.4.1 Det organisatoriske adferdssystem

I det organisatoriske adferdssystem Busch, Johnsen og Vanebo (1999) knyttes organisasjonskulturen sammen med organisasjonens evne og mulighet til å nå mål. De henviser til Schein (1987), som hevder at organisasjonskulturen har to funksjoner, nemlig å sikre at organisasjonen overlever og tilpasser seg ytre omgivelser, og at integrering av indre prosesser sikrer det samme. Endring i det organisatoriske adferdssystemet er ifølge Busch, Johnsen og Vanebo (ibid) ensbetydende med endring i bedriftskultur. Det er altså interessentenes egenskaper, verdier, normer og relasjoner som må påvirkes og endres.

Koalisjonens sammensetning og varighet står dermed sentralt for organisasjonskulturen og det grunnlag man skaper for å være en lærende organisasjon. Erik Johnsen (2000) har utviklet en modell for å analysere koalisjonen. Denne hjelper oss med å analysere interessentene som utgjør den reelle ledelse og som derav har størst betydning for organisasjonens strategiske utvikling.

<b>Relativt fast eller varig</b>	Potensielt eksistensgrunnlag 3	Godt nåværende og fremtidig eksistensgrunnlag 4
<b>Relativt løs eller kortvarig</b>	Mangel på eksistensgrunnlag 1	Temporært grunnlag 2
	<b>Diffus/stor uenighet blant makthaverne</b>	<b>Akseptert ledergruppering</b>

Figur 5 Strategisk analyse og syntese tabell fra Erik Johnsen, 2000

Organisasjonens evne, vilje og mulighet til å være en lærende organisasjon er ifølge Busch, Johnsen og Vanebo (1999) en viktig del av strategiske endringsprosesser. Læring, involvering, tolkning og utvikling av spydspisser er nødvendig i det totale samspillet mellom ledelsesprosessene. I en drøfting av en organisasjons evne/potensiale til organisasjonslæring og endring av organisasjonskultur i strategiske endringsprosesser er det viktig, med bakgrunn i tidligere analyse av koalisjonen, å foreta en kartlegging av hvordan organisasjonen er som sosial organisme. I tråd med Johnsen (2000) anser vi organisasjonen som summen av interessentenes harmoni- og konfliktfelt.

Utviklingsevne innebærer at organisasjonen er i stand til å foreta grenseflyttende aktivitet, som igjen er betinget av endret adferd blant interessentene. Ledelsesfunksjonen blir også sentral i dette bildet. Blant annet blir det sentralt å være i stand til å forvalte den kunnskapen man tilegner seg i det grenseflyttende arbeidet, og ser da nytte i så vel dobbeltkretslæring, som Nonakas (1994) kunnskapsbase i sin hypertekstorganisasjon.

I følge den strategiske balansemodellen ligger svaret i samspillet mellom de ulike elementene Johnsen (2000). Med endring av strategiske mål menes endring av belønningsstrømmer. Dette endrer balansen mellom interessentene og krever nye kontrakter og endring av atferd.

#### 4.4.2 Systemteori

Hvis vi ser på ulike organisasjonsteorier har systemteori de siste 40 årene blitt brukt for å beskrive kompleksiteten i en organisasjon. I følge generell systemteori Busch (2001) i komplekse organisasjoner, kan man dele en virksomhet inn i delsystemer, for eksempel avdelinger for å studere hvordan den formelle organisasjonen fungerer. Da må en alltid definere systemets grenser, og ta stilling til hvilke personer det omfatter. Dermed kan en også se på hvordan elementene utenfor systemet har leveranser til systemet (input) og mottar leveranser fra systemet (output). Denne utvekslingen er viktig. I en Bestiller-Utfører Modell blir det ekstra viktig å være seg bevisst disse bidrags-belønningsstrømmene og ha klart for seg hvilke mål en arbeider for å oppnå.

#### 4.4.3 Garbage can modellen

Cohen, March & Olsens (1972) Garbage can modellen beskriver hvordan problemer, løsninger, deltagere og valgmuligheter flyter inn og ut av en garbage can, og at problemene knyttes til løsninger basert på tilfeldigheter. Modellen ble utviklet for å beskrive empiriske observasjoner av organisatorisk og institusjonell adferd de gjorde som overrasket dem, fordi de ikke var i tråd med dominerende teoretiske ideer. Modellen beskriver hvordan organisasjonsmessige beslutninger ble fattet. For å skaffe bedre tolkninger av de observerte fenomenene trakk de bare et begrenset sett av ideer inn i undersøkelsen.

Garbage can som modell beskriver likevel i følge Olsen (2001) kompleksiteten ved den organisatoriske settingen de politiske aktørene opererer i og institusjonelle endringer.

Modellen beskriver organisasjoner som en samling av valg som ser etter problemer, saker og følelser som ser etter beslutningssituasjoner der de kan bli fremsatt, løsninger på utkikk etter saker de kan være svaret på og beslutningsfattere på utkikk etter arbeid. Problemer, løsninger, deltagere og valgmuligheter flyter inn og ut av garbage can, og hvilke problemer som knytter seg til hvilke løsninger er stort sett tilfeldig.

Målet var Olsen (2001) å utdype og endre eksisterende teoretiske ideer om organisatoriske beslutninger for å finne mening i noen empiriske observasjoner. De presenterer en måte å se på organisasjoner – ideer som man antok var mer nyttige for noen formål og noen organisasjoner, aktiviteter og situasjoner enn andre. Modellen var ment å beskrive noen trekk i beslutningstaking som ikke er mye behandlet av andre perspektiver, men som likevel er viktige. Hensikten er altså å utvide, i stedet for å erstatte forståelser fra andre perspektiver.

#### 4.4.4 The knowing-doing gap modellen

Pfeffer og Sutton (2000) beskriver i sin bok om undersøkelse de har gjort som viser at svært mange selskaper bruker store beløp i treningsprogram, konsulentbruk og utdanning for ansatte uten at de klarer å bruke kunnskapen i praksis. Svært mange bedrifter, også bedrifter som snakker om viktigheten av læring, intellektuell kapital og kunnskapsstyring, evner ikke å omsette kunnskapen til handling. Ledere må bruke planer, analyser, møter og presentasjoner for å inspirere til og ikke til erstatning for handling. Pfeffer og Sutton (2000) identifiserer i sin undersøkelse årsakene til kunnskaps-handlingsgapet og forklarer hvordan det kan lukkes. Kjennetegnet ved bedrifter som evner å utnytte kompetanse, er at de klarer å:

- eliminere frykt,
- avskaffe eller redusere destruktiv intern konkurranse,
- måler det som er viktig og
- forfremmer ledere som forstår arbeidsprosessene i bedriftene.

De trekker frem noen eksempler på bedrifter som er gode til å utnytte kunnskapen i organisasjonen: Honda i USA som har hatt suksess med å innføre gode erfaringer i produksjonsteknikk fra Japan. De legger vekt på å la produksjonsarbeiderne se kvalitetsfeil. Filosofien er at en person som ser et kvalitetsproblem har lettere for å analysere det systematisk, kommunisere problemet videre til andre og motiverer til å finne løsninger eller forebygge.

Et annet eksempel er hvordan US Army har omstillet seg etter Vietnamkrigen. De har utnyttet *train as you fight* for alt det er verdt. Soldatene er organisert og trener i mest mulig realistiske simuleringer som gjør dem i stand til å observere, gjennomføre og repetere, evaluere, gjennomføre og repetere igjen.

Det virker som om gapet i større grad kan lukkes ved å lære mens man handler, enn ved formell opplæring.

Dermed blir det interessant for oss å se om det er stor avstand mellom kunnskap og praksis i undersøkelsesenheter og om vi kan finne igjen noen av Pfeffer og Suttons kjennetegn på bedrifter som ikke klarer å lukke gapet. Er det overensstemmelse mellom undersøkelsesenheters teori og praksis? Hvis Pfeffer og Suttons konklusjoner er riktige må det være krav til hvordan en best implementerer gode modeller og nyttiggjør seg gode teorier. Det kan være ved å handle istedet for å se presentasjoner i Power-point.

The knowing-doing gap beskriver altså gapet mellom hva bedrifter eller organisasjoner vet og det de faktisk gjør. Kunnskap om markedet, best-practice og hvordan endre organisasjoner fører ikke nødvendigvis til at denne omsettes i praksis. Enten kunnskapen finnes blant godt utdannede, kunnskapsrike medarbeidere eller kunnskapen kjøpes av store konsulentfirmaer som lever av slik formidling evner bedrifter ofte ikke å implementere denne.

## 4.5 Organisasjonslæring

### 4.5.1 Drøfting av Organisasjonslæring og organisasjonskultur

Organisatorisk adferd er de konkrete handlinger i et virksomhet som skal sørge for realisering av mål-middelsammenhenger, altså de konkrete handlinger og tilstrekkelige betingelser som er nødvendige for måloppfyllende adferd Busch, Johnsen og Vanebo (1999). Innenfor denne rammen blir en raskt oppmerksom på sammenhengen mellom organisasjonslæring og endring i organisasjonskultur. I sin modell beskriver Busch, Johnsen og Vanebo den organisatoriske læringen som en av tre hoveddeler (ibid). Vi benytter oss noe av Argyris og Schön sin tilnærming til organisasjonslæring, og viser til deres teori omkring enkeltkrets- og dobbeltkrets- og deuteorilæring Argyris og Schön, (1978, 1996), og forsøker ved hjelp av Scheins (1987) teori om organisasjonskultur å knytte disse begrepene sammen. Fellesnevneren her finner vi i det at Argyris og Schön, som også Schein, bygger sine teorier på antagelsen om at det er individuelle kognitive prosesser som ligger til grunn for så vel organisatorisk læring som for organisasjonskultur. Bang (1997:23) er også inne på dette i sin definisjon av organisasjonskultur:

*Organisasjonskultur er de sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikler seg i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene.*

I et perspektiv hvor organisasjonskultur ses på som kognitive prosesser, blir det videre resonnement at den kan påvirke organisasjonsmedlemmenes holdninger og oppfatninger. Her kan man se bindingen mellom organisasjonskultur og organisasjonslæring.

Karl Weick (1989) viser til den tette forbindelsen mellom kultur og strategi ved å hevde at: *It is as if there were a common set of issues in organizations that some of us choose to call culture and others choose to call strategy.*

Nonaka (1994) har gjennom sine teorier omkring hypertekstorganisasjonen vist sammenhengen mellom organisasjonslæring og organisasjonskultur, og det slektskap til det som også kalles kunnskapsledelse eller knowledge management. Dette handler om at organisasjonene vet hva de

---

vet, og vet hva de lærer av. Slikt sett vil Argyris og Schøns deuteorlæring være nært knyttet til dette.

Heath (1994) gir en innføring i det narrative aspekt, eller historiefortellingens betydning i organisasjoner. Historiene inneholder informasjon som organisasjonens medlemmer bruker for å koordinere sine virksomheter og kan endog være kulturskapere. Heath viser blant annet til Weick og Browning som resonnerer slik: *Stories, in the context of the narrative paradigm, have ontological significance and may not only carry the culture but may also create it.*

Her kan vi stille spørsmål om hvordan det narrative aspekt kan ivaretas i organisasjoner som endrer seg så hurtig og har så kort levetid som koalisjon.

#### 4.5.2 Enkeltkrets og dobbeltkretslæring

Argyris og Schøn (1978, 1996) opererer med tre nivåer for organisasjonslæring, og betegner dem gjennom begrepene enkeltkrets-, dobbeltkrets- og deuteorlæring. Sentralt står skillet mellom handlings- og bruksteorier.

Enkeltkretslæring innebærer at organisasjonen tilsynelatende løser et problem, men at den berører ikke årsaken til at problemet har oppstått, bruksteoriene er uforandret. En konsekvens av dette er at organisasjonen vil kunne risikere å gjenta adferden som medførte problemer. Denne læringsformen utfordrer ikke virksomhetens eksistensgrunnlag, og de dominerende trekk i organisasjonen vil fortsatt bestå. Slik sett vil vi knytte denne formen for organisasjonslæring opp mot det funksjonalistiske perspektiv, som bla kjennetegnes av at organisasjonen ses på som et system med instrumentelle relasjoner til omgivelsene. Læring i slike organisasjoner vil være begrenset da man i liten grad får teste sine teorier i offentlighet, som igjen kan føre til selvoppfyllende profetier, selvforsterkende prosesser og isolasjon.

Organisasjonskulturen vil preges av å være rasjonell/økonomisk med fokus på kontroll, og med liten grad av valgfrihet, forpliktelser og risikovilje. Både de mellommenneskelige og gruppemessige relasjoner vil preges av defensive holdninger og normer, noe som igjen ville føre til en reduksjon av effektiviteten. Det kan i forhold til dette være lett å si at organisasjoner som er preget av og vektlegger enkeltkretslæring har dårlig kultur. Dette gir liten mening Bang (1997), da kulturen må ses i forhold til for eksempel organisasjonens måloppnåelse. Denne kan være god selv om enkeltkretslæring er framtrædende, og begrepene hensiktsmessig eller uhensiktsmessig kultur i forhold til målet, vil være riktigere bruk av begreper.

Hvis vi ser på organisasjoner som Forsvaret og Oslo kommune som opererer i mer kompliserte sammenhenger mener vi at enkeltkretslæring ikke vil være tilstrekkelig. Gjentatt revurdering av målstruktur, strategier og underliggende antagelser er nødvendig for å skape en dynamikk som kan forholde seg til endrede indre og ytre forutsetninger.

Dette fører oss over til organisasjoner som utøver dobbeltkretslæring. Disse kjennetegnes av at de er i stand til å utfordre og omstrukturere egne handlinger, normer og verdier. Det er altså bruksteoriene som endres. De tar med andre ord hensyn til virksomhetens eksistensgrunnlag, og er dermed i stand til å utfordre og endre sin egen strategi. Dobbeltkretslæring innebærer at en søker å finne løsningen på det oppståtte problemet på en slik måte at man vil oppnå en annen form for korreks enn tilfellet ved enkeltkretslæring.

Når omorganiseringstempoet er av en slik grad ”hurtigtogtempo” og organisasjonens eller koalisjonenes levetid er så kort, vil det være betimelig å spørre seg om en mulighetene til å skape organisasjoner som har får effekt av dobbelkretslæring. Vi stiller oss spørsmålet om det vil være tillit og legitimitet for felles meningsskapning.

Argyris og Schön (1996) sier at organisasjonslæring er en metafor for det enkelte organisasjonsmedlems kognitive læring, med påfølgende overføring til deres adferd som en del av organisasjonen. Vi ser at det i dette ligger et aspekt av en organisasjonskultur som gir rom for en gruppeprosess preget av bla åpenhet og refleksjon.

Dette leder oss inn på Schein (1987) og hans syn på organisasjonskultur, som innebærer at kulturen gir medlemmene i organisasjonen en psykologisk trygghet og mulighet for felles virkelighetsoppfatning, som igjen gjør dem i stand til å tilpasse og integrere organisasjonen i forhold til eksterne og interne omgivelser. På dette punktet finner vi likheten mellom Argyris og Schøns dobbeltkretslæring på den ene siden og Schein på den andre siden.

I det organisatoriske adferdssystem Busch, Johnsen og Vanebo (1999) knyttes organisasjonskulturen sammen med organisasjonens evne og mulighet til å nå mål. De henviser til Schein (1987), som hevder at organisasjonskulturen har to funksjoner, nemlig å sikre at organisasjonen overlever og tilpasser seg ytre omgivelser, og at integrering av indre prosesser sikrer det samme. Endring i det organisatoriske adferdssystemet er ifølge Busch, Johnsen og Vanebo (ibid) ensbetydende med endring i bedriftskultur. Det er altså interessentenes egenskaper, verdier, normer og relasjoner som må påvirkes og endres.

## 4.6 Teori knyttet til kompetanse

### 4.6.1 Innledning

Bruk av konkurranse medfører nye prosesser og endrede krav og gir en rekke implikasjoner på kommunikasjon, kunnskaps og kompetanseprosesser. Forsvaret og Oslo kommune må ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre god forvaltning, rasjonelle anskaffelser og utføre betryggende kontroll. De må holde seg korrekt til gjeldene lovverk, anskaffelsesreglement og inngåtte avtaler. Man er tjent med å ha sterke fagmiljøer både som bestiller og utfører.

For å kunne vurdere hva slags kompetanse en bestillerenhet vil måtte ha for å være optimal eller generisk er det nødvendig å først finne ut hva vi legger i selve kompetansebegrepet. Kompetansebegrepet benyttes ofte og med varierende meningsinnhold., det er et sammensatt og flerdimensjonalt, og har derfor blitt definert på ulike måte både i litteraturen og blant praktikere Vi valgte å anvende Linda Lais definisjon fordi den er bruksrettet og direkte knyttet til bestemte oppgaver og aktiviteter.

*Begrepet kompetanse stammer opprinnelig fra den latinske termen *competentia*, som viser til å være funksjonsdyktig eller ha tilstrekkelig kunnskap, vurderingsevne, ferdigheter eller styrke til å utføre oppgaver og oppnå ønskede resultater*

Definisjon av kompetanse er derfor:

*Samlede kunnskaper ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål (Lai 1977)*

---

#### 4.6.2 Kompetanseutvikling eller kompetansestyring

Kompetanseutviklingsbegrepet har ofte et uklart meningsinnhold fordi arbeidet ikke er fundert i klare mål, men adhoc basert og bygd på egne subjektive ønsker om fagutvikling i stedet som en del av en planmessig strategi for hele virksomheten. Første gang kompetansebehovet ble systematisk definert var i NOU 1986: *Om livslang læring*.

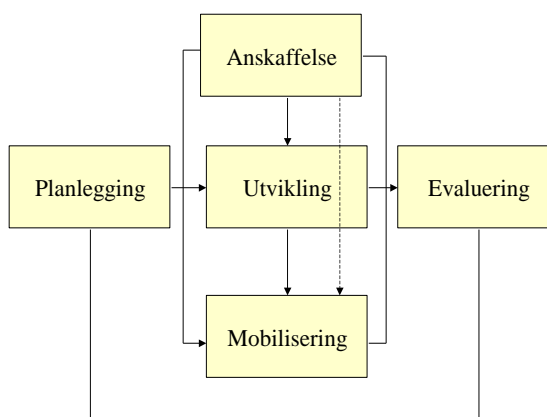
Lai finner det hensiktsmessig i forbindelse med strategiske kompetansestyring å bryte kompetansebegrepet ned i operative delelement. Hun deler kompetansebegrepet inn i fire kompetansekomponenter: Holdninger, evner, ferdigheter og kunnskaper. I det strukturerte møte vi hadde med henne, som er nærmere beskrevet i metodekapittelet, satte hun ferdighetskomponenten foran de andre. Hun presiserte betydningen av alle komponentene, men vurderte at den styrende ”operative” komponenten i utførelsen av en oppgave/tjeneste er ferdighetskomponenten.

I en kompetansekartlegging som inkluderer både hvilke kompetansekrav og kompetansebehov som vil være formålstjenlig for organisasjonen, vil det være like viktig å finne ut hva slags kompetanse man ikke trenger.

Antitesen til kompetanse er inkompetanse og kan defineres som manglende, ufullstendig eller inadekvat kompetanse. Det er vanlig å assosiere inkompetanse som for lav kompetanse, men inkompetanse kan også være for høy kompetanse/overkompetanse eller feil eller uegnet kompetanse.

Statskonsult (2001) anvender uttrykket *strategisk kompetanseutvikling* for å betone viktigheten av at kompetanseutviklingen skal være strategisk fundert. Med strategi mener de en plan for å nå definerte mål, altså er kompetanseutviklingen forankret og integrert i overordnede mål og planer.

Lai skiller på kompetansestyring. Med *strategisk kompetansestyring* er ansvaret forankret i ledelsen som har ansvar for å utvikle en kompetansestrategi som er knyttet til virksomhetens mål og planer. Det innebærer en overordnet plan for kompetanseområder, retninger og tiltak som skal prioriteres, hvor mål og tiltak skisseres i forhold til hverandre, og ikke minst hvordan tiltakene skal evalueres og følges opp. Figur 6 nedenfor viser nettopp disse sammenhengene mellom planlegging med kartlegging, de tre ulike formene for tiltak for å forbedre kompetansen: Anskaffelse, utvikling og mobilisering. Til slutt den viktige evaluering og oppfølging av kompetansetiltakene.



Figur 6 Strategisk kompetansestyring som prosess, Lai (1997)



Linda Lai's hadde et ønske i det strukturerte intervjuet, å tydeliggjøre et større fokus på strategisk ledelse slik vi har beskrevet det i metodekapittelet. Det vil si viktigheten av å se strategisk ledelse og strategisk kompetansestyring i sammenheng. En tendens har vært at ledere som oppfatter kompetansestyring og kompetansekartlegging som en operativ funksjon, delegerer gjennomføringsansvaret for kompetansekartlegging og den overordnede styringen med prosjekt og prosjektmål nedover i organisasjonen. Uten ledelsesmessig strategisk forankring vil ofte treffsikkerheten i kartleggingen bli for dårlig med for stort gap i ambisjonsnivået. Resultatet vil bli diffust og ofte styrt av subjektivitet, som for eksempel dominert av ansattes personlige ønsker om faglig utvikling. Like viktig som forankring i ledelsessystemet er forankringen den organisatoriske system. Mangelfull deltagelse og engasjement fra de ansatte fordi man ikke føler eierforhold til kartleggingsprosjektet skyldes ofte at de ansatte har fått for lite informasjon, har deltatt i mange kartlegginger som ikke har blitt evaluert eller ført til endringer.

Hovedutfordringene er at det utføres kartlegginger på en slik måte at det ikke skapers uønskede krav og forventninger om etterfølgende tilbud om tiltak for personalet, samtidig som virksomhetens og de ansattes interesser integreres slik at de ansatte føler samsvar i denne integrasjonen, jmfør Weick (1979) og Cyert og March (1992)

*Kompetansekartlegging skal ikke være et tilfeldig " datafiske", men lede til nyttig og meningsfull informasjon, som har bruksverdi i forbindelse med kompetansestyring og planlegging av kompetanse.* Lai (1997)

#### **4.6.3 Kompetansesamfunnet**

Dagens organisasjoner blir utsatt for sterke endringskrefter: Globalisering og internasjonalisering, utvikling mot kompetansesamfunnet og IT-revolusjon, Busch (2001) Det skjer mye forskning innen intellektuell kapital, som er et annet og mye videre begrep enn den individuelle kompetansen. Den intellektuelle kapitalen regner en at omfatter tre typer menneskelige ressurser: Medarbeidernes kompetanse, strukturkapital, og relasjonskapital. Strukturkapitalen beskrives som systemer og rutiner i organisasjonen, mens relasjonskapitalen beskriver verdien av de nettverkene som er etablert.

Når medarbeidere slutter tar de med seg sin kompetanse. Strukturkapital og relasjonskapital vil også bli påvirket, men dette kan motvirkes ved blant annet bruk av teknologi som systematiserer prosesser og nettverk. I organisasjoner i dag er ofte kunnskap et av de viktigste aktiva. Knowledge Management kan sørge for at de ansatte motiveres til å utnytte de teknologiske mulighetene til å generere, gjenbruke og dele kunnskaper, bidra til effektivisering, motivasjon og kvalitativ forbedring, Nonaka (1995)

### **4.7 Presentasjon av 6 delspørsmål**

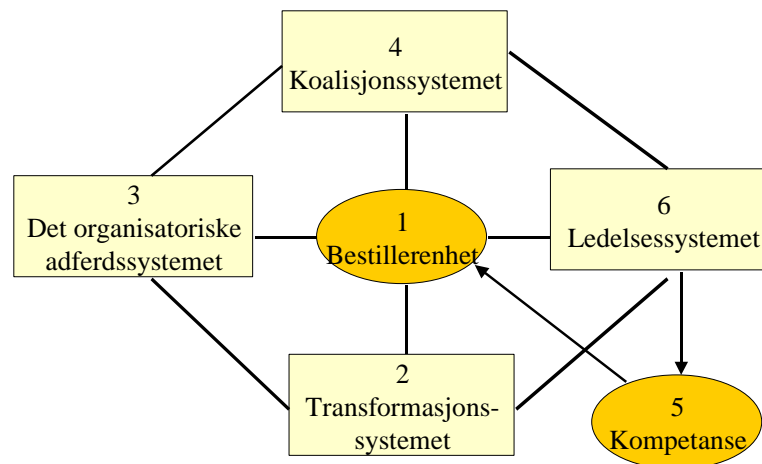
Gjennomgangen av teori har gjort det mulig å belyse ulike sider av hovedproblemstillingen og forskerspørsmålene ønsket vi å formulere noen delspørsmål. Først har vi ønsket å gå nærmere inn på en definisjon av bestillerenhet. Med utgangspunkt i bestillerenhet med relevant kompetanse som avhengig variabel, har vi formulert spørsmål knyttet til de uavhengige variablene: Prosesser, organisasjon, roller, kompetanse og omorganisering. Dette behandles

---

nærmere i metodekapittelet. En presentasjon av analysen av delspørsmålene, empirien og teorien knyttet til dem, vil vi presentere i kapittel 6.

#### 4.7.1 Teorivalg for delspørsmålene

Vi ønsker å anvende den konseptuelle virksomhetsmodellen i hele analysen. Vi har derfor utarbeidet figuren under, hvor vi knytter delspørsmålene til de ulike elementene i modellen. Tallene i figuren under fra 1-6 representerer de seks delspørsmålene. Teorivalg til hvert av delspørsmålene vil bli nærmere utdypet i analysekapittelet.



Figur 7 Vår anvendelse av den konseptuelle virksomhetsmodellen i tilknytning til delspørsmålene

Nedenfor vil vi presentere de 6 delspørsmålene med begrunnelse for hvert av dem:

#### 4.7.2 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til definisjon

Vi har erfart at det er ulik forståelse det er av begrepet bestillerenhet. Siden vi ønsker å bruke den konseptuelle virksomhetsmodellen for å drøfte bestillerenhetene, ser vi av teorien at det er viktig å kunne avgrense og beskrive hvordan en organisasjon forholder seg til omverdenen. Vi ønsker derfor med utgangspunkt og i generell systemteori fra Busch (2001) å studere hvordan en bestillerenhet fremstår som organisasjon.

I teorien har vi også sett at det er store forventninger til økt effektivitet som fører til valget om å konkurransenutsette. Vi har også sett at det er store kostnader forbundet ved transaksjonen. For å kunne beregne disse kostnadene må det være en klar oppfatning av hva som inngår i en bestillerenhet.

I prinsipal-agent teorien har vi sett at det ved konkurransenutsetting kan bli styringsproblemer blant annet knyttet til ulik målstruktur og asymmetrisk informasjon. Vi ønsker derfor å se på hvordan målstrukturen er, og om det kan være forhold ved bestillerenhetene som kan føre til opportunistisk adferd.

Vi er derfor interessert i hvordan begrepet bestillerenhet brukes og forstås i to organisasjonene vi har undersøkt. Vi ønsker å finne ut om det er samsvar i definisjonene og forståelsen av dem.

Vi har derfor formulert delspørsmålet:

- **Hvordan defineres bestillerenheten i organisasjonene?**

#### 4.7.3 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til prosess

For å få konkurranseutsetting til å virke er det viktig å etablere skille bestiller og utfører, Busch et al (2001)<sup>19</sup>. Men der er også helt avgjørende for konkurranseutsetting at prosessene fungerer. Vi har derfor ønsket å beskrive prosessene med bakgrunn i den teoretiske forståelsen av bidragsbelønningsstrømmer og hvordan prosessene beskrives i de to organisasjonene vi har undersøkt. Her ønsker vi å fokusere på hvordan organisasjonene ivaretar både det ytre og indre press. For å sikre accountability og transparency er det viktig at det er sporbarhet, felles forståelse av og åpenhet om prosessene.

Vi har derfor formulert delspørsmålet:

- **På hvilken måte ivaretas og utvikles bestillerenheten for å møte kravene i markedet?**

#### 4.7.4 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til struktur - organisasjon

Når det gjelder de strukturelle forhold ved bestillerenhetene er vi ute etter å se på hvordan og på hvilket nivå de opprettes i Forsvaret og Oslo kommune. Her vil vi se på de teoretiske forutsetningene som BUM og konkurranseutsetting legger, hvordan de er knyttet til trender i moderne organisasjonsutvikling og i hvilken grad dette synes å være fulgt opp i de to organisasjonene vi har sett på.

Organisasjonsendringer skjer ved å endre de organisatoriske kunnskapsmønstre, og endringsledelse om å skape nye felles virkelighetsoppfatninger Busch et al (1999) og utvikling av organisasjonskultur Nonaka og Takeuchi (1995).

Vi ønsker også å finne ut i hvilken grad bestillerenheten er et resultat av styrt strategisk ledelse, men dette vil vi drøfte under forskerspørsmålet knyttet til strategisk ledelse.

Ved å anvende strategisk balansemodell Johnsen (2000) kan vi kunne finne ut hvem som er nøkkelinteressentene i de nye koalisjonene.

På bakgrunn av dette har vi stilt delspørsmålet:

- **På hvilken måte foregikk opprettelsen av bestillerenhetene i Forsvaret og Oslo kommune?**

---

<sup>19</sup> Det henvises også til Martin (1999) som i *Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition* skriver at adskillelsen av bestiller og utfører funksjoner er et blant flere elementer for å sikre fair konkurranse

#### 4.7.5 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til struktur - roller

Som en følge av Lov om offentlige anskaffelser må ansvars- og oppgavefordelingen være klar ved konkurranseutsetting. Her er vi ute etter å se etter hvilke interessenter som bør inngå i bestillerenhetene, for å oppnå en optimal koalisjon.

Ved å bruke den teoretiske tilnærmingen i interessentmodellene Busch et al (1999) om bidragsbelønningsstrømmene mellom interessentene kan en også se på om det er balanse og det vil også være nyttig å se på konflikt-harmonifeltene. Måter å forvalte rollene på finner vi i drøfting av verktøy- og symbolperspektivet Røvik (1998).

Da det har vært flere store omveltninger i Forsvaret og Oslo kommune med oppsigelser og forflytninger av personell er det for oss relevant å anvende prinsipal- agentteorien for å vurdere eventuelle styringsproblemer.

I vår oppgave har vi ønsket å si noe om relevant kompetanse for bestillerenhetene, da er det viktig først å se på hvilke roller som er involvert. Derfor har vi formulert følgende delspørsmål:

- **Hvilken roller bør bestillerenhetene ha?**

#### 4.7.6 Begrunnelse for delspørsmål knyttet til kompetanse

Når oppgavene og rollene i bestillerenhetene er avklart gjenstår å se om bestillerenhetene har god nok kompetanse.

Ved å bruke Pfeffer og Suttons Knowing-doing Gap modell (1999) ville vi vurdere om det er samsvar mellom organisasjonenes kunnskap om behovet for nødvendige kompetanse og den de faktisk har. For å vurdere om organisasjonene har gjort noe for å forbedre kompetansen og hvordan de i tilfelle kan gjøre det ønsker vi å bruke Lais (1997) teori om strategisk kompetansestyring. Vi mener dessuten at Garbage Can modellen til Cohen, March og Olsen (1972) vil egne seg til å se på hvordan organisasjonene har fått den kompetansen de har i dag. På bakgrunn av dette har vi formulert delspørsmålet:

- **Hvilken kompetanse har bestillerenhetene og er kompetansen hensiktsmessig sammensatt?**

#### 4.7.7 Begrunnelse for delspørsmålet knyttet til omorganisering

De mange og raske omstillingene i offentlig sektor stiller store krav både til politikernes ”bestillinger” og til den strategiske ledelse i organisasjonene for å implementere de politiske føringene i organisasjonene. Kravene om resultater er ofte kompliserte og har ulike fokus. Selv om konkurranseutsetting er et strategisk virkemiddel som politikerne ønsker å bruke, er det ikke det eneste.

Ved å ta Public Management reforms Pollitt og Bouckaert (2000) kan vi se samhandlingen mellom det politiske system, det administrative og markedet. Det er avgjørende for strategiske ledere å ha funksjonelle organisasjoner og ansatte som medvirker og ikke motvirker.

Både Forsvaret og Oslo kommune har vært gjennom store omorganiseringer som konsekvens av politiske føringer og behov for indre justeringer og omorganiseringer

Her ønsker vi å anvende teori knyttet til strategisk endringsledelse, organisasjonslæring og bygging av organisasjonskultur for å kunne drøfte legitimitet knyttet til endringsprosessene. Videre hvordan styringsproblemer kan oppstå dersom asymmetrisk informasjon og opportuniste får for dominerende fokus.

Vi ønsker å se på hvordan de mange omorganiseringene har påvirket etableringen av bestillerenhetene. Vi ønsker å se på hvordan samtidige ytre og indre omorganiseringer påvirker organisasjonens liv.

På denne bakgrunnen har vi formulert delspørsmålet:

- **På hvilken måte har de stadige omorganiseringene påvirket etablering av bestillerenheter?**

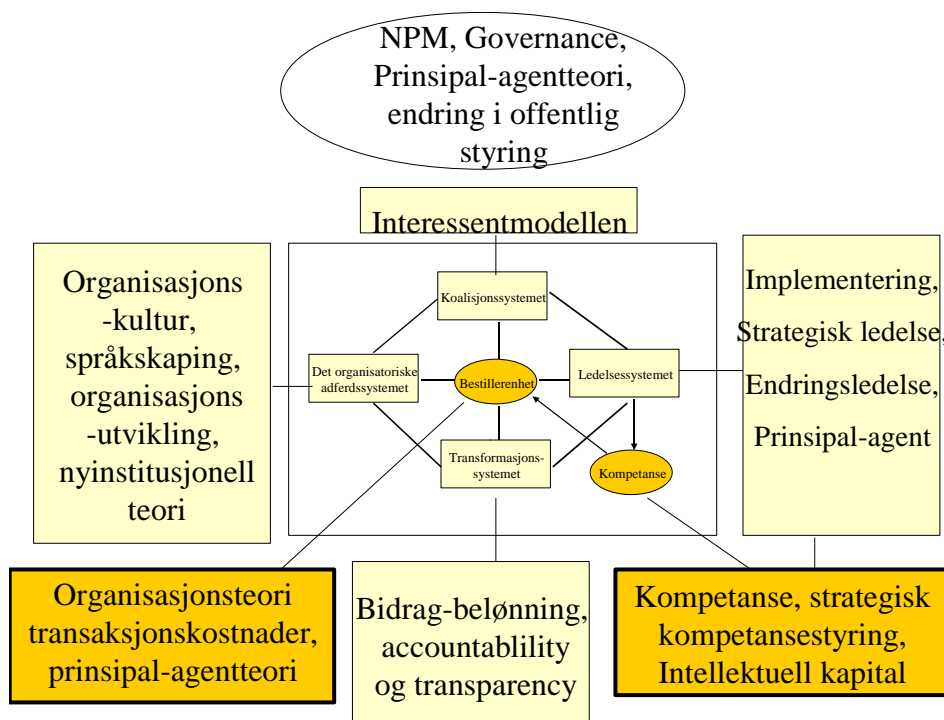
#### 4.7.8 Oppsummering delspørsmål

Disse delspørsmålene vil vi drøfte nærmere i analysekapittelet. Til sammen mener vi at delspørsmålene dermed også vil bidra til å kunne konkludere på hovedproblemstillingen og forskerspørsmålene våre.

### 4.8 Oppsummering teori

Vi har i dette kapitlet redegjort for vårt valg av teori. Teorien er anvendt som grunnlag for utformingen av delspørsmålene. Teorien vil også bli knyttet til empirien og danne grunnlaget for drøftingen i analysekapittelet. Teorien har også vært viktig i utformingen av forskerspørsmålene. Vi har også brukt teorien ved utformingen av intervjuguiden.

Kort oppsummert kan vår teoretiske innfallsvinkel i oppgaven illustreres i figuren under.



Figur 8 Illustrasjon for å vise teoristruktur i oppgaven

---

## 5 Metode

### 5.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet gjøre rede for hvordan vi har utformet vår studie og for hvordan vi har innhentet, organisert og analysert informasjon for å øke kunnskap om tema og den problemstilling vi har valgt. Først vil vi presentere litt generelt om metodevalg, metodeteori og kunnskapsmål for så å beskrive de forberedelsene vi gjorde for å komme frem til en problemstilling. Deretter presenterer vi den og de forskerspørsmålene vi har valgt og viser hvordan vi operasjonaliserer dem. Vi begrunner våre metodevalg og vårt undersøkelsesdesign. Til slutt drøfter vi validitets- og reliabilitetsproblemer i vår oppgave.

### 5.2 Generelt om metodeteori og metodevalg

Metode er i følge Jacobsen (2002) en måte å gå fram på for å samle inn empiri, eller data om virkeligheten. Gjennom å foreta en empirisk undersøkelse, en undersøkelse av hvordan forholdene faktisk er, kan en få svar på hvilke forklaringer og oppfatninger som er best eller mest hensiktsmessig. En går fra tankeverden til virkeligheten. Hensikten er å svare på spørsmål, å få bekreftet eller avkreftet en antakelse. Poenget med slike empiriske undersøkelser kan være å fremskaffe ny kunnskap. Hensikten med ny kunnskap kan deles i beskrivelse, få mer innsikt i hvordan et fenomen ser ut og forklaring, forklare hvorfor et fenomen oppsto. Men hva er virkelighet, hva er sannhet og hva er kunnskap?

Det er vanlig å anta at samfunnsvitenskapelige teorier er basert på grunnleggende forutsetninger relatert til ontologi og epistemologi. Ontologi som har gresk opprinnelse og betyr ”slik ting faktisk er” Jacobsen (2000) sies å være læren om hva som eksisterer og vedrører teorier om hva verden er og hvordan alt fungerer. Det kan da sies at ontologi er læren om menneskers ulike verdenssyn, og et sentralt ontologisk spørsmål er i hvilken grad verden eksisterer uavhengig av menneskelig bevissthet og hvordan virkeligheten faktisk ser ut.

Epistemologien eller ”læren om kunnskap” er læren om hvordan mennesker tilegner seg kunnskap og forståelse av verden omkring. Det er læren om hvordan vi kommuniserer kunnskap og læren om selve grunnlaget for kunnskap. Sentrale epistemologiske spørsmål er hvilken kunnskap som kan tilegnes og hvordan skille mellom ”sann og usann” viten. Men det er og sammenheng mellom ontologi og epistemologi. Forskjellige epistemologiske oppfatninger bygger på ulike ontologiske standpunkt, slik at forskjellig grunn til kunnskap vil avhenge av ulike syn på verden og ontologiske standpunkt vil kunne etableres på grunnlag av ny epistemologisk innsikt.

Vitenskapsteoretikere skiller mellom to forklaringstyper. Den ene er den naturvitenskapelige forklaringstype eller den positivistiske. Den andre er den humanistiske samfunnsvitenskapelige forklaringstype eller den hermeneutiske Jacobsen (2000), Andersen (2000). Positivismen sikter mot å finne frem til lovmessigheter og måle målbare fenomener, med en forskeradferd som er logisk, analytisk og objektiv med empirisk prøving av hypoteser. Hermeneutikken sikter mot å fremskaffe forståelse av menneskelige tilværelse gjennom menneskers erfaringer og opplevelser formidlet gjennom språk og ytringer med forskerrolle som er en del av den samme virkelighet som studeres og metodologien er tolkning og forståelse.

Samfunnsforskeren Max Weber, som utviklet *den klassiske byråkratiteorien*, mener at begge disse analyseformer er nødvendige i samfunnsforskningen Andersen (2000).

Andersen (2000), Morgan & Smirchichs (1980) viser hvordan de antar at samfunnsvitenskapelige teorier bygges på en grunnleggende forutsetninger langs en subjektiv-objektiv dimensjon. Weber stiller krav om at sosiale fenomener krever en fortolkning av det subjektive meningsinnhold som ligger bak et fenomen. Det er økende forståelse for at de metodiske tilnærminger i begge de to vitenskapelige hovedretninger har sin relevans innen samfunnsvitenskapen og Jacobsen (2000) sier også at det er mulig og fornuftig å ha en pragmatisk tilnærming til valget mellom de to metodene.

Det er problemstillingen som avgjør hva som er den mest hensiktsmessige metodiske tilnærming. Vår oppgave har en samfunnsvitenskapelige forklaringstype, som henter trekk både fra positivismen og hermeneutikken, men vi mener at den heller mest til å være hermeneutisk. Det er viktig å redegjøre og presentere informasjonen som danner bakgrunn for metodevalget. Dette bidrar til å gjøre det mulig å vurdere den kvalitet, reliabilitet og validitet, som undersøkelsen har. Vi vil derfor nedenfor redegjøre for de valgene vi har gjort.

### **5.2.1 Deduktiv eller induktiv metodevalg**

Induktiv metode kjennetegnes ved at det tas utgangspunkt i empiri for å kunne slutte seg til generell kunnskap om teorien. En slik metode er vanlig i eksplorative undersøkelser og casestudier. Den deduktive datainnsamlingsmetoden innebærer at en først skaper seg noen forventninger om hvordan virkeligheten ser ut, dernest samler inn empiri for å se om forventningene stemmer overens med virkeligheten. Forventningene dannes på bakgrunn av tidligere erfaring og teori Jacobsen (2000). Kritikken mot metoden går på at litt enkelt sagt, finner det en leter etter.

Metoden vi har brukt i vår oppgave er dels deduktiv, det vil si at vi med bakgrunn i et utvalg av teori og sekundærdata utformet spørsmålene og gjennomførte en undersøkelse. Viser til fig. ... Analysemodell. Men vi hadde også en åpen tilnærming til problemstillingen, en kan altså si at metoden dels også har et induktivt preg.

### **5.2.2 Kvalitativ eller kvantitativ metode**

Valg av vitenskapelig forskningsmetode avhenger av hvilken innfallsvinkel man velger til vitenskapsteorien. Det er vanlig å skille mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Jacobsen (2000) Med kvantitativ metode forstår vi at man som forsker på en systematisk måte innhenter sammenlignbare opplysninger om flere undersøkelsesobjekter av et bestemt slag. Opplysningene skal så tallfestes og analyseres for å avdekke forventede eller ikke forventede mønstre.

Med kvalitative metode menes de metoder der forståelse eller tolkning av informasjon står sentralt Andersen (2000). Eksempler på dette kan være sosiale prosesser, meningsrammer, motiver eller sammenligninger. Kvalitative metoder har et fellestrekk ved at de oppfatter de ulike aspektene verken kan eller bør tallfestes.

Vi har valgt en kvalitativ forskningsmetode for vår oppgave, med innehentning av sekundær og primærdata. Dette vil vi beskrive nærmere nedenfor.

---

Blant de identifiserte interessenter til konkurranseutsetting i Forsvaret og i Oslo kommune, har vi valgt ut to i hver, en på strategisk og en på operativt nivå. Disse har vi gjennomført kvalitative intervjuer med. I tillegg har vi hentet erfaringer fra tilsvarende prosesser DnB, men vi har ikke gjennomført intervju med noen fra denne organisasjonen.

Mens en kvantitativ metode ofte er større i omfang, hyppighet eller utstrekning er den kvalitative metode mer eksplorerende, går i dybden, kontekstuelle forhold, med noen få enheter og gir et intensivt opplegg. Kvantitative studier har studier liten fleksibilitet i undersøkelsesdesign, vitenskapssynet er ofte positivistisk, og som oftest med en deduktiv arbeidsprosess. Sammenlignet med kvalitativ studie som har stor fleksibilitet i undersøkelsesdesign ofte med et med et hermenautisk vitenskapssyn og ofte med en induktiv arbeidsprosess.

Kvalitativ tilnærming brukes når man ønsker nyanserte beskrivelser av hvordan mennesker forstår og fortolker en situasjon, og eller om en har en uklar problemstilling Kvale (1998). Vi har altså valgt en kvalitativ tilnærming, intensivt design med noen få enheter.

### 5.2.3 Metodetriangulering

Metodetriangulering<sup>20</sup> vil si å kombinere ulike tilnærminger slik at vi oppveier for de svakhetene som er forbundet med bare å benytte en metode. Vi velger å kombinere tre ulike kvalitative metoder: Utvalgsundersøkelser, intervju og sekundærdata, samt våre egne erfaringer og kunnskap.

I tillegg til primærdata vi samler inn, har vi også hentet inn sekundærdata, samlet inn av andre. Sekundærdata vi innhentet fra Oslo kommune: *Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune* samt Faktaserie fra Seksjon for konserninnkjøp /99 og fra Rusmiddelstaten: *Konkurranses grunnlag for anskaffelse av tjenester til rusmiddelbrukere* og *Rapport om kvalitet og kvalitetsmålinger i behandling av rusmiddelmisbrukere (2001)*.

Fra Forsvaret har vi innhentet: Konsept for bortsetting av tjenester, Direktiv for etablering av Regionale støttefunksjoner (RSF) og Konsept for Offentlig Privat Partnership (OPP).

### 5.2.4 Kunnskapsmessige mål

En undersøkelses kunnskapsmessige mål er avgjørende for hva vi undersøker og hvordan vi undersøker det Andersen (1999). Hva vi skal benytte kunnskapen til avgjør hva vi undersøker og hvordan vi undersøker det.

Vårt kunnskapsmessige mål er for det første om mulig å gi oss selv på svar på hovedproblemstillingen og forskerspørsmålene vi har formulert i innledningskapittelet. I tillegg ville vi finne ut om det er mulig å lage en generisk eller optimal modell for bestillerenheter.

---

<sup>20</sup> Ikke Jacobsens definisjon av metodetriangulering. Jacobsen definerer på s 110 at metodetriangulering er en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder



---

## 5.3 Tema for problemstillingen – forberedelser

### 5.3.1 Temavalg

Som en del av MPA-studiet har vi tidligere skrevet en metodeoppgave med en problemstilling med fokus på bestillerkompetanse i Forsvaret.

Vi startet den gangen med å se på om Forsvaret i Norge i sine dokumenter beskrev behovet for kompetanse ved bortsetting av virksomhet. Vi hadde også gjennom studiene erfart at Danmark ligger noe foran Norge når det gjelder modernisering av offentlig sektor og derved konkurranseutsetting av tjenester. Vi gjorde derfor en metodisk tilnærming som ga oss mulighet til å sammenligne erfaringene fra det danske Forsvar med hva som var beskrevet som behov og planlagt gjort i Norge. Vår problemstillingen i metodeoppgaven var *Når støttevirksomheten i Forsvaret settes bort, har kjernevirksomheten relevant bestillerkompetanse?* Respondentene valgte vi fra den strategiske ledelsen i de to hierarkiske organisasjonene. Den kunnskapen vi fikk gjennom metodeoppgaven har vi tatt med oss inn i vårt arbeide med denne masteravhandlingen.

Etter at metodeoppgaven var skrevet ble konkurranseutsetting enda mer utbredt i begge organisasjonene vi arbeidet i. Vi ønsket begge derfor å fortsette å utforske dette området og valgte derfor dette som et tema for vår oppgave.

### 5.3.2 Valg av undersøkelsesenheter

I følge Andersen (1999) er det viktig på et tidlig tidspunkt å bestemme seg for hva som skal være studiets enhet(er). Han definerer enheter som noe som kan knyttes til ulike variabler på ulike nivå som, individ gruppe, organisasjon etc. Jacobsen bruker både begrepet undersøkelsesenhet og enhet. De enhetene vi ønsker å undersøke er bestillerenheter.

Variabler er egenskaper som kan ”måles” i forhold til dette, teoretisk basert

Vi har begge vært gjennom og er inne i, store omorganiseringsprosesser i våre arbeidsforhold . Omorganiseringene er både politisk og administrativt initiert og tempoet i omorganiseringene har ført til at ansatte ikke har visst eller vet hvilke organisasjoner og enheter de tilhører eller om de har fremtidig jobb. Staten og det offentlige som før har blitt sett på som meget trygge arbeidsplasser, kan ikke sies å være det lenger. Det offentlige er preget av budsjett- og personellmessige nedskjæringer, og har tatt i bruk markedsmekanismer som konkurranseutsetting outsourcing og privatisering for å møte utfordringene med nedskjæringene.

Vi ønsket derfor å bruke de organisasjonene vi arbeidet i da vi begynte oppgaveskrivingen som case. Det var herfra vi hadde våre erfaringer og hadde stilt oss selv en del spørsmål ved utviklingen gjennom noen av de siste omstillingene vi hadde vært igjennom.

Det er selvsagt fordeler og ulemper ved å forske i egen organisasjon, men vi har valgt å ta med oss i avhandlingen som en ledestjerne den norske sosiologen Reidar Almås setning ”Den nære og involverte vert lett blind” Nielsen, Repstad (1993) I arbeidet med oppgaven har vi også gjensidig prøvd å stille hverandre til ansvar for å være åpne på de utfordringer dette har betydd.

Vi valgte å jobbe med en problemstilling med utgangspunkt i egne erfaringer og hadde et ønske om å gjennomføre en metodisk undersøkelse for å finne mer ut noe om problemstillingen i våre organisasjoner Forsvaret og Oslo kommune. På grunn av tidsfaktoren og begrensningen av oppgavene valgte vi i utgangspunktet å gjennomføre 3 intervjuer. To i Forsvaret: Et på

---

strategisk nivå og et på operativt nivå som hadde vært under planlegging da vi skrev metodeoppgaven vår. I Oslo kommune valgte vi en enhet operativt nivå, som tilsvarer bydelsnivå og som hadde relativ lang erfaring fra arbeid i bestillerenhet (3 år) men konkurranseutsetting.

Johnsen (1999) knytter begrepene språkskapning, målformulering og problemløsning sammen. For å få frem nyansene i kommunikasjons- og organisasjonskulturen i de to organisasjonene og implementeringen og legitimiteten av Bestiller-Utfører Modellen i praksis, så vi klart at vi trengte å intervjuet det strategiske nivå i Oslo kommune også. Vi tok kontakt med Byrådet for finans og utvikling og fant videre fram til Avdeling for fornyelse og effektivisering i Utviklings- og kompetanseetaten. Denne etaten har ansvar for å koordinere arbeidet med konkurranseutsetting i Oslo kommune. Videre har avdelingen ansvaret for å planlegge og gjennomføre kompetanseutviklingstiltak for kommunens virksomheter. Denne valgte vi å bruke på strategisk nivå.

### 5.3.3 Å Løpe etter undersøkelsesenheter

At endringstempoet i offentlig sektor er høyt fikk vi oppleve i vårt forsøk på å velge ut undersøkelsesenheter. Vi har derfor valgt den noe metaforiske overskriften *Å Løpe etter undersøkelsesenheter* fordi vi fikk en følelse av at vi måtte løpe etter enhetene som allerede hadde endret seg når vi kom frem. Vi hadde hørt om en etablert bestillerenhet i Oslo kommune på Grünerløkka, og ønsket å bruke den som undersøkelsesenhet. Når vi etter nyttår tok kontakt med lederen for enheten var bydelsreformen gjennomført, reformen har jo også fått tilnavnet ”den stille reform”. Oslo kommune hadde fått færre bydeler og en annen bydelsinndeling, organiseringen av bestillerenheten på Grünerløkka var endret og lederen arbeidet nå som leder for en annen bestillerenhet ved bydel Stovner. I det sentrale ledd på Byrådsnivå er flere enheter omorganisert og slått sammen løpet av årsskiftet. Noe som førte til at det var en jobb å spore opp og identifisere relevante undersøkelsesenheter og respondenter. Vi har valgt å kalle Oslo kommune, strategisk nivå og Oslo kommune, operativt nivå

I Forsvaret var de regionale støttefunksjonene som vi beskrev planleggingen av i metodeoppgaven iverksatt fra årsskiftet. Men nye endringer var alt planlagt: De 16 regionene skulle bli 4 og enkelte funksjonsområder skulle sentraliseres og vurderes konkurranseutsatt med virkning fra 1 mars. Vi ønsket da å hvordan bestillerfunksjonen skulle etableres for denne enheten, men før intervjuene kunne berammes hadde konkurranseutsettingen i drøfting med de tillitsvalgte blitt tonet ned og den sentrale etableringen utsatt til årsskiftet 2004/2005.

Vi ga da opp å bruke denne enheten som undersøkelsesenhet. I stedet henvendte vi oss til strategiske nivå og ba dem om å peke ut en aktuell enhet, basert på informasjon om temaet for oppgaven vår. Det strategiske nivået i Forsvaret tilsvarer Forsvardepartementet (FD), kalte vi Forsvaret, strategisk nivå. De anbefalte oss å bruke Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO). Denne organisasjonen som omfatter ca 8.000 ansatte ble fra årsskiftet 2003/2004 omorganisert fra å være en organisasjon i Forsvaret med hovedansvar for anskaffelser, drift og vedlikehold av materiell - til å være leverandør til Forsvarets kjerneorganisasjon. Det innebærer blant annet at det i utgangspunktet ikke lønnsbevilginger til de ansatte, men disse er avhengige av kontraktbaserte leveranser til og prosjekter for Forsvarets kjerneorganisasjon.

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) skal følge en utvikling der hovedtrekkene er billigere logistikk for Forsvaret, størrelsen tilpasset oppgavene. I tillegg skal Forsvarsgrenenes innkjøp, lager, distribusjon og vedlikehold samordnes med felles ledelse. Når det er mer lønnsomt kjøpe tjenester sivilt, selge tjenester når det er lønnsomt, totalt sett størst mulig inntektsfinansiering av

---

Forsvarets logistikkorganisasjons leveranser av produkter, varer og tjenester. Denne ble kalt Forsvaret, operativt nivå.

#### 5.3.4 Casestudium

Et casestudium kan defineres til å være en forskningsmetode som brukes til å undersøke et samtidig fenomen i en naturlig kontekst, spesielt i de tilfeller der grensene mellom fenomen og konteksten er uklare. Yin (1994). Et casestudie kan omfatte både ett og flere case, samt behandle flere nivå innenfor de enkelte case. En svakhet ved casestudium er at de kan resultere i en stor mengde dokumentasjon som ikke har særlig nytteverdi. En annen svakhet er at resultat og konklusjoner lett kan påvirkes om ikke dataene blir behandlet på en tilfredsstillende måte.

Fritt oversatt etter Yin (1994) fremgår det at det spesielt er tre forhold man må vurdere for å velge strategi. Disse forholdene er:

- Klargjøre hvilke typer spørsmål som skal undersøkes. (Undersøkelsens spørsmålsform)
- Om man kan kontrollere variablene i undersøkelsen. (Krav til kontroll av variabler)
- Tidsperspektivet i undersøkelsen. (Fokus på samtidighet)

Vi har to Case-studier. En form der selve studieobjektet er avgrenset i tid og rom. Studieobjektet kan være en organisasjon (rom) eller spesiell hendelse (tid). Studieobjektene i vår oppgave er de to organisasjonene Forsvaret i Norge og Oslo kommune. Den spesielle hendelsen er bortsetting av virksomhet eller konkurranseutsetting av tjenester. Vi har en tverrsnittsstudie, som er en beskrivende studie av situasjon i Forsvaret i Norge og Oslo kommune tidlig i 2004.

#### 5.3.5 Valg av respondenter

Av tidshensyn valgte vi å intervju en respondent på strategisk og operativt nivå i hver organisasjon. På grunn av at den store organisasjonsendringen som Oslo kommune hadde vært gjennom med bydelsreformen ved årsskiftet 2003/2004, var Bestillerenheten vi hadde tatt sikte på å finne en respondent i, omorganisert og personellet flyttet. Vi valgte derfor å starte på toppen i organisasjonen for å finne fram til noen som fremdeles hadde dette ansvaret og erfaringen i arbeidet fra tiden før omorganiseringen.

Siden vi så klare fordeler av dette som en metodisk tilnærming - ved at organisasjonen selv pekte ut de som etter deres oppfatning hadde best kunnskap om fagområdet vi ønsket å undersøke - fulgte vi samme metode på jakt etter respondenter i Forsvaret.

På grunn av de raske og til dels store omorganiseringene i begge organisasjonene, ønsket vi å komme i kontakt med og intervju både en fra det strategiske, sentrale nivået og en fra det operative nivået..

#### Valg av respondenter i Forsvaret

Vår henvendelse gikk derfor først via Forsvarets Pressetalsmann, til kommunikasjonsrådgiveren som så henviste oss til respondent i Forsvarsdepartementet, strategisk nivå.

---

Respondent i Forsvaret strategisk nivå arbeider i Forsvarsdepartementets V avdeling, Avdeling for økonomi og styring som sjef for seksjon for struktur- og organisasjonsutvikling. Deres ansvarsområde er:

- Løpende utarbeide forslag til effektiviserings- og moderniseringstiltak
- Nye organisasjons- arbeids- og styringsformer
- Virksomhets- og ledelsesprosesser
- Iverksette og følge opp større omstillingsprosjekter

I tillegg til en person fra det strategiske plannivået, ønsket vi i Forsvaret å snakke med noen med mer konkret erfaring fra bestillerarbeid. Vi ble av respondent i Forsvaret strategisk nivå via en av medarbeiderne i hans seksjon, som vi tidligere hadde intervjuet i metodeoppgaven, henvist til å ta kontakt med respondent i Forsvaret operativt nivå. Han er tilsatt i Forsvarets Logistikkorganisasjon/Driftsavdelingen (FLO/D). Han arbeider med etablering av en bestillerenhet for kjøp av tjenester.

Vi hadde på forhånd valgt individuelle intervju, men ved Forsvaret strategisk nivå valgte de å stille med to respondenter når vi kom til intervjuet.

### **Valg av respondenter i Oslo kommune**

Vår første henvendelse i Oslo komme gikk til resepsjonen i Rådhuset i oktober 2003. Vi presenterte vårt ønske om å intervju en bestillerenhet i Oslo kommune. Da man ikke kjente til hvor en slik enhet var plassert ble vi satt over til Byrådsavdeling for Velferd og sosial tjenester. På grunn av den forestående bydelsreformen som skulle gjennomføres fra januar 2004 var man ikke orientert om hvordan de ulike enheter var organisert. Vi ble bedt om å henvende oss til den enkelte bydel. Vi ble tipset av ansatte i Oslo kommune om at Bydel Grünerløkka hadde gjort seg en del erfaringer i drift av en bestillerenhet, og valgte derfor å kontakte denne bestillerenheten. Bydelsreformen i Oslo ville medføre at dette kontoret skulle omorganiseres og de ansatte skulle flyttes til andre enheter og roller. Lederen for bestillerenheten ved Grünerløkka skulle overflyttes til bydel Stovner fra 2004, der hun skulle bygge opp en ny bestillerenhet. Hun hadde erfaring fra det operative nivå i å etablere og legge ned bestillerenhet, fra reformarbeide og etablering av en ny bestillerenhet som følge av omorganisering. Hun sa seg villig til å være vår respondent Oslo kommune operativt nivå.

Etter å ha intervjuet vår respondent i Oslo kommune, ville vi komme i kontakt med noen på strategisk nivå i kommunen. Etter dokumentetsøk og telefoner med kommunen fant vi frem til informant Oslo kommune strategisk nivå i Byrådsavdeling for finans og utvikling og den nyopprettede Utvklings- og kompetanseetaten, Avdeling for fornyelse og effektivisering. Vår respondent Oslo kommune strategisk nivå er sentral i planleggingen og, koordineringen og oppfølgingen av temaer rundt konkurranseutsetting i Oslo kommune. Han har også vært med på å produsere Oslo kommunes Faktaserie/99 om konkurranseutsetting. Respondentene på strategisk nivå i begge organisasjonene har altså vært og er involvert i etablering av bestillerenheter i sine respektive organisasjoner på strategisk nivå.

## **5.4 Undersøkellesdesign**

Her vil vi skissere sammenhengen mellom de metodiske tilnærmingen og det kunnskapsmessige formål og utviklingen av undersøkelsesdesign i forhold til valgte problemstilling. Vi vil også beskrive det arbeidet vi har gjort som forberedelser for å komme fram til en endelig problemstilling.

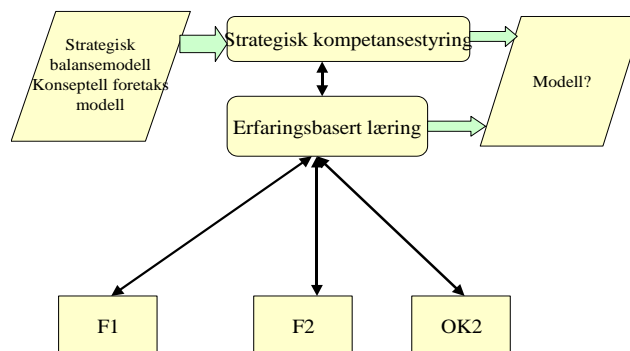
I vår oppgave har vi valgt et intensiv design. Intensive design går i dybden på et problem og forsøker å avdekke så mange forhold (variabler) som mulig i ett eller noen få tilfeller (enheter). Vi avgrensner spørreundersøkelsen til to enheter og flere variabler.

For å sette problemstillingen inn i en vitenskapelig/faglig sammenheng var metodevalget en avgjørende diskusjon. Skulle vi velge den induktive metode der vi går fra empiri til teori eller den deduktive metode der vi tar utgangspunktet i teori for så å gjøre en empirisk undersøkelse.

Er det så mulig å forske seg fram til allmenngyldige årsakssammenhenger og nå frem til sikker kunnskap om generelle teorier gjennom empiriske undersøkelser.

Vi har gjennom egne erfaringer observert flere omorganiseringer som med ”hurtigtogs fart” har, før de har blitt evaluert, avledet nye omorganiseringer. Etter mange diskusjoner og teoretiske studier, se teorikapittelet bygget vi opp designet etter deduktiv metode. Vi lagde en modell for å beskrive første utkast figur 9 modell før strukturerte intervjuer.

Figuren under illustrer vår tilnærming til oppgaven og problemstillingen før de strukturerte samtalen startet. Den viser vårt utgangspunkt i teoretisk tilnærming om organisasjoner fra Strategisk balansemodell Johnsen (2000) kombinert med Konseptuelle virksomhetsmodell Busch et al (1999) til Strategisk kompetansestyring Lai (1997). Gjennom empiriske undersøkelser med gjennomføring av tre intervjuer med Forsvaret strategisk nivå, Forsvaret Operativt nivå og Oslo kommune operativt nivå, ville vi finne ut om organisasjonene hadde relevant kompetanse i bestillerenhetene. For så å lage en generisk modell for en bestillerenhet.



Figur 9 Modell før strukturerte intervjuer

F1 står for : Forsvaret strategisk nivå, F2 står for: Forsvaret Operativt nivå  
OK2 står for: Oslo kommune operativt nivå

#### 5.4.1 Avgrensning av enhet vi ønsket å undersøke

For å avgrense hva slags bestillerenhet vi ønsket å undersøke, så vi på ulike måter å organisere bestilling ved ulike typer anskaffelser. Som figuren illustrerer fant vi at det var flere ulike måter å organisere bestillerenheter på: Etablerte identifiserte enheter, prosjektorganiserte tidsavgrensede enheter og ulike andre former. Vi ønsket å ha fokuset på etablerte identifiserte enheter. Vi referer også til nærmere beskrivelse av begrepet bestillerenhet i innledningskapittelet. Store organisasjoner som Oslo kommune og Forsvaret foretar også en rekke ulike anskaffelser. Vi ønsket ikke å undersøke investeringer eller kjøp av varer, men fokusere på kjøp av tjenester.

### 5.4.2 Strukturerte intervjuer og foredrag

Som en del av prosessen med å komme fram til en fruktbar problemstilling, få oversikt over og innspill til hva som er gjort og gjøres innen området gjennomførte vi samtaler med ulike aktører dokumentstudier i tillegg til at vi anvendte våre egne erfaringer.

Vi valgte tre strukturerte intervjuer i møter med Linda Lai, Josefine Aaser og Statskonsult. Med strukturerte intervjuer mener vi intervjuer der vi på forhånd hadde laget en spørreguide som relaterte seg til vår foreløpige problemsstilling og hypotese. Vi anvendte opptaksutstyret MD-spiller for i størst mulig grad kunne konsentrere oss om intervjuet og ikke notatene.

For å få et lite inntrykk av hvordan privat sektor håndterer kompetansebehov og kompetansestyring deltok vi på et seminar som Norges største bank DnB avholdt om dette temaet.

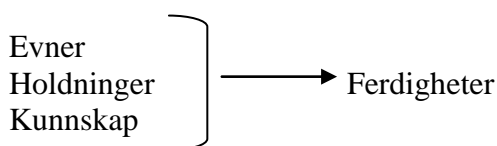
#### Linda Lai

Det første strukturerte intervjuet var med Linda Lai dr. oecon og førsteamanuensis ved Handelshøyskolen BI og forfatter av boken, ”Strategisk kompetansestyring. Målet med intervjuet var både å diskutere innholdet i boken, men også begrepet kompetansestyring i videste forstand.

I samtalen med henne var vi spesielt interessert i få vite hvilken utvikling hun har sett i tiden etter at boken ble gitt ut. Vi ønsket også å avklare om hun fremdeles ser på de 4 variablene hun bryter ned kompetanse i – ferdigheter, evner, kunnskap og holdninger - som likeverdige.

Linda Lai's ønsket å tydeliggjøre et større fokus på strategisk ledelse. Det vil si viktigheten av å se strategisk ledelse og strategisk kompetansestyring i sammenheng. Hun problematiserte strategisk ledelse i forhold til Garbage Can Model (GCM) March & Olsen (1989).

I vår metodeoppgave brukte vi Lais 4 kompetansekompontener som uavhengige variable av kompetanse. Av de fire kompetansekompontentene presiserte hun *ferdigheter* som den mest dominerende. De tre andre komponentene gir en fundament i kompetansebegrepet, mens ferdigheter kan beskrives som den operative del. Hvordan man omsetter evner, kunnskap og holdninger i ferdigheter. Dette vil være et interessant innspill denne oppgaven i forhold til hvordan man velger og utformer kompetansetiltak i bestillerenhetene.



Figur 10 Komponentene i kompetanse, Lai (2004)

Ved å utføre kompetansekartlegging tilpasset organisasjonen, kan man vurdere kompetansegap. Her kan også organisasjonens kritiske, kjerne og samlede kompetanse kartlegges.

For å illustrere GCM og inkludere alle respondentene inn i modellen i figur 9 *Vår første modell over oppgaven - før strukturerte intervjuer* valgte vi å lage en ny, mer utfyllende modell i figur 11 *Modell for oppgaven etter strukturerte intervjuer*. I tillegg til å trekke inn Oslo kommune strategisk nivå, viser modellen et ønske om å vurdere hvorvidt organisasjonene har satt sammen bestillerenhetenes kompetanse etter en strategisk styrt prosess eller etter en GCM prosess.

## Josefine Aaser

Det andre strukturerte intervjuet var med Josefine Aaser, tidligere forsker ved Fafo.<sup>21</sup>

Josefine Aaser hadde i desember 2003 et par kronikker i Aftenposten som problematiserte privatiseringen av Forsvaret. I tillegg til hennes statsvitenskaplige synspunkter på om suverenitetshevdelse og norsk sikkerhetspolitikk av legitimitetshensyn er egnet til privatisering, ønsket vi å høre om hennes problematisering av erfaringene med skillet mellom kjerne og støttefunksjoner. Gjennom sitt arbeid ved Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) hadde hun gått gjennom en del av erfaringene på dette området fra England og særlig USA. Josefine Aaser pekte også på det problematiske med at private støttefunksjoner i internasjonale operasjoner i forhold til blant annet Geneve-konvensjonen. Flere av problemstillingene Aaser reiste kommer vi kort tilbake til i perspektivkapittelet.

I samtalen med henne ønsket vi særlig å høre om bakgrunnen for og reaksjonene på artiklene. Det er ellers særlig to forhold ved samtalen med Aaser som vi mener ga innspill til vårt arbeide. Hun pekte på sammenhengen mellom de politiske oppdragene og implementeringen av disse, hvordan privatiseringen i Forsvaret hadde kommet så raskt at det ikke var reist noen debatt om det hverken i media, i det politiske miljøet eller i Forsvaret. Forholdet med det raske omstillingstempoet har vi tatt med oss både i innhenting av data og i analysen.

## Statskonsult

Det tredje strukturerte intervjuet var Statskonsult. Her fikk i møte 6 medarbeidere som arbeidet med bestillerenheter, bestillerkompetanse og konkurranseutsetting. Statskonsult ble selv omorganisert fra 1. januar 2004 fra å være et statlig direktorat for forvaltningsutvikling til et Statlig aksjeselskap (AS). Vi ønsket å diskutere erfaringer (så langt) med å være i en rolleendring fra å være i en mer bestiller og utførerrolle til nå bli kun utfører eller leverandør av tjenester.

Som et ledd i et oppdrag gitt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) i 2001<sup>22</sup> har Statskonsult utarbeidet temaheftene Strategisk kompetanseutvikling (2001), og Bestillerkompetanse (2001). Statskonsult har med heftene hatt til hensikt å belyse betydningen av at arbeidet med kompetanseutvikling er forankret i virksomhetens overordnede mål og krav til kompetanse, det vil si at arbeidet er strategisk fundert. De har nå i 2004 fått et oppdrag fra AAD om å utarbeide en modell for bestillerenheter, et arbeid de hadde planlagt å starte med en større brukerundersøkelse. Statskonsult hadde en del erfaringer og hadde også vært aktiv høringsinstans på Riksrevisjonens Kjøp og bruk av konsulenttenester i Staten(2004). I tillegg problematiserte de i hvilken grad personell med god markeds- og leverandørkompetanse kan bibeholde sin kompetanse over tid. Viktigheten av et lenger tidsperspektiv har vi tatt med oss i arbeidet, i tillegg har flere av respondentene understreket det samme behovet.

## Erfaringer med kompetansestyring i Den norske bank (DnB)

Vi ønsker også å trekke frem noen erfaringer gjort i det private næringsliv når det gjelder kompetansestyring i konkurransesituasjoner. Da DnB i oppstarten på vår oppgave presenterte sitt arbeid med kompetansestyring i et foredrag deltok vi for å høre på deres erfaringer. Vi har valgt å skissere noen av de prosesser som arbeides med i DnB.

<sup>21</sup> Fafo er en samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse som arbeider med problemstillinger innen arbeidsliv, velferdspolitik og levekår nasjonalt og internasjonalt.

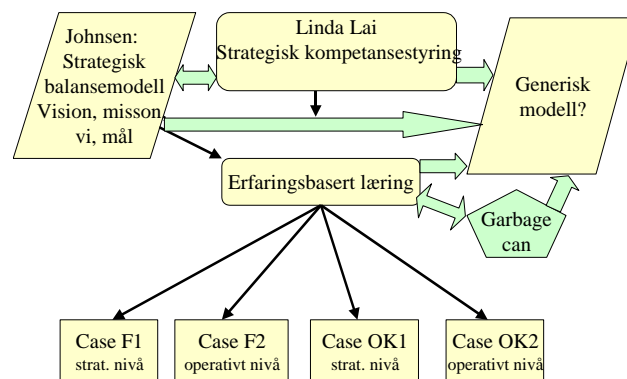
<sup>22</sup> Skritt på veien, Program for fornyelse av offentlig sektor. Arbeids- og Administrasjonsdepartementet (2001)

DnB har hatt en systematisk og praktisk gjennomføring av arbeidet med kompetanse, ved både å ha en strategisk kompetansestyring hvor det utarbeides kompetanseplattformer, roller og profiler for medarbeiderne. Deretter har de en operativ kompetansestyring med kompetanseplaner, tiltak og evalueringer. Dette sikrer en oversikt over kompetansebeholdningen og et grunnlag for videre prioritering og investering i kompetanse. Medarbeiderne får i praksis mye større ansvar for sin egen evaluering, utvikling og for å nå mål med fokus på livslang læring.

DnB har en gjennomarbeidet kompetansepolicy, med fokus på at kompetansen gir virksomheten en konkurransekraft. Personellavdelinger er etter gjennomføring av kompetansetiltak som følge av en utarbeidet gapanalyse også blitt utfordret av bankens styre på å vise hvordan tiltakene bidrar til bunnlinjen. Det kan oppsummeres at DnB legger vekt på at kompetansestyring må være en ledelsesprosess og at kompetanse er en integrert del av forretningsutviklingen. Fra DnB fikk vi også ideen med å fremstille gapanalysen i en ”spindelnevmodell”, se senere illustrasjon i analysekapittelet Delmodell 3.

### 5.4.3 Oppsummering av undersøkelsesdesign

Etter at vi hadde gjennomført samtalene som vi har referert ovenfor og sammenholdt med teori endret vi modellen for oppgaven vår fra den opprinnelige i figur 9 *Modell før strukturerte intervjuer* i begynnelsen av dette punktet til modellen i figur 11 *Modell etter strukturerte intervjuer*. Nå ønsket vi å undersøke om kompetanse til bestillerenhetene var resultat av en strategisk styrt prosess, eller om det skjedde mer tilfeldig slik Garbage can modellen beskriver Olsen (1972).



Figur 11 Modell etter strukturerte intervjuer

I figuren over har vi derfor lagt inn dette momentet. Vi synliggjør også at vi har valgt å ha respondenter både på strategisk og operativt nivå i begge organisasjonene.

## 5.5 Problemstillingen

Her vil vi presentere ulike typer problemstillinger og de valg vi har gjort.

Deretter vår endelige hovedproblemstilling og våre forskerspørsmål.

I følge Fivelstad og Jensen (1987) vil endring i en undersøkelses problemformulering fra ”hva” eller et ”hvordan” til et ”hvorfor”, innebære at undersøkelsen blir vitenskapelig mer ambisiøs.



Men at man vitenskapelig skiller i motsetning til dagligdagstale mellom beskrivelse og forklaring.

Ved å skille mellom ulike type problemstillinger Jacobsen (2000) som avleder ulike måter å formulere problemstillingen eller spørsmålet på resonnerer vi oss frem til hvor vår hovedproblemstilling og våre forskerspørsmål ”hørte hjemme” .

- Beskrivende problemstilling: Hvordan opplever organisasjon X<sup>23</sup> innføring av verktøy Y?
- Eksplorativ eller problemidentifiserende problemstilling: Opplever de ansatte noen problemer knyttet til innføring av verktøy Y?
- Forklarende eller forstående problemstilling: På hvilken måte har etableringen av verktøy Y påvirket organisasjon X?
- Diagnostiserende problemstilling: Hva er årsakene til at verktøy Y har ført til problemer i organisasjon X?
- Problemløsende/normativ problemstilling: Hvordan bør verktøy Y operasjonaliseres for å ha størst mulig effekt i organisasjon X?
- Intervensjonsorientert problemstilling: Vi som forskere ønsker å gå inn i organisasjon X sammen med relevante ansatte for å finne en hensiktsmessig operasjonalisering av verktøy Y.

### Hovedproblemstillingen:

Vi har formulert en forklarende eller forstående hovedproblemstilling fordi det vi ønsker å finne ut er: Når det offentlige har innført verktøyet konkurranseutsetting (Y), på hvilken måte har det påvirket enhetene (X):

- **Når det offentlig konkurranseutsetter tjenester på hvilken måte har de ivarett behovet for bestillerenheter med relevant bestillerkompetanse?**

Hadde vi valgt en rent forklarende hadde vi gjort et forsøk på å avdekke sammenhengen mellom fenomener for eksempel hva er årsaken til at noen har bestillerenheter og andre ikke?

I tillegg har vi også formulert to **forskerspørsmål**,

Med disse problemformuleringer vi har valgt er beskrivende problemstilling der vi beskriver Hvilke typer, former bestillerenheter finnes? Hvordan er bestillerprosessen? Hvilke oppgaver, tjenester, funksjoner, utføres ? Hvilke utviklingstrender finns og hvordan har utviklingen vært de siste årene?

- **Er bestillerenhetene i offentlig sektor tilfeldig sammensatt, mer enn et resultat av en strategisk planlagt styring?**
- **Er det mulig å utarbeide en generisk modell for bestillerenheter med relevant kompetanse i offentlig sektor?**

Etter at vi har presentert en endelig valgt hovedproblemstilling vil vi presentere de valg vi har gjort i forhold til å operasjonalisere den.

<sup>23</sup> Vi eksemplifiserer med X og Y som ukjente variabler

## 5.6 Operasjonalisering av problemstillingen

Problemstillingen skal angi en klar sammenhang mellom variabler og enheter.

Vi vil her vise hvordan vi operasjonaliserer problemstillingen gjennom å skissere metodevalg, bryte problemstillingen ned i variabler knyttet til i delspørsmålene vi presenterte i teorikapittelet. Så presenterer vi datainnsamlingsmetoden vår, både med primærdata, de intervjuene vi har gjennomført og sekundærdata, de dokumentundersøkelsene vi har gjort. Til slutt vil vi ta opp validitet og reliabilitet i generelt og i vår oppgave.

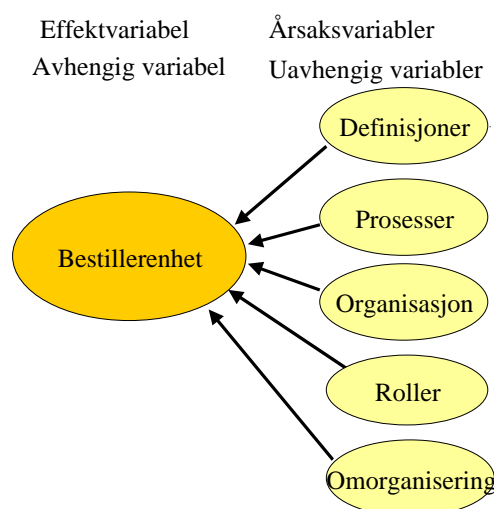
### 5.6.1 Avhengige og uavhengige variabler

Ved å bryte ned de sentrale komponentene i problemstillingen får vi det Jacobsen (2000) kaller for enheter eller variabler. Det er vanlig å dele de inn i avhengige og uavhengige variabler. En variabel er et teoretisk begrep som er blitt operasjonalisert, eller oversatt til empiriske målbare størrelser, Andersen (1999).

Det gir oss muligheten til å se hvilke dimensjoner som er relevante i forholdt til problemstillingene. De uavhengige variablene beholder sine egenskaper upåvirket av andre variabler, mens de avhengige variablene blir påvirket av de uavhengige variablene.

Med bestillerenhet med relevant kompetanse som avhengige variabel har vi sett på de uavhengige eller årsaksvariablene: Roller, prosesser, organisasjon og endring/omorganisering. Forskerspørsmålene med delspørsmål tar utgangspunkt i de uavhengige variablene.

Det er anbefalt at man velger ut de mest strategiske variablene som gir størst forståelse av vår problemstilling Andersen (1999) Slik vi har beskrevet i teorikapittelet, har vi tatt utgangspunkt i den konseptuelle virksomhetsmodellen. Vi har derfor valgt de uavhengige variablene med bakgrunn fra denne modellen, slik figur 12 under illustrerer.



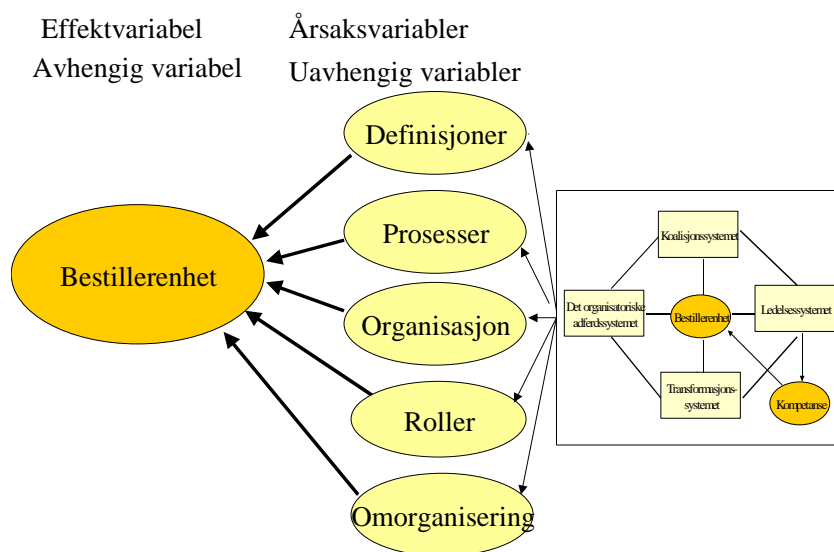
Figur 12 Modell som viser forholdet mellom avhengig og uavhengige variable

## 5.6.2 Oppsummering

Vi har her vist hvordan vi har jobbet med operasjonalisering av problemstillingen gjennom å bryte den ned i variabler/samvariabler som vi har brukt til å formulere spørsmålene slik vi vil vise nedenfor. Vi har også presentert de metodene vi har brukt for å samle inn dataene.

## 5.7 Analysemodell

Som en forberedelse til utforming av problemstilling med forskerspørsmål har vi sammenholdt egne erfaringer, teoretiske studier og foretatt strukturerte intervju. Nedenfor har vi laget en analysemodell, figur 13 som viser sammenhengen mellom avhengig og uavhengige variable og den konseptuelle virksomhetsmodellen.



Figur 13 Analysemodell for oppgaven

## 5.8 Datainnsamling

### 5.8.1 Innledning

For å undersøke hovedproblemstillingen og forskerspørsmålene våre har vi benyttet kvalitativt intervju og sekundærdata som metoder. I dette underkapittel vil vi redegjøre for og begrunne de valgene vi gjorde i utformingen av vår intervjuguide til undersøkelsen.

Vi vil her vise hvordan vi gikk frem for å innhente primærdata.

Etter å ha valgt ut og funnet frem til respondenter startet vi oppbygningen av spørreskjema som vi ville sende ut på forhånd for at respondentene skulle ha mulighet til å forberede seg.

### 5.8.2 Datainnsamlingsmetode

Vi har valgt en blandet metode: Spørreskjema med delvis faste spørsmål og intervju med åpne, faste spørsmål. De åpne spørsmålene gir fleksibilitet, vi får utvidet kunnskap om temaet – hva mener de er relevant bestillerkompetanse og mener de at den finnes i organisasjonen.

### 5.8.3 Oppbygging av intervjuguide

Vi tok utgangspunkt i konseptuelle fortaksmodell Busch et al (1999) og de metoderesonnementene vi hadde foretatt når vi lagde denne modellen som viser hvordan vi ønsket å bygge opp intervjuguiden. I intervjuene ønsket vi å fokusere på kompetanse og omorganiseringer. Med utgangspunkt i prinsippal-agent teori, Busch (2001) kunne vi se på de strukturelle forhold til organisasjonene vi skulle inn og intervjuer i. For å finne ut om transformasjonen fra bidrag til belønning var de prosessuelle faktorer i organisasjonene derfor viktig for oss. I tillegg er rollens betydning i bestillerenhetene sentral. Dette er illustrert i figuren under.

## Struktur for oppbygging av intervjuguide

Strukturelle	Prosessuelle	Rollen (individuelle)
Hvordan er oppbyggingen?	Hva skjer?	Hvordan utføres?
Kunne den vært mer optimal?	Hva har skjedd?	På hvilken måte?
Erfaringer?	Hva skal skje?	Hva trengs?

Figur 14 Oppbygging av spørreskjema

### 5.8.4 Valg av intervjuform

Det skilles ofte mellom to grupper intervjusteder i metodelitteraturen, en situasjon som er naturlig for respondentene, som for eksempel respondentens hjem eller et annet sted hun/han kjenner godt. Det andre stedet beskrives som kunstig, som et kontor eller et annet rom respondenten ikke kjenner godt. Jacobsen (2000)

Alle våre respondenter uttrykte på forhånd en svært stresset arbeidssituasjon med høyt tidspress. Vi valgte i samråd med dem unntatt Forsvaret operativt nivå å avholde intervjuene på det intervjusted som var mest naturlig for respondentene nemlig deres eget kontor. Av praktiske årsaker ønsket Forsvaret operativt nivå selv å avholde intervjuet ved Forsvarsstabens kontorer.

For at vi som intervjuere ikke skulle være opptatt med å skrive anvendte vi MD spiller som opptaksutstyr. For å få en mest mulig nærhet og distanse Nielsen (1993) til respondenten valgte vi å fordele intervjuene slik at begge studentene intervjuet begge organisasjoner. Student 1 intervjuet Forsvaret strategisk nivå og Oslo kommune strategisk nivå og Student 2 intervjuet

Forsvaret operativt nivå og Oslo kommune operativt nivå. Nivåvalgene som vi som studenter gjorde var av mer praktiske hensyn.

### **5.8.5 Dokumentundersøkelse - sekundærdata**

Mens primærdata er direkte innsamlet informasjon fra mennesker eller grupper av mennesker, er sekundærdata data som er samlet inn av andre, ofte til et annet formål og en annen problemstilling. Sekundærdata kan være kvalitativ og kvantitative. Kvalitative er eksisterende tekster med fortellinger, beskrivelser men kvantitative kan være statistikker, regnskaper eller lignende. I begge tilfeller er utvalget av kilder til dataene viktig, ved å være bevisst på hvor de kommer fra, hvem som har utarbeidet dem og hvor troverdige de er.

Primær- og sekundærdata kan også brukes til å kontrollere hverandre, for å se om de styrker de resultatene en er kommet fram til.

Vi har i stor grad benyttet oss av dokumentanalyse som metode for sekundærdata.

Dokumentanalyse er en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv. Denne form for analyse tar utgangspunkt i at vi lever i kulturer som i vesentlig grad baserer seg på det skrevne materiale og andre former for dokumenter. Dokumentenes funksjon er å representere organisasjonens kollektive minne, deres fremste middel til systematisering av rutiner og erfaringer og et av de viktigste former for selvpresentasjon.

Vi har konsentrert oss om dokumenter som er skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, institusjonelle utadrettete og samtidige.

I vår oppgave har vi valgt å se på omstillingen i de to etatene der vi fram til årsskiftet arbeidet, Oslo kommune og Forsvaret. Det er begge i norsk sammenheng relativt store organisasjoner som har fått politiske føringer på å benytte konkurranseutsetting som et viktig virkemiddel i omstillingsarbeidet. Vi redegjør nærmere for valgene av organisasjonene som case.

### **5.8.6 Oppsummering**

Vi har valgt dels strukturerte spørsmål og dels åpne. De strukturerte spørsmålene ble oversendt til alle intervjuobjektene før vi gjennomførte intervjuene. De åpne ble kun stilt direkte til informantene. De strukturerte spørsmålene hadde vi kodet på forhånd, relatert til de ulike uavhengige variablene.

Vi har valgt kvalitativt intervju som metode og en intensiv design, mange variabler men få enheter. Det sentrale i en slik problemstilling er å få fram en så helhetlig beskrivelse av et fenomen som mulig. Det legges vekt på å få tak i den enkeltes forståelse og fortolkning av et fenomen. Vi var ute etter å undersøke forhold rundt hvordan Oslo kommune og Forsvaret hadde implementert eller hadde planer om å implementere bestillerenheter. Vi var ute etter hva slags definisjoner de hadde av ulike begrep.

## **5.9 Validitet og reliabilitet – kritisk refleksjon**

For å få tilgang til empiri må de som undersøker bryte inn i andres miljø, situasjon eller organisasjon. En må derfor så langt det er mulig se på om det vi måler eller undersøker er riktig eller om det at vi undersøker det skaper en effekt. Casestudier på påstås å ha en svakhet i

---

---

generalisering av data Yin (1994), spesielt med så få caser som i vår avhandling. Empiri må tilfredsstillende til krav:

- Den må være gyldig og relevant – valid. Det vil si at vi måler er det vi ønsker å måle, at det vi har målt oppfattes som relevant og at det vi måler hos noen få, også gjelder for flere. Dette kan også inndeles i intern og ekstern gyldighet og relevans

Den eksterne validitet vurderes i forhold til hvor presist resultatene representerer det vi undersøker, i hvor stor grad representerer resultatene fra Forsvaret strategisk nivå, Forsvaret operativt nivå, Oslo kommune strategisk nivå og Oslo kommune operativt nivå bestillerkompetansen i bestillerenhetene og dermed i hvor stor grad vi kan generalisere disse funnene. Den interne validiteten handler om årsaksforhold er gyldige og dermed i hvor stor grad resultatet viser korrekte slutninger.

Selv om våre resultater kanskje ikke kan generaliseres kan de gi et bilde som kan være til nytte for andre virksomheter innen offentlig sektor.

- Den må være pålitelig og troverdig – reliabel. Det vil si at undersøkelsen må være til å stole på, den må vekke tillit. Den må ikke være beheftet med åpenbare målefeil. Et kontrollspørsmål kan være: Hadde vi gjort det en gang til ville vi fått samme resultat. Hadde vi det – har undersøkelsen høy pålitelighet.

Ved å gi en oversikt over den metodiske fremgangsmåten vi har benyttet i vår studie vil undersøkelsen være mulig å gjenta. Vi plasserer problemstillingen i et vitenskapsteoretisk perspektiv, vi viser hvordan vi praktisk har utformet og gjennomført våre casestudier. Vi som intervjuere har mer eller mindre erfaring i rollen som intervjuer. Vi kan bli forstyrret av tankerekker og assosiasjoner, og spørre oppstykkede eller ledende spørsmål.

Vi skal altså finne sammenhengen mellom teoretiske begrep og de empiriske variabler, finne ut gyldigheten av dette og relevansen av utvalget. Og uten validitet ingen reliabilitet. Vi vil vurdere reliabilitet og validitet for vår oppgave i slutten av analysekapittelet.

## 5.10 Oppsummering metode

Vi har i dette kapittelet gitt et metodeteoretisk innblikk i våre valg i forhold til å studere fenomenet bestillerkompetanse i bestillerenheter i Forsvaret og Oslo kommune. Videre har vi skissert hva vi ønsker å tilegne oss av kunnskapsmessige mål med masteravhandlingen. På grunn av det høye omorganiseringstempoet og organisasjonsendringer har vi valgt å vise hvor komplisert valget av undersøkelsesenheter var. Gjennom å lage egne modeller har vi skissertoppbygningen av undersøkelsesdesignet i figur 9 Modell før de strukturerte intervjuer og figur 11 Modell etter strukturerte intervjuer som til slutt ender opp i figur 13 Analysemodell for oppgaven.

Det metodiske arbeidet med problemformuleringen og operasjonaliseringen av problemstillingen gjennom forskerspørsmål og delspørsmål, i avhengig og uavhengige variabler, er også illustrert i analysemodellen. Videre har vi vist hvordan vi bygget opp intervjuguide, innsamlet data og skissert aspekter ved validitet og reliabilitet.

## 6 Analyse

### 6.1 Innledning

Etter å ha redegjort for valget av hovedproblemstilling og forskerspørsmål i kapittel 3, har vi i kapittel 4 presentert de teoriene og de modellene vi har valgt å bruke. I kapittel 5 har vi redegjort for metodeteori og hvilken metodevalg vi har gjort våre undersøkelser. Nå vil vi presentere og analysere og drøfte innsamlet empiri og anvende teori for å belyse problemstillingene ved hjelp av delspørsmålene.

Før vi starter med drøftingen vil vi presentere de dokumentene vi har funnet som sier noe om bakgrunnen for og implementeringen av konkurranseutsetting i Forsvaret og Oslo kommune.

For å kunne drøfte problemstillingene har vi valgt å utarbeide 6 delspørsmål, som vi presenterte i teorikapittelet. Delspørsmålene er aktuelle problemstillinger utarbeidet med bakgrunn i utvalgt teori og knyttet til de uavhengige variable. Hvert underkapittel for delspørsmålene har vi bygget opp etter samme mønster. Etter en kort innledning, presenterer vi først de dataene vi fant, så drøftet vi ved hjelp av relevant teori og til slutt oppsummerte for hvert delspørsmål.

Som vi har beskrevet nærmere i kapittel 5 har vi samlet inn både primærdata ved å gjennomføre intervju og sekundærdata ved å innhente dokumenter. I presentasjon av data tar vi først for oss sekundærdata så primærdata.

Teorivalgene til delspørsmålene er presentert i teorikapittelet og i figur 3 *Illustrasjon for teoretisk innfallsvinkel i oppgaven* og figur 8 *Illustrasjon for å vise teoristruktur i oppgaven*. Hovedsaklig blir de teoriene vi har knyttet til de enkelte delspørsmålene nevnt kort i innledningen. Vi starter drøftingen av delspørsmål 1-4 og 6 med tilknytningene til den konseptuelle virksomhetsmodellen.

Etter analysen av delspørsmålene vil vi vurdere validitet og reliabilitet. Til slutt i kapittelet vil vi med bakgrunn i oppsummeringen av drøftingen av delspørsmålene, konkludere for hovedproblemstillingen og forskerspørsmålene, og herunder presentere forslag til en generisk modell.

### 6.2 Bakgrunn – om konkurranseutsetting i Forsvaret og Oslo kommune

#### 6.2.1 Innledning

I metodekapittelet presenterte vi hvordan vi hentet inn sekundærdata ved dokumentundersøkelser i både Forsvaret og Oslo kommune. Vi vil før vi drøfter delspørsmålene presentere denne delen av empirien samlet for hver av organisasjonene, først Forsvaret, så Oslo kommune. I delspørsmålene henviser vi til dokumentene. Vi presenterer her kort de dokumentene som ga de politiske føringene for konkurranseutsetting i Forsvaret og Oslo kommune og de dokumentene som er blitt utarbeidet som en del av implementeringsarbeidet i de to organisasjonene.

---

## 6.2.2 Sekundærdata - Forsvaret

Gjennom Stortingets behandling av St prp nr 45 (2000-2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*), ble de politiske føringene på omstillingen av Forsvaret innen utgangen av 2005 fastlagt. Reduksjonen av organisasjonen med 5000 stillinger, skal bidra til å redusere driftsutgiftene for å frigjøre mer midler til investeringer. For å oppnå mer fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedringer av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, ble det bestemt at Forsvaret skulle skille sin kjerne- og støttevirksomhet. Primærvirksomheten omfatter styrkeproduksjon og operativ virksomhet. Støttevirksomheten omfatter forvaltninger som skal bidra til at primærvirksomheten når sine mål. Hovedtyngden av reduksjonene skulle tas i støttevirksomheten.

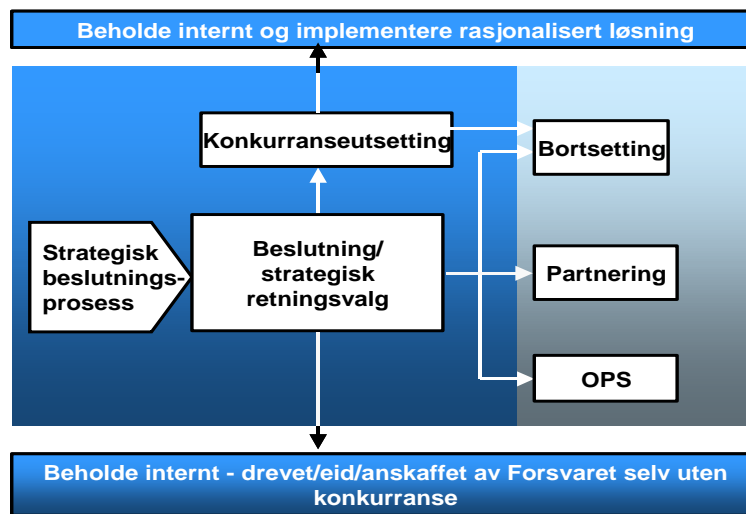
Det var i St prp 45 Forsvaret fikk sine første politiske føringer på bortsetting av virksomhet i pkt 5.3, der det heter at målet med bortsetting av virksomhet er at den skulle føre til en større fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon. Det heter videre at det ikke var tilstrekkelig å dokumentere personellreduksjoner, hvis de samlede kostnadene av virksomheten ikke blir lavere.

Videre heter det under pkt 5.4.1:46 om Strategisk ledelse at: *En organisasjons styrbarhet er avhengig av sammenhengen og den gjensidige påvirkningen mellom virksomhetens strategi, mål, virksomhetsprosesser, organisasjon, personell og teknologi. I den kommende perioden må det derfor arbeides med utvikling av helhetlig og sammenhengende styring av prosessene fra planstadiet til oppfølging av resultatene.*

I forbindelse med vår metodeoppgave om bestillerenheter i Forsvaret i 2003, gjennomførte vi søk i databasen for offisielle dokumenter i Forsvarets overkommando og fikk tilslag på ett dokument: *Konsept og metode for bortsetting av virksomhet i Forsvaret*, som ble utarbeidet på bakgrunn av de politiske føringene i St prp 45. Konseptet bygger på erfaringer som andre aktører har gjort, slik som det amerikanske og britiske forsvaret. Konseptet beskriver også den rollen som Forsvarsdepartementet (FD) ønsker å spille som premissgiver ved konkurranseutsetting. Konseptet inneholder et krav om at bortsetting/konkurranseutsetting av virksomhet skal være totaløkonomisk lønnsomt for Forsvaret.

Søk etter sekundærdata gjort i forbindelse med denne oppgaven i februar 2004 viser at Forsvarsdepartementet har utarbeidet et *Konsept for Offentlig Privat Partnerskap (OPP)* i Forsvarssektoren, som et strategisk virkemiddel for å frigjøre ressurser fra tradisjonelle støttetjenester til høyere prioritert virksomhet.





Figur 15 Forsvarets modell for Offentlig Privat Partnering (OPP)

Konseptet omfatter Bortsetting, Partnering<sup>24</sup> og Offentlig Privat Samarbeid, slik modellen ovenfor beskriver. Forsvaret bruker begrepet konkurranseutsetting som aktiv bruk av markedet for å invitere interne og eksterne leverandører til å konkurrere om å levere definerte ytelser. OPP innebærer et samarbeid der offentlig sektor tar i bruk privat sektor for å løse offentlige oppgaver og at dette samarbeidet bærer preg av langsiktighet og gjensidige forpliktelser. Hensikten med OPP er å oppnå økt fokus på strategiske områder, kvalitetsforbedring av kjernevirksomheten og en reell kostnadsreduksjon, ved en best mulig utnyttelse av de rådende markedsressurser. Målet er at OPP skal bidra betydelig i omleggingen av Forsvaret: primært på lang sikt, ved å muliggjøre en omprioritering av ressurser fra støttevirksomhet til høyere prioritert virksomhet. Men også på kort sikt, som et virkemiddel i den pågående omleggingen.

I St prp 42 *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008:105* som blir lagt fram for Stortinget i vår er det ytterligere presisert at drifts- og materiellanskaffelsene, samt administrative støttefunksjoner rutinemessig skal vurderes i henhold til OPP.

*Nye militære behov, som følge av blant annet den pågående omstillingsprosessen, kombinert med ambisiøse krav til effektivisering og innsparing i logistikk- og støttevirksomheten, gjør det maktpåliggende å se på Forsvarets logistikk organisasjon (FLO) med helt nye øyne. Forsvarets operative behov må i enda større grad være avgjørende for hvilke tjenester og produkter FLO skal være ansvarlig for. Videre må aktiviteter som også kan drives av andre, identifiseres og vurderes i forhold til hvordan man best kan ivareta dem i fremtiden. Dette krever en ny og radikal tilnærming til det fremtidige FLO, gjennom å vurdere andre drifts- og eierformer, styringsprinsipper og konsepter, deriblant OPP.*

Om behov for kompetanse sies det at OPP involverer politiske forhold, strategiske planer, operative forhold, de årlige budsjetter og produksjonsplaner og at det vil være utstrakt behov for ekstern spesialiststøtte for implementering av et OPP-team på strategisk nivå.

<sup>24</sup> Partnering innebærer langsiktige samarbeidsavtaler mellom Forsvaret og private leverandører, der de er finansielt ansvarlige for investeringer.

Forsvaret har iverksatt bruk av konkurranseutsetting og bortsetting på en rekke ulike områder av sin virksomhet siden 2001. I tillegg til den store omstillingen i Forsvarets organisasjonsstruktur som blant annet er nedfelt i St prp 45, har den store omstillingen av Forsvarets logistikkorganisasjon nedfelt i *St prp 12 (2003-2004) Omorganiseringen av FLO* og etableringen av Forsvarets støttevirkomheten fra årsskiftet 2004, bidratt til at organiseringen av bestillerenheter ennå ikke fastlagt.

I tillegg har Forsvarets omstillingsprogram *Argus*, med virkning fra årsskiftet 2004 utarbeidet *Direktiv for etablering av Regionale Støttefunksjoner*. Her pålegges sjef for en avdeling i hver av 16 regioner å etablere en enhet som skal levere støttefunksjoner til alle enhetene i sin region basert på en kontraktsfestet avtale. Regionale støttefunksjonene er foreløpig etablert som interne leverandører, med mulighet for senere konkurranseutsetting for en del av eller hele tjenestepespekteret.

### 6.2.3 Sekundærdata Oslo kommune

Vi har også innhentet sekundærdata fra Oslo kommune *Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune* samt Faktaserie fra Seksjon for konserninnkjøp /99 og fra Rusmiddeletaten: *Konkurranses grunnlag for anskaffelse av tjenester til rusmiddelbrukere og Rapport om kvalitet og kvalitetsmålinger i behandling av rusmiddelmissbrukere 2001*.

I bystyremelding nr 1/98 *Konkurransen og kvalitet i Oslo kommune* legges føringen for kommunes prosess når det gjelder konkurranseutsetting. Dette er en av flere virkemidler som tenkes anvendt for å oppnå et mest mulig effektivt og kvalitetsmessig tjenestetilbud for innbyggerne. Oslo kommune har avgrenset konkurranseutsettingen til tjenesteproduksjon. Anskaffelseskomiteer blir etablert for å behandle anskaffelser eller utfasinger over 15 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift. Oslo kommune forventer at de fleste anskaffelseskomiteer ble opprettet i forbindelse med investerings- og konkurranseutsettingsprosjekter. Anskaffelseskomiteene skal sammensettes av minimum 3 personer med god anskaffelsesfaglig kompetanse, og utpekes blant kommunenes ansatte utenfor egen virksomhet.

Byrådet for finans fikk i oppgave å oppnevne en sentral anskaffelsespool operativ fra 1 januar 2000 bestående av personer med god anskaffelsesfaglig bakgrunn. De enkelte anskaffelseskomiteer skulle sammensettes med personer fra denne sentrale pool.

I 1999 ble det som et ledd i en kommunal informasjonsstrategi produsert en faktaserie om konkurranseutsetting, bestiller utførermodellen, arbeid i anskaffelseskomité, rettigheter for ansatte ved virksomhetsoverdragelser. Faktaserie fra i Byrådsavdeling for finans, Seksjon for konserninnkjøp. Dette samsvarer med OECD rapportens påpekning av transparency i konkurranseprosesser, *OECD report (2003), Privatising State-owned Enterprises*.

Oslo Kommune understreker behovet for kompetanse for at bruk av konkurranse skal bli vellykket.

*Konkurransesprosesser stiller omfattende krav til kunnskapsnivå i kommunen, ofte innenfor nye fagfelt. Kommunen driver i dag en omfattende kompetanseutvikling innenfor bestillerfunksjonen og er avhengig av en ytterligere satsing på egne ansatte innenfor dette området for at bruk av konkurranse skal bli vellykket. ( Bystyremelding nr. 1/98)*

Oslo kommune har drevet med konkurranseutsetting de siste 5 årene. Bestillerenheter har vært bygd opp som pilotenheter de siste 3 årene før Bydelsreformen trådte i kraft ved årsskiftet. Denne har brutt opp disse miljøene, men bestillerenheter er nå etablert i alle bydeler.

## **Habilitet, rollebevissthet og etiske føringer i Oslo kommune**

I Oslo kommune skilles det klart mellom bestiller og utførerrollene slik at myndighetsoppgavene skjermes fra konkurranse. Det er også et fastlagt prinsipp om at internt bud som hovedregel skal gis. Derfor er det sentralt viktig av habilitetshensyn å skille bestiller og utfører slik at den som jobber med utforming av konkurransegrunnlaget ikke er de samme som arbeider med utformingen av interne bud. Bestillerenheten skal etableres i den virksomhet som er vedtatt konkurranseutsatt, men den organisatoriske skille mellom bestiller utfører må være et faktum før konkurranseprosessen igangsettes.

Når det gjelder formidling av opplysninger når konkurranseprosessen er i gang skal det formidles samtidig internt og eksternt. Prinsippet om at eksterne og interne aktører skal likebehandles og at bestillerenheten må opptre profesjonelt og forretningsmessige er også nedfelt i de politiske styringsdokumenter for Oslo kommune, Bystyremelding 1/98 og i Forvaltningslovens regler om habilitet § 6-10 og Kommuneloven § 40 nr 3.

### **6.2.4 Lov om offentlige anskaffelser**

Lov om offentlige anskaffelser (2003) er sannsynligvis er i følge Oslo kommune en av de største lovreformene i nyere tid. De hevder at dersom en skal jobbe skikkelig etter Lov om offentlige anskaffelser må Bestiller og Utfører skilles. Loven innebærer at alle anskaffelse over 200.000 skal skje i konkurranse. En må derfor sørge for å ha bestillerkompetanse som setter en i stand til å gjennomføre prosessene i en anskaffelse i tråd med loven med forskrifter. I følge Oslo kommune er innfløkte og kompliserte, det er mange hensyn å ta likebehandling og habilitet og krever god kompetanse. Kost - effektivitets spørsmålet gir legitimitet til loven.

## **6.3 Delspørsmål 1 - Hvordan defineres bestillerenheten i organisasjonene?**

### **6.3.1 Innledning**

Vi har sett at begrepet bestillerenhet brukes med ulikt innhold og at det er ulik anvendelse av det i organisasjonene i Forsvaret og Oslo kommune. I vårt første delspørsmål ønsker vi å se på hvordan bestillerenheten er definert og oppfattes på ulike nivåer i organisasjonene. Vi vil ved hjelp av organisasjonsteori se på hvordan bestillerenheter er organisert.

Videre ønsker også å se på om måten bestillerenhetene er organisert på, innvirker på mulighetene for å vurdere kostnadene ved å etablere bestillerenheter. Her vil vi drøfte definisjonen av bestillerenhet slik de har fremstått for oss i empirien, ved hjelp av transaksjonskostnadsteori fra Busch (2001).

Deretter ønsker vi å se på hvordan bestillerenhetene styres. Vi ønsker også å se på kostnader som er knyttet til styringsproblemer ved hjelp av prinsipal-agent teorien fra Busch (2001). Fremfor alt vil vi bruke teorien til å se problemer som kan oppstå dersom bestillerenhetene ikke er klart definerte i forhold til brukere og leverandører og hvilke problemer som kan oppstå dersom bestillerenheten ikke opptrer i tråd med ledelsens intensjoner. Forholdet til de politiske myndigheter drøfter vi nærmere under spørsmålet knyttet til strategisk ledelse, delspørsmål i delspørsmål 4.

Det knytter seg mange forventninger til og oppfatninger av hva bestillerenheter kan bidra med, derfor vil vi også se på hva en bestillerenhet kan bety for de ulike nivåene i organisasjonene vi har undersøkt.

Til slutt vil vi forsøke å avdekke forståelsen og bruken av begrepet bestillerenhet i Oslo kommune og Forsvaret.

### 6.3.2 Empiri

Både Oslo kommune og Forsvaret fokuserer i dokumentene sine på tjenestenes ytelser eller resultater ved konkurranseutsetting, ikke hvordan tjenestene produseres. Oslo kommune presiserer meget sterkt at det er viktig å skille bestiller fra utøver. Forsvarets dokument er ikke like tydelige på det, men har et sterkt fokus på viktigheten av de strategiske forankringene. Dokumentet er også et konsept, preget av de store forventningene som er knyttet til selve innføringen av konkurranseutsetting.

Av St meld 45 (2000-2001) fremgår det også at Forsvaret arbeider med en gjennomgang av den strategiske ledelsen og styringen av Forsvaret, herunder målstrukturen<sup>25</sup> Både Forsvaret og Oslo kommune peker på behovet for ansvarsfordeling og rolleavklaring ved konkurranseutsetting. Begge organisasjonene presiserer også viktigheten av de strategiske, politiske føringene. Dette vil vi drøfte i beskrivelsen av roller under strukturelle forhold senere i kapittelet.

Forsvaret definerer både i dokumentasjonen og i intervjuene en bestillerenhet som en funksjon med varierende organisatorisk plassering, avhengig av hva som skal bestilles og i hvilket tidsperspektiv, snarere enn som definert(e) organisatorisk(e) enhet(er).

Oslo kommune er tydeligere i sin definisjon av bestillerenheter ved at de knytter dem til konkrete organisatoriske enheter, enhetenes plassering i organisasjonsstrukturen og til myndighetsutøvelse. Den svært klare oppfatningen som strategisk nivå i Oslo kommune uttrykker i intervjuet er verdt å sitere:

*En bestiller er en som utfører myndighetsutøvelse. En som bestiller uten myndighetsutøvelse er en innkjøper eller rekvirent. Myndighetsutøvelse er forvaltning av myndighet tildelt i lov eller forskrift.*

*Myndigheten skal legges i bestillerenheten. Klarer du ikke skille myndigheten og legge den i bestillerenheten, skal det området antagelig ikke konkurransesettes.*

At denne klare definisjonen ikke bare er enkelt å ta inn over seg i organisasjonen tydeliggjøres av at Oslo Kommune på det operative nivået som sa: *Det er en sorgprosess når du tar fra andre myndighet, du setter i gang følelser som ikke er så faglige.*

Alle respondentene mente at definisjonen stort sett var kjent i organisasjonen, men ingen av dem mente derimot at det var en ensartet oppfatning av bestillerenhetene i organisasjonen. Med unntak av Oslo kommunes strategiske nivå mente de andre respondentene at definisjonen ville komme til å endre seg fremover.

På spørsmål om bestillerenheten er riktig plassert i organisasjonsstrukturen svarte Oslo kommune strategiske nivå et det var vanskelig å si, mens Forsvaret strategiske nivå mente at det var behov for å løfte og samle den. For å illustrere svarene på dette spørsmålet, har vi vist hva respondentene svarte i tabellen under.

---

<sup>25</sup> Balansert målstyring er under innføring i Forsvaret

I forhold til din organisasjon, er den (bestillerenheten) en riktig plassert i organisasjonsstrukturen? (før, nå og optimal)

Forsvarets strategiske nivå	Oslo Kommunes strategiske nivå
<p>Hvilket element snakker vi om? De bestiller funksjoner som har hatt strategisk betydning må løftes for å kunne ses helhetlig. Landmakt behøver ikke være svare. Bestillerprosessen er antagelig ikke satt. Endringer på tilknytningsform som FD styrer i dag. Hvis tunge verksteder skilles ut og blir foretak endres funksjonen. Virkelige konsekvenser kommer</p>	<p>Vanskelig å si. Kan ikke si at det ikke er riktig.</p>
Forsvaret operative nivå	Oslo kommunes operative nivå
<p>Investeringsbestiller samlet under en sjef er rimelig optimal. Drift; tatt grep vha få rammeavtaler; er i ferd å gå mot et optimalt opplegg</p>	<p>Før: Ja rett under direktør med vide fullmakter. Nå ny struktur, mer perifer struktur ift direktør. Optimal: Sånn som på Stovner, rett under direktør. Frihet til å beslutte</p>

Dette bekreftes ved spørsmål om hvordan en optimal enhet burde se ut, ved at Forsvarets operative nivå ønsket et operativt element som var organisatorisk sentralt plassert, kjent og med en tilknytning så man kunne få innblikk i retning i strategiske veivalg.

Når det gjelder den faglige kompetanse på de tjenestene som skulle konkurransenutsettes, svarte alle at det var avgjørende viktig. Oslo kommunes operative nivå sier at : *Du kan ikke være merkantil ansatt og tro at du skjønner behovet. Du må være god på faget for å bli en dyktig bestiller.* Både Forsvaret og Oslo kommune sier at de skal organisere seg slik at de kan håndtere kontrakter i et livssyklusperspektiv. I Forsvaret uttrykker de det som fra *Fire and forget* til *Hands on* håndtering.

Oslo kommunes operative nivå beskriver imidlertid en situasjon der det etter Bydelsreformen ikke er tilstrekkelig kompetanse blant personellet, som var plukket ut etter ansiennitet. Det kompetansemiljøet som de hadde bygget opp gjennom 3 år er oppløst fra årsskiftet.

### 6.3.3 Drøfting

I forholdet til den konseptuelle virksomhetsmodellens kan "virksomheten" være selve bedriften eller organisasjonen, men det kan like godt kan være en avdeling eller et element i en virksomhet i juridisk forstand, Johnsen (2000). Vi har valgt å se på bestillerenheten som virksomheten.

Både Forsvaret og Oslo kommune står midt i store omorganiseringer, og er i ferd med å bygge opp organisering for å håndtere konkurranseutsetting. Mens en bestillerenhet i Oslo kommune er en klart definert organisatoriske enheter med et definert antall ansatte, en plass i organisasjonshierarkiet med noen klare definerte mål, blir en bestillerenhet i Forsvaret betegnet som en funksjon, avhengig av anskaffelsens art og tidsperspektiv. I følge KPMG rapport (2003) for *Nærings- og handelsdepartementet om Offentlig Privat Samarbeid* er konkurranseutsetting en *krevende konkurranseform som stiller store krav til det offentlige som bestiller.*

For å systematisere våre inntrykk av at Forsvarets bestillerenhet er en mindre klart definert enhet vil vi kort sammenholde den med generell systemteori, Busch (2001). Systemteori har de siste 40 år blitt brukt for å beskrive kompleksiteten i en organisasjon. Hvis vi ser på bestillerenheten som et delsystem må en i følge teorien kunne beskrive grensene for hva som tilhører bestillerenheten og hva som tilhører omgivelsene.

I Oslo kommune synes grensene klare, relasjonene mellom bestillerenheten og omverdenen tydelige. De kommuniserer både med institusjoner og brukerne i befolkningen. Hvem som hører hjemme i organisasjonene er avklart. Når vi intervjuer er det bare noen få uker etter etableringen av nye bydeler. Det er en helt ny organisasjon og lederen for enheten mener at personellet ikke har den nødvendige kompetansen. Myndighetsutøvelse og ansvarforhold synes avklart i relasjonene og innarbeidet i organisasjonsstrukturen. Myndighetsutøvelse definerer Oslo kommune både i dokumentasjonen og i intervjuene, som forvaltning av myndighet tildelt i lov eller forskrift.

Både strategisk og operativt nivå i Oslo kommune mener at bestillerenhetene er kjent i organisasjonen, selv om Oslo kommunes operative nivå problematiserer det noe ved å si at det tok tid før den ble kjent.. Når bestillerenhetene fremstår som synlige, kjente organisatoriske enheter i organisasjonen kan dette kan tyde på at det kan være relativt stor grad av mulighet for balanse mellom forventningene til hva de skal levere og det de faktisk leverer. Brukere som ikke får levert tjenestene de forventer har klare klage og ankemuligheter. Ansvarsfordelingen mellom Oslo kommunes strategiske og operative nivå synes også å fremstå for begge nivåene som ryddige. Når vi spurte direkte om de mente at bestillerenhetene var riktig plassert, var særlig Oslo kommunes operative nivå klar i sin oppfatning av at nåværende plassering direkte under direktør med vide fullmakter og frihet til å beslutte, var viktig for å lykkes.

I Forsvaret synes både relasjonene mellom bestillerenhetene og brukerne mangeartede og uoversiktlige. Det er og uklare grenser for hvem som hører hjemme i bestillerenhetene over tid. Store anskaffelser i Forsvaret har tradisjonelt vært gjort i prosjekter. Forholdet til eksterne leverandører i forbindelse med håndtering av kontrakter har vært håndtert av et relativt stabilt juridisk merkantilt miljø i Forsvarets Logistikk organisasjon (FLO). Begge Forsvarets strategiske og operative nivå svarte at bestillerenhetene syntes å være kjente i organisasjonene, men det er mange ulike aktører å forholde seg til for kjernevirksomheten som skal bestille tjenester. Støttetjenester bestilles fra Regionale Støttefunksjoner av en sjef i hver region. Logistikkjenester inngås det avtaler om mellom sjefene for de enkelte grenstabene, hær, sjø, luft og heimevern og FLO. Støttefunksjonene er planlagt slått sammen med FLO, og FLO er slik Forsvarets operative nivå sa det; *i kontinuerlig omstilling.*

På spørsmål om enhetene var riktig plassert i organisasjonsstrukturen, er svarene fra Forsvarets strategisk og operativt nivå sammenfallende. De ønsker en sentralt plassert strategisk enhet som kan se behovene helhetlig fra hele organisasjonen, ikke ulikt fra forsvarsgren til forsvarsgren, som tidligere. Selv om bestillerenhetene i Forsvaret ikke er organisasjonsmessig like klare og tydelige som i Oslo kommune, synes det likevel som der er relativt stor grad av mulighet for balanse mellom forventningene til hva de skal levere og det de faktisk leverer. Brukerne i kjernevirksomheten i Forsvaret som ikke får de tjenestene de har behov for, vet de hvor de skal henvende seg med sin klage, men det er også fordi de kjenner organisasjonen og den kompleksitet.

Hovedfokus i omstillingene knyttet til konkurranseutsetting er fra regel til resultatstyring med større fokus på brukerne. Omstillingene som gjøres for å tilrettelegge for konkurranseutsetting blir regnet som en del av transaksjonskostnadene, knyttet til selve overføringen mellom to funksjoner og kontraktsforhandlinger Busch (2001). Ikke bare resultatene, men også ressursene som går med for å organisere og styre må kunne måles og evalueres.

Når en skal vurdere hvor store kostnader organisasjonsendringene for å opprette bestillerenheter har medført kan vi også anta at det er enklere med den klart definerte organisasjonen som Oslo kommune har etablert, med fast antall stillinger og tilrettede prosesser for arbeidet. Men når Bydelsreformen som ble innført fra nyttår bryter opp miljøet i en bestillerenhet som er bygget opp over 3 år, er dette et tap for kommunen i forhold til konkurranseutsetting, men antagelig en gevinst rent administrativt med færre bydeler. Selv med en klar og tydelig definert organisasjon synes det ikke lett å beregne de faktiske kostnadene.

I Forsvarets organisasjon vil det være meget utfordrende å få et klart bilde av kostnadene ved etablering av bestillerenheter. Dessuten er de store omstillingene som pågår iverksatt med mange, andre målsettinger: Omlegging av Forsvarets sikkerhetspolitikk, stor vekt på deltagelse i internasjonale operasjoner, reduksjon av driftsutgifter og antall ansatte. Selv oppdelingen mellom kjerne og støttevirksomhet som kan relateres til konkurranseutsetting, har også andre formål. Derved vil etableringen av bestillerenheter være vanskelig å kostnadsberegne også her.

Det er enda flere forhold knyttet til transaksjonen som kan medføre til dels store kostnader, dersom de ikke håndteres profesjonelt. Det er transaksjonskostnader knyttet til manglende kontraktsoppfyllelse og kontraktsbrudd. Disse kostnadene kan raskt bli meget store. Særlig er dette viktig etter Lov om offentlige anskaffelser, som stiller strenge formelle krav til håndtering av offentlige anskaffelser.

For å sikre at resultatene er i tråd med den inngåtte kontrakten og brukernes forventning, må de følge opp kontraktene over tid. Både respondentene i Forsvaret og Oslo kommune sa i intervjuene at de har et ønske og en plan om at arbeidet i bestillerenhetene skal gå over tid, for å kunne følge opp kontraktene i hele deres livsløp. Selv om vi ikke kan gjøre noen inngående analyse av i hvilken grad Forsvaret eller Oslo kommune kan være utsatt for risiko for ikke-kontraktsoppfyllelse eller kontraktsbrudd, kan vi komme med en generell betraktning.

Oslo kommune har på en klart definerte organisatorisk ensartet plasserte bestillerenheter med en tilhørende personell kan bety at det vil være lettere å følge opp kontraktene for å påse at de enten medfører en kvalitetsforbedring eller en kostnadsreduksjon. Men når Oslo kommunes operative nivå sier at bestillerenheten etter bydelsreformen mangler den nødvendige kompetansen kan arbeidet likevel bli vanskelig. Da kan sjansene for manglende kontraktsoppfyllelse og kontraktsbrudd likevel være tilstede.

Forsvaret har mindre klare definisjoner, flere ulike organisasjonsformer for enhetene, ulike nivåmessige plasseringer som er mindre oversiktlige. Til sammen vil dette kunne øke faren for at Forsvaret har større sjanse for å kunne bli påført transaksjonskostnader knyttet til kontraktsproblemer. Det juridiske elementet i FLO har god faglig kompetanse på kontraktsinngåelse, men de har ingen tradisjon for kontinuerlig oppfølging av kvalitet opp mot en bruker.

Når organisasjoner er inne i så store organisasjonsendringer som Oslo kommune og Forsvaret er det svært vanskelig å beregne de kostnadene omleggingen til konkurranseutsetting medfører. Det kan være at organisasjonene for store og omleggingene for komplekse.

Organiseringen av bestillerenheter kan, i en fast organisatorisk enhet er i seg selv ikke nok til å unngå at det kan påløpe store transaksjonskostnader knyttet til manglende kontraktsoppfyllelse eller kontraktsbrudd. Det er også nødvendig å sørge for å ha relevant personell over tid som har kompetanse til å følge opp kvalitet og brukertilfredshet.

Vi hadde et ønske å finne ut om bestillerenhetene medførte noen form for styringsproblemer. I prinsippal-agent teorien fokuseres det på styringsproblemer. De styringskostnadene som blir knyttet til kontroll og styringsrutiner som prinsipalen iverksetter for å sikre seg mest mulig mot at agenten har en opportunistisk adferd, Det særlig tre hovedårsaker knyttet til problemer ved agentrelasjoner: Ulik målstruktur, asymmetrisk informasjon og ulik risikoaversjon Busch (2001). Disse forholdene må en være spesielt oppmerksom på når det også kan være interne leverandører. Både Forsvaret og Oslo kommune har interne leverandører. I vår oppgave har valgt å se på de to første relasjonene.

Ulik målstruktur kan lede til opportunistisk adferd. Et tiltak som kan motvirke at leverandør og bestiller har ulike mål kan være å etablere en organisasjonsstruktur med klare ansvars- og myndighetsforhold. Det kan bidra til å sikre konsistens med målstrukturen ved inngåelse av forpliktende kontrakter og kontinuerlig oppfølging av disse.

Både Forsvaret og Oslo kommune har etablert kontraktsregimer for produksjon av tjenester. For Forsvaret er det imidlertid kontraktene inngått på ulike måter og mellom ulike parter. Dels er de inngått med utgangspunkt i FLO mot kjernevirksomheten på et nivå, dels mellom støttevirksomheten mot kjernevirksomheten på et annet nivå. Målstrukturen blir derved mindre synlig og vanskelig å holde oversikt over og kontroll med. Dette gir et potensiale for opportunistisk adferd, som vi mener også påvirkes av det sterke fokuset som er på omorganisering og nedbemanning. Som det fremgår av St prp 45 (2000-2001) er arbeidet med en helhetlig styring av prosessene noe Forsvaret skal arbeide med i planperioden.

Dette potensialet er absolutt tilstede også i Oslo kommune, men motvirkes av at man har sagt at ingen skal sies opp i omstillingene. Oslo kommune sin organisering med myndighetsutøvelse knyttet til bestillerenheten og kjente kontraktsinngåelser i en klart definert organisasjonsstruktur, gjør at vi mener at sjansen for opportunistisk adferd knyttet til ulik målstruktur er noe mindre. Den organisatoriske plasseringen av bestillerenhetene bidrar også til oversikt og kontrollmulighet. Vi mener altså at definisjonen av bestillerenheten, slik det er gjort i Oslo kommune medfører noe mindre sjanse for opportunistisk adferd enn for Forsvaret.

Asymmetrisk informasjon er det andre problemområdet som kan forekomme dersom bestiller ikke besitter fagkompetanse, mens en eventuell intern leverandør besitter nettopp denne kompetansen. Både Oslo kommune og Forsvaret er tydelig på at de har fokusert på at fagkompetansen skal finnes i bestillerenhetene. Dette bekreftes også på det operative nivået som viktig. Forsvaret har derimot i relasjon til støttefunksjonene ikke fagkompetanse knyttet til bestiller. I FLO er heller fagkompetanseknytningen konsekvent over lengre tid. Oslo kommune



---

operativt nivå fremhever mangel på fagkompetanse etter siste omorganisering. Det er derfor mulighet for asymmetrisk informasjon både i Forsvaret og i Oslo kommune.

Selv om alle respondentene mente at definisjonen på bestillerenhetene var kjent i organisasjonen, var det ingen av dem som mente at det var en ensartet oppfatning av dem. Alle, med unntak av Oslo kommune strategisk nivå mente også at definisjonene kom til å endre seg framover.

Det er tydelig på svarene over at ulike nivå i organisasjonen legger ulike betydninger i definisjonen av bestillerenheter. For Oslo kommune strategisk nivå i ligger det en forventning om at bestillerenhetene skal bidra til å øke effektivitet og kvaliteten på de leverte tjenesten. De har ingen uttalte krav til personellreduksjoner. Men de har ved omleggingen vist stor grad av handlingsevne og omstillingsvilje, slik Røvik (1997) beskriver en mulig beveggrunn for omstilling.

For Oslo kommune operativt nivå har det vært viktig å kommunisere til brukerne, likevel sier respondenten at publikum skjønner jo ikke hva det ordet betyr, og det gjør jo ikke sykehusene heller. Siden Oslo kommune, iallfall foreløpig ikke signaliserer personellreduksjoner behøver de ikke bekymre seg om at arbeidet faller bort.

For Forsvaret operativt nivå er det en helt annerledes virkelighet. Et av formålene ved å skille kjerne og støttevirksomhet i Forsvaret, har nettopp vært å redusere i støttevirksomheten for å kutte driftskostnadene. I FLO vil altså en effektivisering av bestillerenhetene føre til at flere mister jobben. Dette er nettopp et av paradoksene som Bouckaert (2000) beskriver: Samtidig som man ønsker forbedrede tjenester, forventer man nedbemanning. De ansatte kommer dermed under sterkt krysspress og en kan oppleve opportunistisk adferd. Det som kan tale for at det likevel ikke vil få så store utslag er at der er stor lojalitet i en organisasjon som Forsvaret. De fleste trives også på jobb, en helseundersøkelse nylig viste at 95% gledet seg til å gå på jobb.

For Forsvaret strategisk nivå vil opprettelsen av bestillerenheter innebære en mulighet til å redusere driftskostnadene og identifisere personellreduksjoner. Svarene deres på hva en bestillerenhet er varierer også fra å være en funksjon med som varierer i sammensetning og tid i forhold til hva som skal anskaffes, til det de beskriver som en planlagt enhet på strategisk nivå.

Når respondentene svarte at det er lite ensartet oppfatning av bestillerenhetene, så ser vi at selv hos de som sitter og arbeider med og i bestillerenheter til daglig er det ulike oppfatninger og forventninger til hva det egentlig er. Ifølge Busch (1999) starter Organisasjonsutvikling ledelsesutvikling eller strategisk utvikling ofte med et sett modeller et verdensbilde og et språk som man møysommelig lærer seg og tilpasser til organisasjonens formål

Siden bestiller- utfører begrepene dels er i daglig bruk og kan oppfattes som det har vært før og dels fordi det kreves kjennskap til bruken av begrepene i forbindelse med konkurranseutsetting, er det ikke rart at begrepet ikke er ensartet oppfattet i de delene av organisasjonen som arbeider med helt andre oppgaver. Det holder heller ikke å bare hevde at begrepene ikke er godt kommunisert i virksomheten, når selv de sentrale aktørene legger ulike forventninger og forståelser i begrepet. Flere av respondentene har pekt på at omleggingen er en endring som tar tid.

### 6.3.4 Oppsummering

Forsvaret og Oslo kommune står midt i store omorganiseringer, og er i ferd med å bygge opp organisering for å håndtere konkurranseutsetting. Organiseringen av bestillerenheter i Oslo

---

kommune er en klart definert organisatoriske enheter med et definert antall ansatte, en plass i organisasjonshierarkiet. Forsvaret har mangeartede, store og komplekse enheter med mer uklare grenser for hvem som hører hjemme i bestillerenhetene over tid.

Selv med en klar og tydelig definert organisasjon synes det ikke lett å beregne de faktiske kostnadene ved etablering av bestillerenheter. Organiseringen av bestillerenheter med en klar definisjon og en fast organisatorisk enhet, er i seg selv ikke nok til å unngå at det kan påløpe store transaksjonskostnader knyttet til manglende kontraktsoppfyllelse eller kontraktsbrudd. Det er også nødvendig å sørge for å ha kompetent personell over tid som har kompetanse til å følge opp kontraktene på kvalitet og brukertilfredshet.

Det er noe mindre sjanse for opportunistisk adferd, slik organiseringen av bestillerenheten er i Oslo kommune med større mulighet for oversikt og kontrollmulighet. Den avgjørende forskjellen er imidlertid at Oslo kommune ikke har et krav til personellreduksjoner, slik som i Forsvaret. Manglende kontinuitet i fagkompetansen knyttet til bestillerenhetene gir imidlertid mulighet for asymmetrisk informasjon både i Forsvaret og i Oslo kommune.

Både i Oslo kommune og Forsvaret er enhetene kjent, men det er en lite ensartet oppfatning av dem i begge organisasjoner. Vi har også sett at det også er ulike oppfatninger av og forventninger til hva en legger i begrepet bestillerenhet blant våre respondenter.

Bestillerenhetene er i ferd med å bli innarbeidet i organisasjonene både i Forsvaret og i Oslo kommune, så langt ser vi en tydeligere definisjon på og implementering av enheten i Oslo kommune.

## **6.4 Delspørsmål 2 - På hvilken måte ivaretas og utvikles bestillerenheten for å møte kravene i markedet?**

### **6.4.1 Innledning**

I dette spørsmålet vil vi se på hvordan bestillerenhetene settes i stand til å møte kravene i markedet. For å se på hvordan bestillerenheten er i stand til å håndtere de ulike prosessene knyttet til konkurranseutsettingen, vil vi knytte drøftingen til transformasjonssystemet i den konseptuelle virksomhetsmodellen, Busch (2001) Det beskriver hvordan kontraktene med interessentene fører til produksjon av belønninger – eller hvordan bidrag omgjøres til belønninger. Derfor vil vi også se på kontraktsteori Busch (2001) for å se på mulighetene til å inngå avtaler både i markedet og internt.

For å se på bestillerenhetenes muligheter for å utvikle seg til bedre å kunne møte kravene i markedet vil vi se på strukturer i organisasjonen, Busch (2000)

Til slutt vil vi se på hvordan kravene fra markedet er. Vi vil drøfte hvordan accountability og transparency Bouckaert (2002) preger prosessene ved konkurranseutsetting. For å se på hvilke konsekvenser det kan få hvis det ikke er tilfellet, vil vi drøfte vinklinger rundt revisjonsekspløsjon og rejuridifisering, begreper hentet fra artikkelen fra *Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid* Olsens (1998).

## 6.4.2 Empiri

Dokumentasjonen til Forsvaret og Oslo kommune er på dette punktet svært ensartede i beskrivelsen av de ulike faser i prosessen. Fra initieringsfasen frem til kontrakten er underskrevet og iverksatt og leveransen er overført til drift med beslutningspunkter mellom hver fase. Men de politiske føringene til de to organisasjonene har vært svært ulike, og dette vil vi komme tilbake til nærmere under delspørsmål 4.

Dokumentasjonen peker på muligheter og begrensninger som går på klarlegging av ansvarsforhold, resultatkrav, risikofordeling, innovasjon, sanksjonsmekanismer og mulighet for å avslutte kontraktsforholdet. Det nevnes også forhold ved markedet som en må være oppmerksom på: Konkurransetryk, fare for monopoldannelse og leverandørers eventuelle behov for langsiktighet.

I tillegg er det selvfølgelig en avgjørende forskjell ved at anskaffelser til Forsvaret har beredskapsmessige sider og må ses i sammenheng med den generelle økningen i samfunnets sårbarhet. Behovene for å vurdere og begrense tilgangen på sensitiv informasjon ved anskaffelsene er også særegne for Forsvaret.

I tillegg peker både St prp nr 45 (2000-2001) og St prp nr 42 (2003-2004) også på to vesentlige andre forhold som skiller Forsvaret fra Oslo kommune, regionalpolitiske og næringspolitiske forhold. Områder der Stortinget flere ganger har fattet beslutninger som ikke har vært i tråd med de fagmilitære anbefalingene.

I intervjuene vi gjennomførte er det også relativt stort sammenfall i synet på det nasjonale markedet: Ingen av respondentene mente at tilbyders marked var tilstrekkelig på alle tjenesteområder. Svarene har vi vist i tabellen under.

### Er tilbyders marked tilstrekkelig?

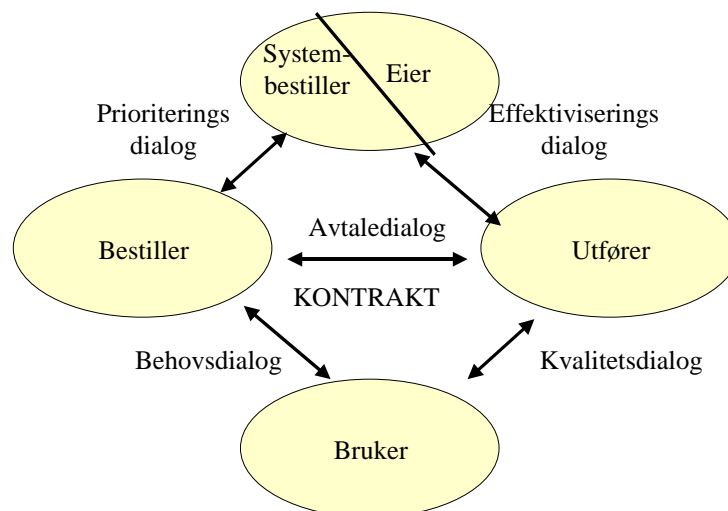
<b>Forsvarets strategiske nivå</b>	<b>Oslo Kommunes strategiske nivå</b>
Nei, et marked utvikler seg etter etterspørsel. Kan vi få en multileverandør? Hovedleverandører er ikke i markedet. Hvordan utvikler vi det. Nei, nasjonalt /Ja internasjonale.	Avhengig av tjenesteområdet og hvordan du utformer konkurransegrunnlaget. Mye risiko på leverandør. Da kan du ødelegge markedet. Alle spesifikasjoner skal være ytelsesbaserte. Ikke si hvordan, men hva vi vil kjøpe
<b>Forsvaret operative nivå</b>	<b>Oslo kommunes operative nivå</b>
Nei, problem ift geografi	Nei ikke for alle tjenester

Som vi ser mener selv Oslo kommune strategisk nivå som opererer i hovedstaden, at en kan ødelegge markedet ved feil utforming av konkurransegrunnlaget. Forsvaret som skal ha leveranser over hele landet på geografisk mindre sentrale deler av landet må utfordringene bli enda større, noe de også peker på ved å svare at markedet må utvikles, men at de vil være avhengige av å bruke det internasjonale markedet.

Enda klarere var svaret på spørsmålet om det var tilstrekkelig med leverandører. Alle respondentene mente det innen enkelte tjenesteområder var utilstrekkelig med leverandører. Forsvaret strategiske nivå pekte på at de ville gå inn i det internasjonale markedet. Aktører som også skal kunne støtte Forsvaret i konflikthåndtering i Norge og utlandet vil kreve et tettere samarbeid.

Både i Forsvaret og Oslo kommune svarer strategisk nivå at de er tilknyttet bestillernettsverk, men vi får ikke samme tilbakemeldinger på dette fra de operative nivå. Oslo kommune strategiske nivå nevner imidlertid at de har gode erfaringer med bygging av nettverk for benchmarking innen ulike tjenesteområder, og at enhetene evner å lære av hverandres erfaringer. Når det gjelder kompetanse knyttet til kunnskap om markedet og leverandører ble dette fremhevet som viktig og inkludert hos bestillerenhetene både hos Forsvaret og på strategisk nivå i Oslo kommune. Oslo kommune operativt nivå avkreftet imidlertid at det fantes slik kompetanse i enheten i dag, selv om den ble ansett som viktig.

Oslo kommunes beskrivelser en modell for prosessene illustrert i figuren under.



Figur 16 Dialogene i forbindelse med konkurranseutsetting i Oslo kommune

Bystyret som systembestiller eller Byrådsavdeling for Finans og utvikling som eier gir en politisk bestilling: Hvilke tjenester, hvilken kvalitet og hvilket volum.

Sammen med bestillerenhetene i bydelene gjennomfører de en prioriteringsdialog: Hva skal dere gjøre? Hvorfor klarer vi ikke alt? Bestiller setter dette ut i livet. Deretter gjennomfører bestillerenhetene en behovsdialog med bruker: Hvilke behov skal dekkes. Utfører gjennomfører så en kvalitetsdialog med bruker: Hva får jeg? Hvilken kvalitet på tjenestene.

Systembestiller gjennomfører så en effektivitetsdialog med utfører: De skal vinne konkurranser. Alt nedfelles i avtale- eller kontraktsfestes.

Forsvaret strategiske nivå beskriver overgangen til konkurranseutsetting som: *Fra oppdrag og kommandostyring til kontraktsstyring. Den veien med insentiver og sanksjoner er en annen måte å jobbe på.*

På spørsmål om eventuelle fallgruver i prosessen peker Forsvaret operative nivå på problemer som: Leverandører som ikke leverer det som er avtalt, manglende kvalitet, annen pris enn forventet og at leverandøren kan gå konkurs. Her var svarene vi fikk relatert i stor grad til kompetansebehovet: *Over eller undervurdere kompetansebehovet, undervurdere behovet for tid, formaliteter og gode prosesser. Vi skal ha en så kompetent og synlig bestillerenhet så vi kan lite på at de brukes og kan håndtere nødvendige tjenester.*

Vi spurte og fikk bekreftet at rolleskifte eller tidligere bestillere som var blitt utførere var problematisk ved at det førte til skjevhet og vridning av konkurransen. Forsvarets operative nivå svarte at: *Bestillerne er kanskje proffe nok, men vi andre ansatte er kanskje ikke så bevisste.*

På spørsmål om når de mente de hadde lyktes i en bestillerprosess var det sammenfall av svar som Forsvarets strategiske nivå: *Når du får leveransen slik du har spesifisert til rett tid og på eller under budsjett.* Fra Forsvaret operativt nivå spesielt i forhold til risiko og beredskap: *Man har lyktes med en god bestillerprosess når man har fått gode avtaler hvor både risiko, beredskap og leveringssikkerhet er ivarett på en sann måte at de som skal bruke tjenesten, altså den operative siden er trygge på at dette fungerer like godt som om man skulle eid eller utført oppgavene sjøl.*

Som mislykkede prosesser pekte Forsvaret strategisk nivå på at en anskaffelse som var kommet svært langt i valg av leverandør, ble omgjort på politisk nivå av næringspolitiske hensyn.

Når vi spurte etter mis- og vellykkede erfaringer peker Oslo kommune strategisk nivå på etableringen av BUM som vellykket, mens de ikke hadde tatt tilstrekkelig hensyn til at det tar lang tid. Forsvaret operative nivå var også inne på tidsaspektet med behovet for å følge en leveranse i hele tidssyklusen med god kvalitetssikring: *Vi må følge prosessen helt ut til for eksempel til Sudan.*

### 6.4.3 Drøfting

For å se på hvordan bestillerenhetene settes i stand til å møte krevende i markedet, er det viktig at de kan håndtere og forholde seg mange ulike aktører både i og utenfor organisasjonen, de må kunne håndtere både indre og ytre press.

I forholdet til den konseptuelle virksomhetsmodellens representerer transformasjonssystemet bestillerenhetenes evne og mulighet til å omdanne bidragene fra til belønninger for nøkkelinteressentene. Vi presenterer interessentene i delspørsmål 4 og figur 17 *Presentasjon av nøkkelinteressenter*. Men her vil vi presentere bidrags- og belønningsstrømmene knyttet til noen av bestillerenhetens utvalgte nøkkelinteressenter: Befolkning og brukere, politikere, eiere og leverandører.

I følge Busch (2001) vil det være en rekke transformasjonsskjeder i en organisasjon – en mot hver interessentgruppe. Oslo kommune strategiske nivå presenterte at dialogene mellom interessentene til bestillerenhetene representerer en slik beskrivelse av utveksling av bidrag og belønning. Dialogene politisk bestilling, prioritering, behov, kvalitet, effektivitet og kontraktsfesting representerer nettopp transformasjonen som er nødvendig for at konkurranseutsettingen skal fungere. For at bestillerenhetene skal være i stand til å møte kravene i markedet er det viktig at de kan bidrag blir omdannet til belønning.

Konkurranseutsetting fører til store endringer i bidrags-belønningsstrømmene. Her ønsker vi både å kunne fokusere på hvordan bestillerenhetene må kunne ivareta det ytre og indre press.

Den politiske bestillingen kommer fra systembestiller eller eier: For Forsvaret vil det være Stortinget som ved politiske vedtak legger inn politiske føringer. Ut over de rent prinsipielle, eventuelt næringspolitiske og regionale føringer fra politikerne vil det være Forsvarsdepartementet som gir de strategiske premissene. For Oslo kommune vil det være Bystyret gir politiske føringer for konkurranseutsetting, mens det ellers håndteres i første rekke av Byrådsavdeling for finans.

Prioritering som gjøres enten av politikerne eller det strategiske nivå der prioriteringer og beslutninger ta om hvilke tjenester ønskes konkurranseutsatt. I Oslo kommune har føringene vært vesentlig mer detaljert enn for Forsvaret. Forsvaret har i stor grad har begrenset seg til å peke på at det er logistikk og støtte som skal vurderes for markedet, har politikerne i Oslo satt krav til kvalitet og volum. I Forsvaret går derimot St prp 42 (2003-2004) vesentlig lenger enn St prp 45 (2000-2001), ved å presisere at Offentlig Privat Partnering (OPP) skal vurderes, mens man i Oslo kommune åpner for at det skal være minst en intern tilbyder.

Befolkningens skattepenger går via politikernes bevilgninger til eier. Til gjengjeld forventer befolkningen tjenester fra Oslo kommune og sikkerhet fra Forsvaret. Begge organisasjoner forventes å være effektive offentlige organisasjoner med kvalitet i tjenesteproduksjonen..

En stor utfordring for bestillersiden i en konkurranse er å definere behov og beskrive kvalitet. Bestillerenheten må sørge for å avklare behov for og kontrollere levert kvalitet. Det å orientere seg i jungelen av definisjoner, forståelse og meninger om *hva* som er kvalitet og ikke minst *hvordan* kvalitet skal være, krever fagkompetanse. Kvaliteten skal beskrives i forhold til brukerens behov slik at man gjennom blant annet brukerundersøkelser, resultatundersøkelser, interessentundersøkelser og arbeidsplassundersøkelser kan foreta kvalitetsmålinger.

Ved å bidra med kompetanse sørger bestillerenheten for å utnytte markedet og finne frem til og belønne den beste leverandør med inngåelse av kontrakt. Leverandørene tilbyr sine tjenester og sin kompetanse og det settes kriterier som for eksempel leveranse til rett pris og avtalt kvalitet.

De ulike og komplekse prosessene som bestillerenhetene er involvert i synliggjør et stort behov for at enhetene er sammensatt på en slik måte at de er kompetente til å håndtere de ulike kravene som stilles både eksternt og internt. Alle prosessene henger sammen og stiller krav til organisasjonsmessig og politisk forståelse og innsikt.

For å utveksle bidragene og belønningene vi har beskrevet over, inngås ulike former for kontrakter. I følge Busch (2001) er det tre former for kontrakter: Markedskontrakter som regulerer kjøp og salg av tjenester til en gitt pris. Relasjonskontrakter som er mer uspesifiserte, men som kan influere over resultat og adferd med tillit som styringsmekanisme. Til sist hierarkiske kontrakter som hovedsaklig er internt i virksomheter og regulerer råderett over resultatet og adferd med autoritet som styringsmekanisme. I prosessene med bidragsbelønningsutveksling over brukes alle kontraktsformene.

Det er markedskontraktene som bestillerenheten inngår med leverandørene som beskriver tjenestene som skal kjøpes. Fra Forsvaret strategisk nivå sies det at fallgruvene kan være at leverandører ikke leverer, leverer med manglende kvalitet, annen pris eller at leverandører kan gå konkurs. Bestillerenhetene så langt det er mulig sørge for å unngå ved å ha god forståelse for markedet og kjenne leverandørene for å kunne inngå en god kontrakt med den rette leverandøren. Forsvarets operative nivå er inne på det samme og trekker også inn behovet for risiko, beredskap og leveringssikkerhet, *helt til Sudan*. Noe som kan illustrere hvor stort presset til leveranser vil være.

Det er heller ikke mindre press på leveranse av god helse- og sosiale tjenester i Oslo kommune. Hyppig medieoppslag fokuserer ofte på mangler og sjelden de gode leveransene. Noe av det viktigste Forsvaret og Oslo kommune kan gjøre for å sette bestillerenhetene i stand til å håndtere markedskontraktene er å sørge for at personellet har kompetanse, erfaring og ferdigheter i tilstrekkelig grad.

Som alle respondentene var inne på, inngår de i ulike nettverk i relasjonskontrakter, der de utveksler erfaringer og lærer av hverandre. Forsvarets strategiske nivå deltar i ulike internasjonale nettverk, mens Oslo kommune strategisk nivå deltar i nettverk internt, der man ved hjelp av bench-marking lærer av hverandres feil og suksesser innen ulike tjenesteområder som konkurranseutsettes. Relasjons- og kommunikasjonskompetanse er nødvendig for å kunne skape tillit til prosessene både i befolkningen og blant brukerne. Men som respondenten på operativt nivå i Forsvaret beskriver, må kvaliteten på leveransene være så gode at kundene opplever tillit og at de kan stole på tjenestene. I begge organisasjonene er det svært viktigten de er helse- og sosiale tjenester til innbyggerne i Oslo eller støtte og logistikk i internasjonale operasjoner.

Internt i både Oslo kommune og Forsvaret er det mange ulike hierarkiske kontrakter som bestillerenhetene inngår i. I tillegg har både Oslo kommune og Forsvaret et samarbeid med fagforeningene i sine organisasjoner og gjennomfører informasjons, drøftings- og forhandlingsmøter med dem og ivaretar deler av den viktige informasjonen og dialogen med de ansatte.

Vi vil nå se på hvordan mulighetene er for at organisasjonene kan bidra til at bestillerenhetene utvikler seg til bedre å kunne møte kravene i markedet.

Skal transformasjonssystemet kunne bidra med en akseptert bidrags-belønningsbalanse må det være en struktur i virksomheten som gjør dette på en rasjonell måte Busch (2001). Det er tre forhold som skaper struktur: En teknologisk struktur, kontraktene med interessentene og en organisasjonsstruktur. Over har vi behandlet de ulike kontraktsformene. Både Oslo kommune og Forsvaret er store organisasjoner med gode teknologiske løsninger. Og vi har derfor valgt å ikke berøre det nærmere.

Både for å kunne settes i stand til, ikke minst utvikle seg til å bedre å kunne møte kravene i markedet, må Forsvaret og Oslo kommune ha hensiktsmessige organisasjonsstrukturer der bestillerenhetene kan få klare politiske bestillinger, beslutninger fra premissgiverne og muligheter til gode dialoger med brukerne. Oslo kommunes strategiske nivå pekte man på at etableringen av Bestiller-Utfører Modellen hadde vært vellykket, men at det tok lang tid å bli god. BUM gir sånn sett en struktur eller en organisasjonsmessig ramme som setter bestillerenhetene i Oslo kommune i stand til å kunne håndtere disse kravene i dag. Siden bestillerenhetene er i ferd med å bli bygget opp, kan de dersom de får personell med tilstrekkelig kompetanse utvikle seg til å møte kravene i markedet.

I Forsvaret er den store organisasjonsmessige omstillingen med skille kjerne- støttevirksomhet og etableringene av bestillerenhetene på rett nivå i organisasjonen igangsatt. Både dokumentasjonen og empirien fra våre respondenter peker på at det er store forventninger i organisasjonene på å lykkes. Det tilsier at det vil bli satt betydelig ressurser inn for å få organisasjonsstrukturen, prosessene og kompetansen på plass.

Strukturen har også en uformell side nemlig endringer av kunnskaper og holdninger. Ved konkurranseutsetting av offentlig sektor er det mange endringer som må gjøres. Respondentene i Forsvaret har pekt på overgangen fra kommandostyring til kontraktsstyring og i Oslo kommune respondenter viste til endring fra forvaltningskultur til forretningskultur. Forsvarets personellet i kjerne og støtte tilhører ulike organisasjoner med hver sine ledelsessystemer. Som forsvrates strategiske nivå sa: *Fra oppdrag og kommandostyring til kontraktsstyring - den veien med insentiver og sanksjoner er en annen måte å jobbe på.*

Uten et velfungerende marked kan det ikke bli en effektiv konkurranseutsetting. Skal det kunne etableres markedskontrakter må det være nok leverandører til at en ikke havner i en monopolsituasjon. Siden alle respondentene på spørsmål om det var nok leverandører svarte at det var det ikke, virker det som bruk av markedet ikke er enkelt. Forsvarets strategiske nivå peker da også på at vil gå inn i det internasjonale markedet, fordi det nasjonale er for lite. Dette vil trolig stille enda større krav til kompetanse for bestillerenhetene. De må også kunne kjenne det internasjonale markedet, de internasjonale leverandørene og internasjonal kontraktsrett. Nå har Forsvaret allerede erfaringer fra materiellanskaffelser fra det internasjonale markedet, men tjenesteleveranser kan stille store krav til hyppige leveranser og tilstedeværelse. Dette kan bety utfordringer som språk, risiko- og sårbarhetsvurderinger.

Oslo kommunes strategiske nivå mente at man måtte drive leverandørutvikling. Dette stiller også krav til relasjons- og kommunikasjonskompetanse. Når vi spurte om tilbyders marked var tilstrekkelig, pekte Oslo kommunes strategiske nivå at en kunne ødelegge markedet ved å utforme konkurransegrunnlaget på feil måte.

Markedet både nasjonalt og internasjonalt vil stille krav til at bestillerenheten kan håndtere både sine relasjoner i prosessene internt i organisasjonene og ha klare premisser og føringer på hva de kan forhandle om. For Forsvaret kan det særlig gjelde avklaringer opp mot politisk nivå for å forhindre omkamper i forhold til spørsmål av regions- eller næringspolitiske karakter. Det vil si at bestillerenhetene må ha tilstrekkelige føringer og kompetanse om og forståelse av markedet og leverandørene i det.

I governance er de to begrepene accountability og transparency vesentlige Busch et al (2001). Slik Bouckaert (2002) beskriver skal det offentlige stå til ansvar og de skal vise åpenhet. Det stilles krav til at politikerne skal kunne kontrollere byråkratiet, løse opp byråkratiske regler som hindrer at det offentlige i større grad står til regnskap for å produsere effektive resultater for brukerne. For konkurranseutsetting betyr det at det skal være klareste mulige ansvarsforhold og størst mulig åpenhet i prosessene som er beskrevet over. Det betyr at bestillerenheten må ha gode kommunikasjonsevner, god organisasjonskunnskap og evne til å bygge relasjoner både med eksterne og interne aktører. Dessuten krever det en sterk grad av etisk grunnholdning og tankesett for å kunne balansere mellom åpenhet og lojalitet, samtidig som de vil kunne bli utsatt for stort press fordi de forvalter store midler på vegne av skattebetalerne.

Olsen (1998) beskriver hvordan markedsorienteringen som en internasjonal tendens vil medføre både en revisjonsekspløsjonen med økt behov for kontroll med mål og resultater - og en rejuridifisering med økt vekt på lovstyring, domstolskontroll illustrert ved EU-lovverket. Når offentlig forvaltning skal bruke markedet i enda større grad, vil kravene om å følge lovverket bli fulgt opp av både nasjonale og internasjonale organer. For flere av interessentene, men særlig bestillerenhetene krever det god kompetanse på alle de juridiske forhold som regulerer konkurranse og kontrakter. Lov om offentlige anskaffelser er nettopp et eksempel på at kravet om accountability og transparency er i lovfestet i Norge. Oslo kommune har 16 ganger vært



innklaget for ESA<sup>26</sup>, men har fått medhold 15 ganger. Dette tyder på at de har hatt klare ansvarlinjer og god kunnskap om lov- og regelverk. En manglende kompetanse om markedet og de kontraktsrettslige forhold kan komme til å koste organisasjonen dyrt, og kunne bidra til å sette nødvendige leveranser i fare.

#### 6.4.4 Oppsummering

For å settes bestillerenhetene i stand til å møte kravene i markedet, må de ha god kunnskap om og relasjoner til både interne og eksterne interessenter. Vi har sett på hvordan prosessene er fra politisk bestilling frem til tjenester av god kvalitet for brukerne og hvordan bidragsbelønningsstrømmer mellom nøkkelinteressentene må ivaretas..

For at organisasjonene skal gi bestillerenhetene muligheter til å utvikle seg for å møte kravene i markedet er endringer av kunnskaper og holdninger en viktig utfordring. I Oslo kommune må det skje en endring i overgang fra forvaltnings til forretningskultur. Forsvaret er i ferd med å foreta en overgang fra drift og støtte utført i en hierarkisk struktur til en kontraktsfestet samhandling.

Markedet vil kreve at bestillerenhetene har avklart premissene og myndighet slik at de kan kommunisere organisasjonens behov og krav til kvalitet. Bestillerenhetene kunne håndtere både et ytre og et indre press. Det betyr at de må ha gode kommunikasjonsevner, god organisasjonskunnskap og evne til å bygge relasjoner. Kunnskap om og forståelse av markedet og forventningene om accountability og transparency i prosessene. Siden tilbyders marked ikke er tilstrekkelig må Oslo kommune og Forsvaret drive leverandørutvikling og arbeide mot det internasjonale markedet. En inngående kompetanse om nasjonal og internasjonal kontraktsrett så en kan praktisere er en forutsetning. Innføringen av Lov om offentlige anskaffelser og det sterke fokuset på revisjon og kontroll gjør at juridisk kompetanse på kontrakter og lov og regelverk som regulerer konkurranseutsetting må være meget god. De ideelle og optimale kompetansekravene inkluderer etiske holdninger.

### 6.5 Delspørsmål 3 - På hvilken måte foregikk opprettelsen av bestillerenhetene i Forsvaret og Oslo kommune?

#### 6.5.1 Innledning

Når et gjelder de strukturelle forhold ved bestillerenhetene er vi ute etter å se på hvordan og på hvilke nivå de er opprettet i våre organisasjoner. Vi ønsker også å finne ut hvor vidt bestillerenheten er et resultat av styrt strategisk ledelse, for å tilslutt å kunne trekke konklusjoner om dette under forskerspørsmålet. I tillegg vil vi se på forutsetningene som det legges til grunn i BUM og konkurranseutsetting og hvordan dette synes å være fulgt opp i de to organisasjonene vi har sett på.

Som vi har vist til i teorikapittelet skjer organisasjonsendringer ved å endre organisatoriske kunnskapsmønstre, og endringsledelse handler om å skape nye felles virkelighetsoppfatning og

---

<sup>26</sup> Hovedoppgaven til Overvakingsorganet ESA er å føre tilsyn med at EFTA-landa gjennomfører og gjør bruk av reglene i EØS-avtalen fullt ut i samsvar med avtalen.

derved også felles språk. Johnsen (1991, 2000), Busch et al (1999) For å få til en strategisk utvikling må hele organisasjonen bære preg av strategisk tenking og handling.

Ved bruk av den konseptuelle virksomhetsmodellen vil vi knytte spørsmålet til teorien om organisasjon og ledelse. Vi ønsker ellers her å bruke teori om organisasjonskultur hentet fra Busch (2000), Nonaka og Takeuchi (1995), Schein (1987) Vi vil også se på Røviks (1997) beskrivelse av trender i moderne organisasjonsutvikling, spesielt nyinstitusjonell teori (Mayer og Rowan, Dimaggio og Powell).

### 6.5.2 Empiri

Vi har registrert store ulikheter i de politiske føringene både til Oslo kommune og Forsvaret. Fra Bystyret i Oslo er det gitt en relativt detaljert politisk bestilling: Hvilke tjenester, hvilken kvalitet og hvilket volum. Bystyrets beslutninger har også gitt detaljerte føringer på hvordan organiseringen av skal skje etter BUM modellen, med klare ansvarsfordelinger.

I Forsvaret ble de første føringene om konkurranseutsetting beskrevet i St prp 45 (2000-2001) . Det ble her gitt et oppdrag om å identifisere og iverksette konkurranseutsetting inne 4 områder. Ut over de politiske føringer vi har redegjort for i Innledningskapittelet 3, våre funn i sekundærdata finner vi ikke at det er gitt detaljerte beskrivelser av organisatoriske endringer for opprettelse av bestillerenheter i Forsvaret.

På spørsmål om det er en ensartet oppfatning av begrepet bestillerenheter i organisasjonene svarer alle respondentene negativt. Forsvaret strategiske nivå mener i tillegg at vi stiller feil spørsmål fordi begrepet bestillerenheter fort blir en ”boks” i et organisasjonskart. Derfor er det ifølge Forsvaret strategiske nivå en funksjon, og kan ikke kalles enhet.

Er det en ensartet oppfatning i organisasjonen av begrepet?

Forsvarets strategiske nivå	Oslo Kommunes strategiske nivå
<p>Nei. Feil spørsmål! Når du spør etter bestillerenhet spør du etter en avdeling. En funksjon, en etterspørsel etter en tjeneste eller vare inn i Forsvarets organisasjon.</p> <p>Uavhengig av om det er en intern eller ekstern leveranse:</p> <p>Dette dreier seg om en funksjon. En enhet blir fort en boks i et organisasjonskart</p>	<p>Nei. Alle tror det er å kjøpe.</p>

Forsvaret operative nivå	Oslo kommunes operative nivå
<i>Nei. " Når vi begynner å diskutere det har alle folk alle slags rare formeninger om hva man skal legge i det"</i>	Nei, det er jo en kjempevanskelig kulturrendring å få til en bestillerenhet. Det er det smertefulle med å slutte etter 3 år det begynner å bli ensartet men begynner å bruke de samme begrepene, på slutten ja.

I tabellen over ser vi respondentene berøre sentral og viktige områder innen organisasjonsendringer og strategisk ledelse.

På spørsmål om oppfatningen av bestillerenheten har endret seg over tid er svarene delte. Forsvarets strategiske nivå og Oslo kommunes strategisk nivå er sprikende, der de henholdsvis svarer vet ikke og nei. Forsvarets operative nivå og Oslo kommune operativt nivå svarer begge bekreftende at ja definisjonen har endret seg over tid.

Når vi spør om erfaringene med bestillerenheter så langt, svarer Oslo kommune strategisk nivå at; *Funker hvis man følger modellen, mens på Oslo kommune operativt nivå svarer at: Det er en sorgprosess når du tar fra andre myndighet, da setter du i gang følelser som nødvendigvis ikke er så faglige.*

Vi bad respondentene reflektere over plassering av bestillerenheten i organisasjonene før, nå og optimalt. Her er ikke entydige svar spesielt på strategisk nivå. Forsvaret strategisk nivå *"Bestillerprosessen er antagelig ikke satt"* Oslo kommune strategisk nivå; *"Vanskelig å si."* Operativt nivå i begge organisasjoner var klare på at den optimale plassering av bestillerenhetene burde plasseres sentralt rett under sjef eller direktør, med vide fullmakter og frihet til å beslutte.

På spørsmål om hvilke fallgruver er det i bestillerprosessen, svarer respondenten fra Forsvarets operative nivå at en fremtidig bestillerenhet er avhengig av at de både er kompetent, men også at de blir brukt på rett måte. At forankring av enhetene er rett slik at de blir brukt av sjefene slik de skal brukes. *Det er ikke bare et kontor nede i gangen.*

En annen fallgrube som nevnes av Oslo kommune operativt nivå er i forhold til samarbeid med utførersiden; *Hvis du snubler i et smidig samarbeid med de som skal utøve tjenestene, så kan man bruke så mye tid på konfliktløsning at det går ut over klientene.*

Oslo kommunes strategiske nivå svarer på spørsmål om det er noe man har lykkes og mislykkes med: Det man har lykkes med i Oslo kommune er å implementere BUM på en skikkelig og grundig måte. Men man har ; *Ikke tatt tilstrekkelig hensyn til tiden det tar. Ikke tatt nok hensyn med den store endringen i kultur dette innebærer. Forretningskulturen må inn.*

Forsvarets operative nivå har man lyktes med å få ryddet bort en masse avtaler fra omkring 700, til nå ca 4-5, slik at man har fått kontroll på et kjempespekter av forsyninger, med jevnlig oppfølging av leverandørene.

### 6.5.3 Drøfting

Med å stille dette delspørsmålet ville vi finne ut på hvilken måte opprettelsen av bestillerenhetene i Forsvaret og Oslo kommune foregikk, og om opprettelsen av nye organisasjoner skjedde som en del av strategisk styrt prosess.

Som vi har vist til i teorikapittelet skjer organisasjonsendringer ved å endre det organisatoriske kunnskapsmønstre, og endringsledelse handler om å skape nye felles virkelighetsoppfatninger og derved også felles språk Busch et al (1999). Johnsen (1991) som i sin definisjon av ledelse benytter begrepene , språkskapning, målformulering og problemløsning. For å få til en strategisk utvikling må hele organisasjonen bære preg av strategisk tenking og handling.

I dokumentasjonen viser de ulike fasene og beslutningspunktene i konkurranseutsettingen stor grad av overensstemmelse. Men det er også tydelig at Oslo kommune har gått lenger i selve organiseringsarbeidet enn Forsvaret, og de har også gjennomført flere prosjekter med konkurranseutsetting. Bystyremelding 1/98 skisserer erfaringer fra våre naboland, der det vises til at bruk av konkurranse i seg selv ikke er nøkkelen til bedre ressursutnyttelse, men at det er hvordan selve prosessen med hvordan konkurransen blir gjennomført som er utslagsgivende.

Vi ser her klare paralleller til hvordan samspillet mellom politikere, administrasjon og befolkning Busch et al (1999) og ideen om *governance* Bouchaert (2002) er forsøkt ivaretatt

Dokumentasjonen deres har da også navnene *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune og Faktaserie*. Mens Forsvaret dokumenter om konkurranseutsetting er kalt et *Konsept og et fokusskifte fra å lede ressurser til å lede resultater*. Forskjellen i språkbrukformulering kan ha noe å gjøre med hvor tydelig konkurranseutsetting er som verktøy og hvor forankret bestillerenheter er de to organisasjoner.

På spørsmål om det er en ensartet oppfatning av begrepet bestillerenheter i organisasjonene svarer alle respondentene negativt.

*Nei, det er feil spørsmål. (Forsvarets strategisk nivå)*

*Nei. Når vi begynner å diskutere det har alle slags folk alle slags rare formeninger om hva man skal legge i det (Forsvarets operative nivå)*

*Nei. Alle tror det er å kjøpe (Oslo kommunes strategisk nivå)*

*Nei det er jo en kjempevanskelig kulturendring å få til en bestillerenhet (Oslo kommunes operativt nivå )*

Her ser vi alle respondentene berøre viktige områder innen organisasjonsendringer og strategisk ledelse, om felles virkelighetsoppfatninger, språkskappingsprosesser og kulturendringer noe vi finner igjen hos Bang (1997)

Konkurranseutsetting er initiert fordi politisk ledelse mener at endringene vil sikre organisasjonene fremtidige eksistensgrunnlag gjennom utvikling av konkurransefordeler, noe som fører til strategiske organisasjonsendringer Nadler og Tushman (1990). Det er forskjeller på Forsvaret og Oslo kommune når det gjelder føringer på hvordan de ulike bestillerenheter skal se ut, Oslo kommune er klarere i sine oppbygning, begge organisasjoner har hatt mer eller mindre klart avgrenset bestillerfunksjoner over en viss tid.

Både Forsvarets strategisk nivå og Forsvarets operative nivå som skisserer en manglende felles språkforståelse gjennom å ha ulike betydninger av selve begrepet bestillerenhet. Strategisk og operativt nivå i Forsvaret er heller ikke klare på hvordan koalisjonene skal eller bør se ut. Vi ser en manglende avklaring over *Hvem er Vi*, eller *Hva er vår mission* som vi også finner i Johnsens (2000) strategiske balansemodell.

Den strategiske beslutningsprosessen om konkurranseutsetting av tjenester i Forsvaret, må avdekke kjerneområder som skal beholdes internt, områder som kan beholdes internt og områder som skal overlates til en ekstern leverandør. Denne avklaringen med å skille ut kjerne og støtteområder er en jobb som må tydeliggjøres før man kan definere hvem interessentene er og dermed *Vi*. Videre vil det vil si at Forsvaret her må gjøre en avklaring om hvem som er nøkkelinteressentgruppene, hvordan ledelsessystemets funksjon er, transformasjonssystemet funksjon og hvordan virksomheten er som organisatorisk organisme eller hvordan det organisatoriske adferdssystem ser ut.

Vi anvender Bangs (1997) definisjon av kultur der felles verdier normer og virkelighetsoppfatninger utvikles i en samhandlende organisasjon. Oslo Kommune har vært gjennom store omorganiseringer som har fått konsekvenser for felles virkelighetsoppfatning og stabilitet i bestillerenhetene. Omorganiseringstempo og muligheter til å skape organisasjoner som preges av tillit og legitimitet for felles meningsskapning kan være noen av grunnen til at respondentene svarer så negativt på vårt spørsmål om ensartet oppfatning av bestillerenheten. Koalisjonens sammensetning og varighet er sentralt for organisasjonskulturen og grunnlaget for en lærende organisasjon Johnsen (2000)

Oslo kommune operativt nivå's svar om at alle tror det handler om å kjøpe, viser en splittet målformulering, eller *Hva er vår Mission?* i følge Johnsen (2000). I det organisatoriske adferdssystem knyttes organisasjonskulturen sammen med organisasjonens evne til å nå mål Busch et al (1999). Oslo kommunes operative nivå bringer også inn kulturelementet i sitt svar med at det nettopp er en kjempevanskelig kulturendring å få til en bestillerenhet. Hun viser til at det tok 3 år å bygge opp en enhet som fungerte tilfredsstillende etter hennes vurderinger. På grunn av Bydelsreformene ble organisasjonene og derved også disse kulturer splittet opp og nye kulturer må bygges. Det å endre rolle fra å være leverandør av helse- og sosialtjenester til å gjennomføre bestillinger i markedet som Oslo kommunes operative nivå representerer, krever både en endring av fokus og kultur og ikke minst ny målformulering.

Nonaka (1994) med sine teorier om hypertekstorganisasjoner viser sammenhengen mellom organisasjonslæring og organisasjonskultur. På spørsmål om erfaringer med bestillerenheter så langt svarer strategisk nivå mer fra et formelt organisasjonsstrukturelt synspunkt, at *ved å følge modellen* så fungerer enhetene. Altså Oslo kommunes operativt nivå mener at ved å følge den institusjonaliserte organisasjonsoppskrift Røvik (1997) vil man lykkes. Powell og DiMaggio (1999) og Johnsen (1987) skisserer vanskene med strategiske eller radikale organisasjonsendringer dersom man legger for stor vekt på arketyperiske organisasjonsoppskrifter. Man vil oppnå svak organisasjonslæring og vansker med å mobilisere intern støtte. Oslo kommunes operative nivå bringer inn det organisatoriske adferdssystem ved å skissere menneskelige erfarte motstandsfaktorer: Ved å ta fra noen myndighet, så settes følelser i gang som nødvendigvis ikke er så faglige.

Uavhengig av hvilke verktøy man velger er ulike implementeringsfaktorer av vesentlig betydning. Det strategiske nivå i Oslo kommune er fornøyd med at selve BUM er implementert på en skikkelig og grundig måte. Det man ikke har tatt skikkelig hensyn til i denne prosessen er tidsfaktoren, hvor lang tid slike endringer tar. Man har heller ikke tatt nok hensyn til den store endringen i kultur som dette innebærer, fra vanlig kommunal tjenestekjøpskultur til tilvenning til

et marked og en forretningskultur. Implementering vil derfor også henge sammen med det organisatoriske adferdssystem og organisasjonen evne og mulighet til å nå mål. Noe som vi også finner hos Schein (1987) som viser oss betydningen av organisasjonskulturen for å sikre at organisasjonen overlever og tilpasser seg de ytre omgivelser og at det skjer en integrering av de indre prosesser

På spørsmål om bestillerenhetens optimale plassering var det strategiske nivå i begge undersøkelsesenheter uklare i sine svar. De operative nivå var begge klare på at enhetene måtte være sentralt plassert. Forsvarets operative nivå var opptatt av at bestillerenheten skulle bli riktig brukt slik at det ikke bare ble et kontor nede i gangen. Oslo kommunes operative nivå var derimot opptatt av vide fullmakter og frihet til å beslutte.

For at konkurranseutsetting skal være et egnet verktøy for både effektivitet og produksjon Opstad (2000) er de organisatoriske endringer tilpasset verktøyet meget viktig. Vi ser også at politikerne i Oslo kommune er opptatt av at hvis prosessen med konkurranse er dårlig planlagt og ikke fulgt opp i ettertid, kan gevinstrealiseringen gå tapt. De er i tillegg opptatt av at det stilles strenge krav til habilitet og likebehandling for å oppnå høyst grad av legitimitet. *Når en tidligere skjernet kommunaltjeneste produksjon etter konkurranse opererer i et marked oppstår nye behov for forretningsmessig rapportering og oppfølging av enhetene., samt regnskapsføring som er tilpasset den nye situasjonen. Det må derfor etableres hensiktsmessige systemer for dette* (Bystyremelding 1/98).

Når vi tar utgangspunkt i interessentmodellen og transformasjonssystemets Johnsen (2000) vil det derfor være essensielt for ledelsen i Forsvaret og Oslo kommune å bygge opp organisasjonenes ledelses- og transformasjonssystem slik at bidrag- og belønningsstrømmer er hensiktsmessige for interessentene.

#### 6.5.4 Oppsummering

Vi har i delspørsmål 3 prøvd å skissert hvordan opprettelsen av bestillerenhetene i Forsvaret og Oslo kommune har foregått. Gjennom å finne ut hvordan de to organisasjoner definerer selve begrepet bestillerenhet har vi kunnet se og drøfte ulike aspekter knyttet til organisasjonsendringer, språkforståelse og endring i organisasjonskultur. Vi har spesielt vært ute etter å finne ut om opprettelsen av bestillerenheter skjedde som en del av strategisk styrt prosess, og om forutsetningene med konkurranseutsetting avspeiler den måten forsvaret og Oslo kommune er organisert på.

Vi har sett at Forsvaret har en del å gjøre når det gjelder felles språkskapning og etablering av hensiktsmessige organisasjons og transformasjonssystemer for å få effekter ut av konkurranseutsetting

Vi ser at begge de strategiske i nivåene i organisasjonene er uklare i måten de ønsker å organisere bestillerenheten på. Mens de operative enheter er klare på at bestillerenheten bør være sentralt plassert.

Oslo kommune har undervurdert tidsbruken i implementering av konkurranseutsettingsverktøyet. I tillegg til at selve implementeringen tar tid, har man ikke har tatt nok hensyn til den store endring i kultur fra vanlig tjenestekjøpskultur til forretningskultur.

---

## 6.6 Delspørsmål 4 - Hvilken rolle bør bestillerenhetene ha?

### 6.6.1 Innledning

I dette spørsmålet ønsker vi å søke etter erfaringene våre respondenter har i forhold til hvilke roller bestillerenheten bør ha.

Som en følge av Lov om offentlige anskaffelser må ansvars- og oppgavefordelingen være klar ved konkurranseutsetting. Her er vi ute etter å se etter hvilke interessenter som bør inngå i bestillerenhetene, for å oppnå en optimal koalisjon. I vår oppgave har vi ønsket å si noe om relevant kompetanse for bestillerenhetene, da er det viktig først å se på hvilke roller som er involvert.

I forhold til den konseptuelle virksomhetsmodellen er dette spørsmålet knyttet til koalisjonen. Hvilke interessenter har vi med å gjøre, hvilke allianser finnes, er det konflikt/harmoni i de politiske omgivelsene. Vi ønsker å bruke en interessentmodell i analysen, Busch (2000). Knyttet til rollene ønsker vi også å beskrive de ulike formene for konkurranseutsetting, Oslo kommune (1998) og Forsvaret (2003).

Her vil vi også drøfte rollene i forhold til på verktøyperspektivet og symbolperspektivet Røvik (1998) og prinsippal-agent teorien, Busch (2000) for å se på forholdet mellom de politiske omgivelsene og de iverksettende myndigheter.

### 6.6.2 Empiri

Bystyremelding 1/98 beskriver et skifte fra kommunalt kjøp av tjenester til innføring av forretningskultur for å tilpasse seg markedstankegangen. Dette innebærer et rolleskifte for offentlig ansatte ved at det forutsettes at man foretar et organisatorisk skille mellom bestiller og utførerfunksjonene.

Oslo kommune har gjort et eksplisitt vedtak om at myndighetsutøvelse ikke skal konkurranseutsettes. *Myndighetsutøvelse* tillegges bestillerrollen og den skal alltid plasseres i bestillerenheten

Med myndighetsutøvelse menes blant annet:

- Vurdering av behov
- Tildeling av rettigheter
- Fastsetting av pris og kvalitet
- Kontroll- og tilsynsoppgaver
- Behandling av klager
- Planlegging av fremtidig tjenesteproduksjon
- Informasjon, veiledning og rådgivning

Vi spurte respondentene om en beskrivelse av bestiller rollene.

Forsvaret strategiske nivå problematiserte dette spørsmålet ved å identifisere rollene: Merkantil (brukt i betydningen både økonomisk og juridisk) på kontraktshåndtering, håndtning av kunden,

---

god kommunikasjon i forhold til eierrollen, brukerne må være med og fagpersonellet skal sitte integrert. De fremhevet også problemet med økonomisk virksomhetsstyring i dag ved at det er fragmentert styring på distribuert virksomhetsregnskap og kontantstrømmer. De presiserte behovet for livssyklusperspektivet på kontraktshåndtering. Det holder ikke med underskriving og så slippe fokuset, eller som de selv sa: *Fire and forget!* videre *Bestillerrollen utvider forpliktelsen fra A til Å*. Forsvaret operative nivå var opptatt av rollens plassering i hierarkiet der den beskrives som en sentral og synlig rolle, som må ivaretas på en skikkelig profesjonell måte der man følger prosessen fra A til Å eller *Hands On*.

Oppsummert kan man si at de to nivåene endrer rollen fra *Fire and forget* til *Hands on*

Oslo kommunes strategiske nivå knyttet rollen i forhold til brukerne eller befolkningen og politikerne, ved at folk får det politikerne har bestemt i tråd med gjeldene regelverk. Mens Oslo kommune operative nivå knyttet det mer i forhold til egenskaper ved til rollen; *Stå i motvind, og orker du ikke det, har du ingenting å gjøre i en bestillerrolle. Klarer man ikke ta kritikken er man en dårlig bestiller*.

Også Oslo kommune presiserer på begge nivåer behovet for fagkompetanse i bestillerenhetene:

Solid saksbehandlingskompetanse, fagkompetanse, juridisk kompetanse. *Vi er et forvaltningsorgan, vi må kunne være forvaltere eller myndighetsutøvere*.

Sett ut i fra et strategisk ledelsesperspektiv er det sentralt om hvordan de strukturelle eller organisatoriske forhold som opprettelse av bestillerenhetene er ivaretatt. For å gjøre enhetene operative er vil rekruttering av de ulike roller til bestillerenhetene være like sentralt.

Vi ønsket å finne ut hvordan utvelgelsen av personellet til bestillerenheten skjedde og fikk følgende svar fra respondentene vist i tabellen:

### B1 Hvordan skjedde utvelgelsen av personellet til bestillerenheten(e)?

<b>Forsvarets strategiske nivå</b>	<b>Oslo Kommunes strategiske nivå</b>
Vet ikke. Kanskje like tilfeldig som til andre stillinger.  Merkantil funksjon som rekrutterer seg selv  Relevant spørsmål.	Fra tilfeldig, hvem har vi til spesifikke profilundersøkelser. Hva har vi, hva trenger vi? I forbindelse med Bydelsreformen:  Ansiennitetprinsippet
<b>Forsvaret operative nivå</b>	<b>Oslo kommunes operative nivå</b>
For anskaffelsesenheter; Hentet ansatte  Fra driftsdivisjon  Sivile stillinger: blant Forsvarets personell i	Grünerløkka selvutvalgt av oss fordelt av pro-avdelingen.  Bydelsreform: Kartla ansatte, ansiennitets



<p>dag. Utvelgelsen har ikke skjedd ennå, vil skje fra april 2004.</p> <p>Før var man ut i markedet.</p>	<p>fordeler. (søkte meg til bydel Stovner som 1.valg: Tilfeldig + ansiennitet)</p>
--	--

Forsvarets Strategiske nivå mener det er et relevant spørsmål, men vet ikke hvordan utvelgelsen av personellet til bestillerenhetene skjedde. Han tror de kanskje skjedde like tilfeldig som andre tilsetninger. Forsvarets operative nivå er klar på hvordan utvelgelsen skjedde, og at alle tilsetninger var innenfor det personell forsvaret disponerer i dag. Altså ingen eksterne utlysninger.

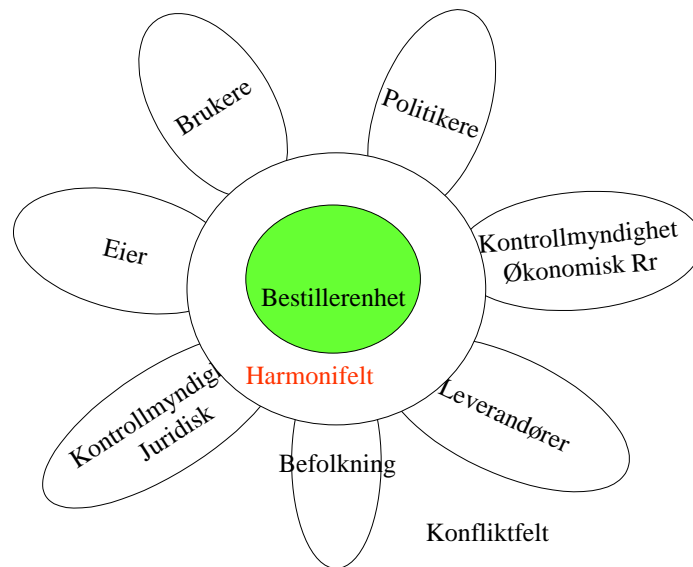
Både Oslo kommunes strategiske nivå og operative nivå mener at utvelgelsen av personell har vært fra mer tilfeldig; *Hva har vi?*, til mer spesifikke profilundersøkelser. Etter bydelsreformene ble utvelgelsen gjort via ansiennitetprinsippet. Altså den som hadde jobbet lengst i kommunen med den rette utdannelsen fikk jobben.

### 6.6.3 Drøfting

For om mulig å lage en generisk modell for bestillerenheter, var det viktig for oss å finne ut fra våre undersøkelsesenheter mente om hvilke roller enhetene burde ha. Med utgangspunkt i interessentanalysen figur 17 *Presentasjon av nøkkelinteressenter* og den konseptuelle virksomhetsmodell vil sammensetningen av koalisjonspartnere være vesentlig for å vurdere hvilke roller som må til for å få hensiktsmessig sammensatt bestillerenhet.

Illustrasjonen i figur 17 viser vi de mest relevante av nøkkelinteressentene<sup>27</sup> som avspeiler seg i våre organisasjoner. Interessenter som borgerne eller den norske befolkning mest knyttet til forsvaret, og brukerne av tjenester i Oslo kommune. Videre leverandører av tjenester, eierne, (staten eller kommunen) og politikere i tillegg til kontrollinstanser enten juridisk økonomisk eller faglig.

<sup>27</sup> Andre nøkkelinteressenter kan være fagforeninger, eksterne konsulenter, allierte Nato, osv.



Figur 17 Presentasjon av nøkkelinteressenter

Det vises til erfaringer om at det tar tid å bli kjent med rollen som en profesjonell bestiller og til erfaringer fra Sverige om at det å ha god kvalitet på konkurransegrunnlaget er det viktigste for en vellykket konkurranseprosess. *Å utvikle dagens tjenesteprodusenter til profesjonelle leverandører i et marked krever også tid og er en forutsetning for intern konkurransedeltagelse.* Faktaserien –nr. 5/1999

Sett utifra verktøyperspektivet og symbolperspektivet vil begrunnelsen for innføring av konkurranseutsetting ligge et sted mellom rene bedriftsøkonomiske grunner og behovet for å vise handlingskraft og handlingsvilje Røvik (1998). Sån sett har de litt i seg fra begge perspektiver.

Konkurranseutsetting kan dels være et verktøy for å effektivisere og øke produktiviteten der bruken av konkurranseutsetting sees på som et symbol på handlekraft og effektivitet. Den blir et synlig bevis på forandring og viser politikernes vilje og evne til å utnytte fellesskapets ressurser på en bedre måte. I en situasjon der kritikken mot det offentlige er stor, kan dette være en viktig faktor. De strukturelle endringer som de fleste av elementene i omstilling av offentlig sektor, også konkurranseutsetting, vil på ulike måter berøre de som driver fram endringene. Både i sine yrkesmessige eller politiske roller vil det også påvirke dem også som brukere av offentlige tjenester.

Men mens Oslo kommune har fått detaljerte politiske føringer direkte fra bystyret, det demokratisk valgte organet med utgangspunkt i Stortingets beslutninger har Forsvarsdepartementet vært det premissgivende organet i Forsvaret. De politiske føringene fra Oslopolitikere har vært detaljerte og godt forankret i teoretisk forståelse av konkurranseutsetting. De politiske føringene til Forsvaret har vært mye vagere og mer preget av raske ordre med krav om meget hurtige resultater. Dokumentasjonen speiler likevel behovet for at premissgiver er nettopp det. I Forsvarets dokumenter har vi ikke funnet så klare skiller og definisjoner av bestillerenheter og de ulike roller som kreves. Noe som vi kan se avspeiles i de svarene vi fikk Forsvarets respondenter.

Forsvarets respondenter erkjenner at konkurranseutsetting medfører en endring i bestillerrollen fra Forsvarets strategiske nivå kaller for *Fire and Forget* til at forpliktelsene endrer seg til *Bestillerrollen utvider forpliktelsen fra A til Å*. Den tradisjonelle fagmilitære må altså nå endre seg fra et kommandosystem der man før ga hierarkiske ordrer nedover i systemene og forventet at *ting skjedde* ble fulgt opp. Fra *Fire and forget* til en profesjonell bestiller- utførerrolle. For å kvalitetssikre tjenestebestillingene til ikke bare produksjon, men også til effektivitet Opstad (2000) innebærer bestiller- rollen at man følger prosessen fra *A til Å* eller som Forsvarets operative nivå uttrykte det; for at prosessen skal ivaretas på en skikkelig profesjonell måte må man være *Hands on* i livssyklusen.

Oslo kommunes eksplisitte vedtak om at myndighetsutøvelse tillegges bestillerrollen avspeiles i svarene til våre respondenter både på strategisk og operativt nivå. De presiserer Johnsen (2000) at Mission med bestillerenheten er å være et forvaltningsorgan. Dette betyr at de foruten fagkompetanse trenger juridisk kompetanse, og ferdigheter (Lai 1997) for å kunne beherske å være myndighetsutøvere.

I følge prinsipal-agent teorien kan konkurranseutsetting føre til styringsproblemer som kan medføre store kostnader Busch et al (1999) . Dersom Forsvarsledelsen som prinsipalen og de militært og sivilt ansatte i Forsvaret som agenter har ulik målstruktur vil det oppstå styringsproblemer. De politiske føringer i Forsvaret legger opp til en styrkereduksjon på flere tusen stillingar noe som fører til an uro blant ansatte i forhold til egne arbeidsplasser. I VG (16.03.04) kan vi reaksjonen fra forsvaret om forslaget til Forsvarets langtidsproposisjon (2005-2008).

*Regjeringen lurer det norske folk når de sier de skal effektivisere logistikk og støttefunksjoner. Den har ikke bevist at det blir billigere med privat drift. Stortinget må be om å få se regnestykket. Alle organisasjonene er enige om at det var nødvendig å omstille Forsvaret, og de har stilt lojalt opp i den omfattende prosessen over flere år. Vi står bak ønsket om å prioritere mer til operativ virksomhet, men det er grenser for hvor mye som kan legges ned av støttevirksomhet. Det de sier er at «vi vil bruke deg i dine beste år, og så ha rett til å kaste deg.*

Dersom prinsipalen har andre mål som for eksempel er økonomisk initiert og agenter legger vekt på kvaliteten av tjenestene og ikke minst sine egne arbeidsplasser vil agenten kunne utnytte sitt eget handlingsrom og utøve såkalt opportunistisk adferd. Agenten eller Forsvarets ansatte er prinsipalens redskap for å nå de oppsatte mål. En styringskonflikt mellom prinsipal-agent vil kunne forsinke rolleavklaringane og opprettelsen av bestillerenhetene.

I Oslo kommune kunne vi ikke oppdage samme form for prinsipal-agent styringsproblemer. Forskjellen mellom Forsvaret og Oslo kommune kan ligge i Oslo bystyres styringssignaler der politikerne gjennom Bystyremelding 1/98 eksplisitt presiserer at dersom bruk av konkurranse medfører at uavhengig tjenesteprodusent overtar virksomhet som tidligere har vært drevet av kommunen eller at kommunens tjenesteprodusent taper i konkurranse, skal kommunalt ansatte ikke stå uten relevant arbeid som følge av konkurranseprosessen. Politikerne har satt seg som mål at kommunalt ansatte skal sikres arbeid enten via ny arbeidsgiver utenfor kommunen eller ny arbeidsplass i kommunen.

Dette vedtaket kan ha demmet opp for opportunistisk adferd<sup>28</sup> og også ført til at man har kunnet innføre Bestiller-Utfører Modellen på en slik skikkelig og grundig måte som Oslo kommune strategisk skisserer i kap 6.4.3.

<sup>28</sup> Vi har ikke undersøkt fagforeningenes reaksjoner på ”den stille reformen”, eller hvordan de forholder seg til at det kun er ansiennitetsprinsippet som gjelder. Unge arbeidstakere med høy utdanning kan heller ikke ha fått fordeler med et slikt prinsipp.

Av svarene på spørsmålet om utvelgelsen av personalet tyder det på at det også mangler en strategisk vurdering av hvordan koalisjonen bestillerenheten skal se ut. Spesielt underer vi oss over at både strategiske nivå Forsvaret og i Oslo kommune er uvitende og vage på hvordan man velger ut personale eller roller til bestillerenhetene. Samtidig kan Oslo kommunes strategiske nivå fastslå at de aldri har hatt riktig kompetanse i rollene heller ikke før den siste omorganiseringen. I Oslo kommunes operative nivå er vår respondent opptatt av å differensiere på hva man faktisk er gode på, nemlig faget. Hun bringer også elementet trygghet inn, fordi opplæring i rollen har vært mangelfull og at metoden har vært learning by doing.

Fritt etter Johnsen (2000) kan en si at er det enkleste spørsmål en interessentanalytiker bør stille seg er: Hvilke roller og personer må vi ha for å realisere felles strategisk målsetning for virksomheten og hvor skal vi rekruttere dem fra.

#### 6.6.4 Oppsummering

For å få mest mulig effekt ut av konkurranseutsetting og BUM har vi sett hvilke roller som bestillerenhetene bør ha. Gjennom interessentanalyse kan vi finne ut hvilke interessenter som inngår i en optimal koalisjon.

Bakgrunnen for innføring av konkurranseutsetting kan sees både som et verktøyprinsipp og som et symbolperspektiv.

Vi har sett at Oslo kommune har definert rollene i bestillerenhetene klarere som myndighetsutøvere vil derved lettere kunne identifisere hvilke roller som bør gå inn i enhetene, selv om her mangler en strategisk styrt utvelgelse og opplæring i rollene.

Vi har erfart at Forsvaret er vagere i definering av rollene, men definerte prosessen i bestillerenhetene fra A-Å noe som førte til et livssyklusperspektiv på kontraktshåndteringen. Man har gått fra en *Fire and Forget til Hand on* noe som også får konsekvenser for bestillerrollen.

Utvelgelsen av personell til for å dekke de roller bestillerenheten har behov for er sentralt for å få størst mulig effekt av konkurranseutsetting. Ved å se det i lys av Prinsipal-agent teorien har vi kunnet drøfte styringsproblemer mellom prinsipal og agent. Vi har vist til den opportunistiske adferden som forsvaret jobber med i skrivende stund og drøftet sammenhengen med svarene våre respondenter har gitt i forhold til utvelgelse av personale til bestillerenhetene.

### 6.7 Delspørsmål 5 - Hvilken kompetanse har bestillerenhetene og er kompetansen hensiktsmessig sammensatt?

#### 6.7.1 Innledning

I dette delspørsmålet vil vi først se på om Forsvaret og Oslo kommune mente dagens kompetanse i bestillerenhetene var god nok, videre for å se organisasjonenes kunnskap om behovet for

nødvendig kompetanse i forhold til den eksisterende kompetansen. Vi ønsker å drøfte empirien i forhold til teori fra Pfeffer og Suttons Knowing-doing Gap analyse (1999).

Videre ønsker vi å se på hva slags tiltak som er gjort for å videreutvikle kompetansen og anvender teori om intellektuell kapital, Busch (2000). For å drøfte ulike former for og variabler på kompetanse, bruker vi strategisk kompetansestyring Lai (1997) og kunnskapen vi fikk etter samtalene med henne som vi presentert i metodekapittelet..

For å drøfte hvordan bestillerenhetene har fått den kompetanse de har i dag, om det har skjedd tilfeldig eller strategisk styrt, ønsker vi å bruke beslutningsmodellen Garbage can modellen March & Olsen (1972). Til slutt vil vi se på hvilken kompetanse Forsvaret og Oslo kommune mente var den optimale bestillerkompetansen.

### 6.7.2 Empiri

I dokumentasjonen fra Forsvaret finner vi ikke mye om kompetanse i Konsept for bortsetting. I Konsept for OPP fastslås det at det antakelig vil være hensiktsmessig å etablere OPP-team på strategisk nivå og at det krever kompetanse på en rekke områder *som politiske forhold, strategiske planer, operative forhold, de årlige budsjetter og produksjonsplaner. Gjennomføringen vil derfor kreve utstrakt behov for ekstern spesialiststøtte.*

I dokumentasjonen fra Oslo kommune om kompetanse finner vi at politikerne ikke lenger skal bestemme hvordan, men hva som skal gjøres. *Dette betyr at politikerne også må kvitte seg med gammel kompetanse og tilegne seg ny. De må i større grad definere rammevilkår, kvalitet og mål for tjenestene.* Når det gjelder bestillerrollen beskrives den nye kompetansen som kreves i dokumentasjonen fra Oslo kommune: *Omformulere kommunale oppdrag i form av bestillinger, avklare ansvarsforhold og rapporteringslinjer, klargjøre ansattes situasjon ved eventuell virksomhetsoverdragelse, klargjøre ombudrollen for kundene, etablere effektive styringsverktøy for kvalitet og oppfølging.*

Når vi i intervjuene spurte respondentene om det er tilstrekkelig kompetanse var svarene klart negativt fra begge nivåer i Oslo kommune. Forsvarets strategiske nivå problematiserer det med at det ikke er noe i utdanningssystemet i Forsvaret i dag som gir slik kompetanse og at det bør adresseres til ansvarlig for kompetanse, Forsvarets skolesenter Akershus (FSS) Og at de ansatte: *De gjør så godt de kan.*

Er det etter din mening tilstrekkelig kompetanse?

Forsvarets strategiske nivå	Oslo Kommunes strategiske nivå
De gjør så godt de kan. Om de dekker hele	Nei

<p>spekteret av det de skal. Vi offiserer er vant til å bruke kommandomyndighet. Fix det og da er det i orden. Trengs kompetanse i utdanningssystemet vårt på å bli en god bestiller. På merkantile, juridiske eller følge opp kontrakt. Adresser FSS.</p> <p>Vi gir oppdrag 1 gang i året. Vi har en bestillerenhet som fungerer som det gviner med rett kompetanse</p>	
<p><b>Forsvaret operative nivå</b></p>	<p><b>Oslo kommunes operative nivå</b></p>
<p>I forhold til anskaffelseskontoret bestillerenheten som skal etableres: Tror ikke den har det, har ikke de som planlegger har sett hele bildet.</p>	<p>Jeg synes det ble det på Grünerløkka. Det vi raskt ble opptatt av var det m kvalitetssikring. Statsviter laget et kvalitetssystem, kriterier for tildeling. Ikke planlagt stilling, men vi så etter 1½ års veldig gevinst. Vi ble bedre. Jeg så den ikke før. Kontraktsforhandlinger trodde jeg var lett, men det er det jo ikke det er relativt vanskelig. Etter bydelsreformen har de trukket ut noen kontraktsforhandlinger fra bestillerenheten.</p> <p><i>(Her på Stovner nei.)</i></p>

Vi spurte også om hvilken kompetanse som var nødvendig for å nå visjonen og hovedmålene i organisasjonen. Oslo kommune strategisk nivå oppsummerte det til *Kremmer og fagperson*, mens Oslo kommune operativt nivå pekte på behovet for fagkompetanse, brukerspesifikk tverrfaglighet og juridisk evalueringskompetanse. Forsvarets svar på begge nivå på dette spørsmålet var å sikre leveranser av tjenester til best mulig pris.

Da vi ba respondentene definere bestillerkompetanse og fikk til svar fra Forsvarets strategiske nivå: *En samling av kompetanse som er i stand til å kravspesifisere de behov en avdeling har for å få en vare eller tjeneste levert utfylt med at en må kunne forvalte kontrakten, ha fagkompetanse og verktøy og evne til å måle kundetilfredshet.* Svaret fra Oslo kommune strategisk nivå var mer detaljert:

*Mange typer kompetanse: Kalkulere og kvalitetsbeskrive tjenesteområdet fagspesifikk, leverandørkompetanse og markedskompetanse, styrke- svakhet. Anskaffelsesfaglig kompetanse.*

---

*Kunne lage en kravspesifikasjon. Regel lovverk. Forhandlings- kompetanse. Følge opp kvalitet i perioden. Se framover: Tjenesteområdefokus, hva skjer i morgen, forskning og utvikling.*

Vi stilte spørsmålet om hvordan utvelgelsen av personellet til bestillerenhetene foregikk og fikk svar tilfeldig, eller etter søknad internt i Forsvaret, mens Oslo kommune hadde gått etter ansiennitet ved bydelsreformen.

På spørsmålet om det finnes strategisk kompetansestyring, spurte tre av respondentene med unntak av Oslo kommunes strategiske nivå, hva vi mente med det. På spørsmål om man brukte et spesielt verktøy, svarte Oslo kommunes strategiske nivå i at man brukte flere. Oslo kommunes operative nivå var ansettelsen i organisasjonen ved siste omorganisering gjort etter ansiennitetsprinsippet og mangelen på kompetanse ble vurdert som stor.

Fra Forsvaret strategisk nivå ble det svart at *det ble jobbet steinhardt med å sørge for rett kompetanse, men systemet vårt er ikke slik at vi kan se framover og se hva slags personell vi trenger om 1-5-10 år. Forsvaret har generelt et godt stykke arbeid igjen med dette, også i FMO.*<sup>29</sup>

Siden ingen av respondentene mente kompetansen ved bestillerenhetene var hverken tilstrekkelig eller optimal i dag, var vi spent på spørsmålet om hvordan planene var for å lukke gapet. Oslo kommunes strategiske nivå hadde delegert ansvaret til virksomhetsleder. I Oslo kommunes operative nivå var man i etableringsmodus og heller ikke hatt mulighet til å påvirke tilsetting som skjedde i forbindelse med Bydelsreformen. På operativt nivå var det heller ingen planer for kompetanseutvikling. Respondenten beskrev situasjonen slik at hun vurderte de kurstilbudene som kom i posten, det var ikke tid til annet. På spørsmål om eventuelle fallgruver svarte Oslo kommunes strategiske nivå i at kompetansebehovet ikke må undervurderes, kompetanseutviklingen vil ta tid.

### 6.7.3 Drøfting

Vi vil nå se på hvilken kompetanse bestillerenhetene har og drøfte om den er hensiktsmessig sammensatt, for så å vurdere den optimale bestillerkompetansen.

Lai (1997) definerer kompetanse som *å være i stand til, både på individ og organisasjonsnivå, det vil si å besitte nødvendige kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger for å mestre aktuelle oppgaver og nå definerte mål.* I vår samtale med Lai (2004) spurte vi hvordan hun så på inndelingen av kompetanse i disse 4 variabler kommenterte hun at hun i større grad vurderer ferdigheter som den mer dominerende av disse variablene.

De strategiske nivåene både i Oslo kommune og Forsvaret hadde den kompetanse de hadde behov for på sitt nivå. Men ingen av respondentene spurte mente at kompetansen i bestillerenhetene var tilstrekkelig. Med detaljeringsnivået av behovet for nødvendig kompetanse i bestillerenheter viser svarene fra Oslo kommune at de har kommet noe lenger enn Forsvaret i spesifiseringene.

Dokumentasjonen i sekundærdata fra begge etater viser at det finnes kunnskap om hvordan kompetansen burde være. Dette er helt i tråd med Pfeffer & Suttons (2000) modell, The knowing-doing gap. De viste på bakgrunn av undersøkelser i mange bedrifter at det ofte er stor avstand mellom hva bedriftene har kunnskap om ledelse, organisering og omstilling og hvordan

---

<sup>29</sup> Forsvarets militære organisasjon – store deler av Forsvaret utenfor Forsvarsdepartementet.

denne kunnskapen omsettes i praksis. The knowing-doing gap eller gapet mellom hva bedriftene vet og hva de gjør. Kunnskap om markedet, best-practice og hvordan endre organisasjoner fører ikke nødvendigvis til at denne omsettes i praksis. I dokumentasjon og i nettverkene finnes også mye kunnskap om behovet for kompetanse. Svarene viste at strategisk nivå i begge organisasjonene hadde kunnskap om eller tilgang på kunnskap om hvilken kompetanse en bestillerenhet burde ha. Likevel viste svarene fra respondentene at ingen av bestillerenhetene hadde tilstrekkelig kompetanse.

Akkurat som Pfeffer & Sutton (2000) beskriver har også Oslo kommune og Forsvaret kunnskapsrike, godt utdannede og erfarne medarbeidere, teknologiske muligheter og inngår i nettverk hvor de har tilgang til best-practice og kjøper kunnskap hos store eksterne konsulentfirmaer. Men det synes som om de likevel ofte ikke greier å implementere dette inn i egne organisasjoner.

Kjennetegnene ved virksomheter som evner å utnytte sin kompetanse er i flg Pfeffer og Sutton de som klarer å: Eliminere frykt, avskaffe eller redusere destruktiv intern konkurranse. De som måler det som er viktig og forfremmer ledere som forstår arbeidsprosessene i bedriftene. Både Oslo kommune og Forsvaret har vært og er inne i store omstillinger. Det er naturlig at frykt og intern konkurranse kan råde i disse typer organisasjoner.

Med unntak av Oslo kommunes strategiske nivå fremgikk det av svarene fra respondentene at de ikke brukte strategisk kompetansestyring eller hadde noe verktøy for kompetansestyring. Men siden Oslo kommunes operative nivå hverken anså at bestillerenheten hadde tilstrekkelig kompetanse eller hadde noen plan for hverken kompetanseutvikling eller styring, kan vi anta at ingen av bestillerenhetene brukte strategisk kompetansestyring. Vår antagelse ble forsterket ved at respondentene på spørsmål om hvordan sammensetningen av personellet skjedde, svarte tilfeldig eller etter søknad i Forsvaret, og etter ansiennitet i Oslo kommune.

Både Lai (1997) og Statskonsult skiller mellom det vanlig brukte begrepet strategisk kompetanseutvikling, og det mer målrettede strategisk kompetansestyring. Det er tre ulike hovedelementer i strategisk kompetansestyring som ulike tiltak en virksomhet kan bruke for å skaffe seg kompetanse: Anskaffelse av kompetanse, utvikling av kompetanse og mobilisering av allerede eksisterende kompetanse.

Siden både Oslo kommune grunn av Bydelsreformen og Forsvaret på grunn av store omstillinger har overtallighet av ansatte og det er meget store restriksjoner på anskaffelse av kompetanse i form av rekruttering, gjenstår for begge virksomhetene i følge Lai (1997) to muligheter: Utvikling av kompetanse og mobilisering av allerede eksisterende kompetanse. Utvikling av kompetanse vil ta sikte på å rette læringstiltak mot dagens medarbeidere. Mobilisering av kompetanse, på å bedre tilrettelegging for å anvende tilgjengelig kompetanse.

Selv om Forsvarets strategiske nivå svarer at de jobber stenhårdt med å skaffe kompetanse, sier de også at det ikke finnes den kompetansen som er nødvendig i Forsvarets utdanningsystem i dag. For Forsvaret gjenstår da å skaffe læring for eksisterende personell eksternt, iallfall inntil det kan utvikles internt eller ved tilrettelegging. Med tilrettelegging kan en tenke seg en videreutvikling av bestillerenhetene, og nettverksbygging både internt og eksternt for å lære av egne og andres erfaringer. I tillegg gjenstår ytterligere en mulighet som fremgår av Forsvarets dokumentasjon, nemlig utstrakt bruk av eksterne konsulenter. Forsvaret ser ut til å ha valgt en strategi for å skaffe seg kompetanse til bestillerenheter ved bruk av eksterne konsulenter.



Oslo kommunes strategiske nivå sier også at de har sterkt fokus på kompetanse. De har delegert ansvaret for kompetanse til lederne for bestillerenhetene, men det er ikke gjort på det operative nivået. For Oslo kommune kan kompetansen enten utvikles ved internt eller ekstern opplæring. På samme måte som i Forsvaret, kan mobilisering av eksisterende kompetanse gjøres i nettverk og innad i enheten. Oslo kommunes operative nivå oppgir at de ikke har ressurser til å gjennomføre kompetanseutvikling. Ressursmangelen skyldes i følge vår respondent en kombinasjon av manglende lederkompetanse og myndighet, metodikk, tid og penger.

Man vil ha problemer med både å utvikle og mobilisere kompetanse uten kompetanseplanlegging med kartlegging og vil da ikke ha oversikt over den kompetansebeholdning som organisasjonen rår over. Uten å systematisere kompetansebehovet er det vanskelig å vite hvilke tiltak som er riktig å sette inn overfor hvem og hvilke prioriteringer som er strategisk å foreta.

Slik Lai (1997) skiller mellom kritisk og kjernekompetanse sine i definisjoner kan vi si at kompetansen som er nødvendig i bestillerenhetene er kjernekompetanse. Denne er en unik og betydningsfull kompetanse for virksomhetene over tid..

Når det gjelder kritiske suksessfaktorer ved kompetansekartlegging (ibid) vil vi særlig trekke fram behovet for strategisk forankring og måldefinering. I sine samtaler med oss presiserte Lai at hun ønsket å tydeliggjøre et større fokus på strategisk ledelse og strategisk kompetansestyring i sammenheng. Hun viste til erfaringer at ved å delegerer kompetansestyringen til det operative nivået i organisasjonen og ikke forankre det i det strategiske nivå, kunne reduserte mulighetene til å klare å beholde et fokus mot organisasjonens strategiske mål.

Disse synspunktene støttes også i erfaringene med kompetansestyringen i DnB. Her ble kompetansen strategisk styrt og fokusert mot bankens strategiske forretningsmål. DnB fremhevet at kompetansestyring var en ledelsesprosess og som var en del av forretningsutviklingen. De anså at kompetansen gir virksomheten konkurransekraft. Dette ble også understreket av bankens styre som ønsket at man beregnet hvordan kompetansetiltakene slo ut i hele bedriften.

For Forsvaret vil beordringssystemet slik det praktiseres i dag, med i høyden fra 2-4 år i hver tjenestestilling, innebære store utfordringer for å kunne opprettholde og videreutvikle kompetansen i bestillerenhetene. Den hurtige turn-over er begrunnet med og fundamentert i et ønske om å bygge breddekompetanse. Bestillerkompetanse må imidlertid bygges opp og utvikles over tid for å bli god. Flere av rollen krever også spesialkompetanse som juridisk, og økonomisk kompetanse og fagkompetanse innen områdene som skal konkurranseutsettes. Forsvaret har som en del av omorganiseringen skilt kjerne- fra støtte og logistikkfunksjonene.

De politiske føringene på reduksjoner av antall ansatte har stort fokus i Forsvaret. Store deler av reduksjonen av 3000 ansatte frem til utgangen av 2005, skal tas ut innenfor støtte og logistikk. Hvis man ikke har et strategisk kompetansestyringssystem, må en iallfall ha et strategisk fokus på å sørge for god nok kompetanse til å ivareta bestillerenhetene. Ellers vil det være en risiko for at man kvitter seg med nødvendig fagkompetanse, som vil kunne medføre problemer med asymmetrisk informasjon og styringsproblemer slik det beskrives i prinsippal-agent teorien Busch (2001). En strategisk kompetansestyring i Forsvaret kunne bidratt til å sørge for riktig kompetanse til bestillerenhetene i på tross av den høye turn-overen. Derved kan man ha forhindret at den hurtige omorganiseringen gevinstrealiserer personell med kompetanse man har behov for. Slike kompetanselekkasjer kan ikke sies å være kostnadseffektiv styring av offentlig sektor.

For Oslo kommune er problemstillingen en noe annen, men også de har et problem med både å tilføre og utvikle god nok kompetanse i sine bestillerenheter. Den siste store omstillingen i kommunen, Bydelsreformen, der ansettelsene skjedde etter ansiennitet har medført at det operative nivået ikke har nødvendig kompetanse. Oslo kommune operative nivå uttrykker også frustrasjon over at det arbeidet som ble gjort med oppbygging av bestillerenheter i 3 år og som hadde fungert, riktignok som pilotprosjekt, ble oppløst ved Bydelsreformen. En evnet ikke fra strategisk nivå å holde kompetansen og erfaringene som var bygget opp samlet. Samtidig som Oslo kommunes strategiske nivå hevder at ansvaret både for at det finnes og utvikles kompetanse ligger på det operative nivået, mener man her at man ikke har myndighet eller ressurser til å sørge for det. Sett fra Oslo kommunes operative nivå har det strategiske nivået full kontroll på tilsetting av personell og ressurser til og kompetanse på kompetanseutvikling. En strategisk kompetansestyring i Oslo kommune kunne både bidratt til å gi riktig kompetanse til bestillerenhetene, holdt kompetansemiljøer samlet i omstillinger og sørget for at videreutviklingen og mobiliseringen av kompetansen ble gjennomført.

Det stadig økende kravet til kompetanse i samfunnet, den hurtige omstillingstakten i offentlig sektor og den teknologiske utviklingen gjør at det er stadig viktigere for organisasjoner å være seg bevisst den ressurs som de ansatte representerer. Å sikre overensstemmelse mellom de strategiske målene organisasjonen har og den kompetanse de ansatte besitter for å nå disse målene blir svært viktig. I begrepet intellektuell kapital regner en ofte tre typer menneskelig ressurser: Medarbeidernes kompetanse, strukturkapital, systemer og rutiner i organisasjonen og relasjonskapital eller verdien av etablerte nettverk Busch (2001). Tapene som bedriftene lider når de i omstillinger enten omrokkerer de ansatte og derved bryter opp kompetansemiljøer eller når de effektiviserer ved å redusere antall ansatte, kan bli store hvis man ikke er bevisst på hvilken kompetanse man har bruk for i dag, i morgen eller om 2 år.

Når miljøer brytes opp, som i Oslo kommune vil relasjonskapitalen reduseres. Systemer og rutiner kan være annerledes i nye miljøer i organisasjonen. Sies personell opp eller man har meget høy turn-over som i Forsvaret, tar personellet med seg intellektuelle kapital, og for de som blir igjen er relasjonskapitalen redusert. Dette kan i noen grad motvirkes ved at mye av strukturkapitalen ligger integrert og godt dokumentert for eksempel i teknologiske systemer. Det er også mulig å legge opp til og systematisere for å ta vare på relasjoner, kontakter og nettverk som de ansatte har benyttet i sin jobb ved hjelp av teknologi kombinert med kultur for det i organisasjonen. Denne form for strategisk jobbing er ikke mye utviklet og benyttet i Norge ennå.

Det er politiske vedtak som ligger til grunn for både omorganiseringen av Oslo kommune og Forsvaret og de beslutninger som er gjort i organisasjonene, som har bidratt til iverksettingen. Det er utviklet flere modeller som beskriver eller gir et forenklet bilde av beslutningsprosessen, Busch (2001) har beskrevet 5 slike beslutningsmodeller: Rasjonell, begrenset rasjonell, politiske, tilfeldighet og Garbage can. I de analytiske to første modeller forutsettes det at målene er entydige og avklarte. I den politiske modell har deltagerne ulike mål hvor beslutningene fattes i et taktisk spill. I tilfeldighetsmodellen er det uklar sammenheng mellom mål og virkemidler. Garbage can modellen er dermed den som synes å passe best for å kunne beskrive valgene i Forsvaret og Oslo kommune har gjort etter politisk vedtak om omstilling.

Garbage can Olsen (1972) består av fire hovedstrømmer: Beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltagere. Deltagerne slipper problemene i Garbage can og en beslutning kan inntreffe når et problem møter en akseptabel løsning i en beslutningssituasjon. Det er derfor viktig å etablere beslutningssituasjoner med de rette beslutningstagerne tilstede i tillegg til tid og ressurser til beslutning. Garbage can modellen kan beskrive en situasjon der det er mange ulike mål, med flere midler som kan bidra løsning, men ulike oppfatninger om beste måloppnåelse.

Både Oslo kommune og Forsvaret er store komplekse organisasjoner som anskaffer for store midler hvert år. Begge organisasjonene har i tråd med governance om å effektivisere, store forventinger fra politikerne og strenge krav til å kunne levere kvalitet.

I de to siste omstillingene har begge organisasjonene gjennomført flere ulike endringer parallelt. Endringer i geografisk plassering for mange av organisasjonenes ansvarsområde. Nye samarbeidsformer og reduksjon i antall ansatte. I begge organisasjoner er det også krav til og tradisjon for samarbeid med arbeidstagerorganisasjonene. Konkurransetsetting er bare en av flere områder som er blitt endret. I Forsvaret har man med sammenslåing og etablering av det integrerte Forsvarsdepartementet også fått en ny strategisk ledelse med nye beslutningsprosesser.

I en situasjonen med raske omstillinger med mange ulike målsettinger ser vi at en i store, komplekse organisasjoner som Oslo kommune og Forsvaret har kommet et godt stykke på vei i etablering av bestillerenheter. Men sammensetningen av kompetansen i bestillerenhetene har ikke skjedd som en strategisk styrt prosess, men snarere mer tilfeldig, slik det beskrives i Garbage can modellen.

I tillegg til å be respondentene definere bestillerkompetansen, spurte vi også hva de ville anse som den mest optimale. I flere av de andre spørsmålene og i dokumentasjonen blir kompetansen beskrevet og spesifisert. Bestillerenhetens oppgave er å planlegge, bestille og følge opp leveransene, samt finansiere innenfor de gitte retningslinjer og budsjetter fra premissnivået. Det kan være behov for flere bestillerenheter, prosjektrelaterte bestillerenheter eller sentrale bestillerenheter. Uansett må bestillerrollen profesjonaliseres, og profesjonalitet må tilstrebes innenfor områdene:

*Analyse*, som vil omfatte oversikt over organisasjonens fremtidige behov og muligheter. Innblikk i og kjennskap til strategiske valg og prosesser.

*Vurdering og evaluering* om effekten av konkurransetsettingen er i tråd med mål og i samspill med andre tiltak som organisasjonen iverksetter.

*Fagkompetanse*, som i hovedsak omfatter kunnskap om standarder, metoder og prosesser innenfor fagområdet for tjenestene som skal konkurransetsettes.

*Jus*, som normalt vil omfatte arbeidsrett og kontraktsrett. Anskaffelser som omfatter merkantile områder som etablering av kontrakt, forhandling og kommersiell oppfølging.

*Økonomi*, som i hovedsak omfatter finansiering, budsjettering, regnskap og økonomisk analyse.

*Informasjons- og kommunikasjonsarbeid*, som gjelder både arbeid internt i organisasjonen mot ansatte og de fagorganiserte, men også mot brukerne og publikum.

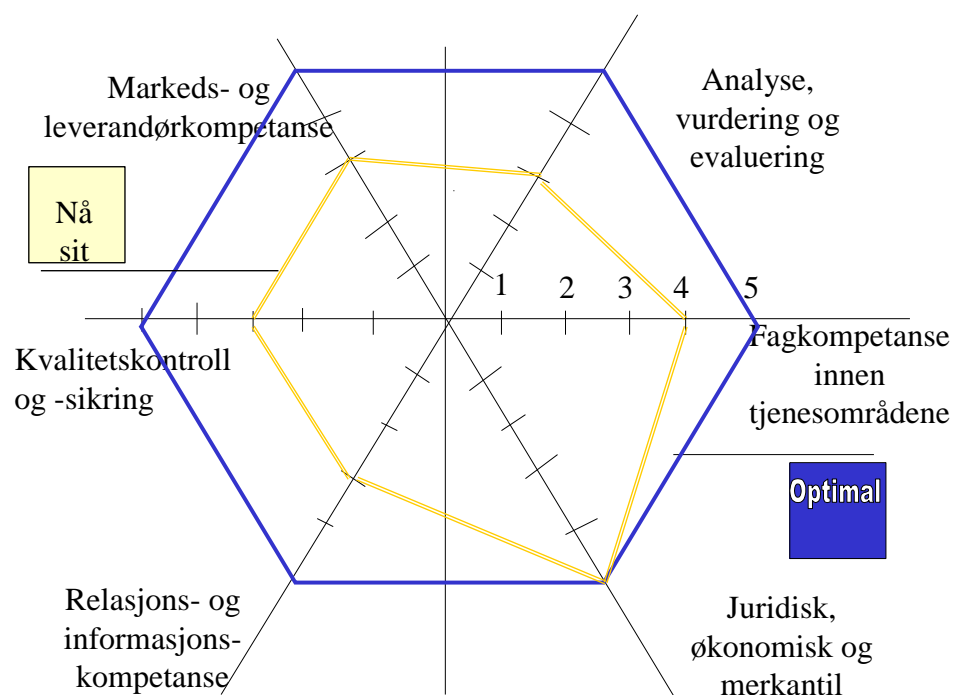
*Relasjonskompetanse* med god organisasjonskjennskap, samt interne og eksterne nettverk.

*Kvalitetssikring og kontroll*, som normalt vil omfatte etablering av kvalitetskriterier, kontroll og analyse av leverte ytelser, leverandørens rutiner og prosesser, samt kundens tilfredshet.

*Markeds- og leverandørkompetanse*, som i hovedsak omfatter kunnskap om og forståelse av produkter og leverandører i markedet, konkurranseforholdene, prismekanismer og kostnadsstrukturer.

Svarene som respondentene har gitt oss gir oss samlet sett et relativt godt bilde på deres erfaringer med bestillerenheter og konkurranseutsetting..

Fra DnB's foredrag om hvordan de arbeidet med strategisk kompetansestyring på individuelt nivå, fikk vi ideen til å lage en modell som en illustrasjon gapet mellom optimal og faktisk kompetanse. Modellen er ment å synliggjør gapet og slik at det enklere å prioritere hvor det er viktigst å sette inn tiltak for å bedre kompetansen.



Figur 18 Modell for å vise gap mellom optimal og faktisk kompetanse

Modellen over illustrer hvordan en kan legge inn for eksempel 6 ulike kompetanseområder og sette kompetanse i en verdiskala 1-5, der 5 er optimal kompetanse. Ved ulik grad av operasjonalisering av eksisterende kompetanse i nåsituasjonen kan en derved få et godt bilde på gapene, der det er nødvendig å sette inn tiltak for å utvikle, mobilisere eller anskaffe kompetanse.

#### 6.7.4 Oppsummering

Strategisk nivå i begge organisasjonene hadde kunnskap om hvilken kompetanse en bestillerenhet burde ha. Likevel viste svarene at ingen av bestillerenhetene hadde tilstrekkelig kompetanse.

Akkurat som Knowing-doing gap modellen til Pfeffer & Sutton (2000) beskriver, har både Oslo kommune og Forsvaret kunnskapsrike, godt utdannede, erfarne medarbeidere og teknologiske muligheter. De inngår i nettverk hvor de har tilgang til best-practice og kjøper kunnskap hos store eksterne konsulentfirmaer, men de evner likevel ofte ikke å utnytte dette og implementere det i egne organisasjoner.

Ingen av bestillerenhetene brukte strategisk kompetansestyring. Forsvaret ser ut til å ha planlagt med en metode for å skaffe seg kompetanse til bestillerenheter fremover ved bruk av eksterne konsulenter og videre omstilling av organisasjonen. I Oslo kommune mener strategisk nivå at operativt nivå har ansvaret, mens operativt nivå ikke har ressurser til å gjennomføre kompetansestyring. Ressursmangelen mener de skyldes en kombinasjon av manglende lederkompetanse og myndighet, metodikk, tid og penger.

En strategisk kompetansestyring i Forsvaret kunne bidratt til å sørge for riktig kompetanse til bestillerenhetene i på tross av den høye turn-over. Derved kan man forhindre at man i den hurtige omorganiseringen gevinstrealiserer personell med kompetanse man har behov for.

En strategisk kompetansestyring i Oslo kommune kunne både bidratt til å gi riktig kompetanse til bestillerenhetene holde kompetansemiljøer samlet i omstillinger og sørge for at videreutviklingen og mobiliseringen av kompetansen ble gjennomført.

Tapene som bedriftene pådrar seg når de i omstillinger, enten omrokker de ansatte og derved bryter opp kompetansemiljøer, eller når de effektiviserer ved å redusere antall ansatte, kan bli store hvis man ikke er bevisst på hvilken kompetanse man har bruk for i dag, i morgen og om 2 år.

Når miljøer brytes opp, som i Oslo kommune, vil relasjonskapitalen som reduseres. Systemer og rutiner kan være annerledes i nye miljøer i organisasjonen. Sies personell opp eller man har meget høy turn-over, som i Forsvaret, tar personellet med seg intellektuell kapitalen, og relasjonskapitalen blir redusert for de som blir igjen.

I en situasjonen med store, raske omstillinger ser vi at en i store, komplekse organisasjoner som Oslo kommune og i Forsvaret har kommet et godt stykke på vei i etablering av bestillerenheter. Men sammensetningen av kompetansen i bestillerenhetene har ikke skjedd som en strategisk styrt prosess, men snarere mer tilfeldig slik det beskrives i Garbage can modellen. For å sikre at bestillerenhetene får en mer relevant kompetanse må organisasjonene iverksette en strategisk styrt prosess.

## **6.8 Delspørsmål 6 - På hvilken måte har de stadige omorganiseringene påvirket etablering av bestillerenheter?**

### **6.8.1 Innledning**

Ved å stille dette spørsmålet ønsker vi å finne ut om de mange og raske omstillingene i offentlig sektor har gitt den ønskede organisering, for å kunne bruke konkurranseutsetting på best mulig måte og for å få størst mulig effekt.

I forhold til den konseptuelle virksomhetsmodellen er dette spørsmålet knyttet til strategisk ledelse. Strategisk ledelse skal forhandle med interessentene. Vi ønsker derfor å hente teori fra Busch (2000) om Endringsledelse, men også fra Johnsen (2000) om Den strategiske

balancemodell. Vi anvender også prinsippal –agentteorien som tilnærming for å forstå hvordan offentlig sektor fungerer og hvilke styringsproblemer og legitimitetsproblemer som kan forventes.

Vi ønsker også å omorganiseringene i lys av Public management reforms Pollitt og Bouckaert (2000) refleksjoner i forhold til governance.

### 6.8.2 Empiri

Arbeids og Administrasjonsdepartementet (AAD) under ledelse av Det Norske Arbeiderparti la i 2001 opp til et stortilt program for fornyelse av offentlig sektor.<sup>30</sup> Programmet omfattet nærmere 400 ulike prosjekter, de sykehusreformen<sup>31</sup> og forsvarsreformene<sup>32</sup> var de største reformene som grep inn i folks hverdag<sup>33</sup> Grunnlaget for endringen var i følge regjeringen å sikre velferdsstaten gjennom å sette brukernes behov i større grad i sentrum, forholde seg til et stramt arbeidsmarked og begrenning av veksten av de offentlige utgifter.

Forsvaret fikk sine første politiske føringer på bortsetting av virksomhet i St prp 45 (2000-2001). I St prp 42 *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* som blir lagt fram for Stortinget vår 2004 er det ytterligere presisert at drifts- og materiellanskaffelsene, samt administrative støttefunksjoner rutinemessig skal vurderes i henhold til OPP.

Forsvaret ble de første operasjonaliserte føringene om konkurranseutsetting gikk på å identifisere og iverksette konkurranseutsetting innen 5 områder. De politiske føringene ga, som vi har nevnt tidligere ingen detaljerte beskrivelser av organisatoriske endringer.

I bystyremelding nr 1/98 ”*Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*” legges føringen for kommunes prosess når det gjelder konkurranseutsetting. Oslo kommune har avgrenset konkurranseutsettingen til tjenesteproduksjon.

I Oslo har kommunens politikere definert hvordan de skal forholde seg i forhold til BUM og konkurranseutsetting.<sup>34</sup> De skal i større grad definere rammevilkår, kvalitet og mål for tjenestene.

Å forholde seg til de mange og raske omorganiseringer offentlig sektor krever stor grad av omtillingssevne. Vi ville gjennom å intervju våre respondenter finne ut hvor mange omorganiseringer de hadde vært med på i de siste tre år og hvordan det hadde påvirket etableringen av bestillerenhetene

På det foregående spørsmål<sup>35</sup> ble respondentene spurt om de nylig hadde vært med på omorganiseringer i egen organisasjon. Alle respondenter svarte bekræftende at det hadde de. I oppfølgingsspørsmålet spurte vi om hvor mange omorganiseringer våre respondenter hadde vært gjennom i de siste 3 år. Svarene finner vi tabellen på neste side:

---

<sup>30</sup> Skritt på veien, Program for fornyelse av offentlig sektor

<sup>31</sup> Sykehusreformene med statlig overtakelse av spesialisthelsetjenester i regionale helseforetak

<sup>33</sup> Arbeiderpartiregjeringer vedtok å gjennomføre ni omfattende fornyelsesreformer spesielt knyttet til arbeidskraftbehov og krevende brukere

<sup>34</sup> Veileder i konkurranseutsetting og bestillerenheter i Oslo kommune. begrepsvariabler

<sup>35</sup> I spørreskjema

Eventuelt hvor mange ganger de siste 3 år?

Forsvarets strategiske nivå	Oslo Kommunes strategiske nivå
2 omstillinger.	3
Forsvaret operative nivå	Oslo kommunes operative nivå
Sammenhengende omstillings prosess fra 2000. En omorganisering i en sammenhengene prosess	Bare denne gangen nå

Som vi ser av tabellen over var svarene fra respondentene at alle nylig hadde vært gjennom fra 1 til 3 omstillinger siste tre år, Forsvarets operative nivå svarte sågar at han var og hadde vært under kontinuerlig omstilling siden år 2000.

I intervjuene spurte vi om organisasjonene har en visjon Johnsen (2000). Begge organisasjonene hadde klare visjoner, men Forsvaret både på strategisk nivå og operativt nivå kalte det strategiske målbilder. På spørsmål om de er kjent og forstått er tilbakemeldingen mer blandet, usikker. Det er kun Oslo kommune operativt nivå som bekrefter et absolutt kjennskap til visjonen.

Når det gjaldt hovedmålsettingene for organisasjonene var alle respondentene entydige klare i sine svar om hva den var, og at den var kjent i hele organisasjonen.

Vi spurte om organisasjonene hadde strategisk kompetansestyring Lai (1997)

Forsvaret strategiske nivå svarte at alle jobbet steinhardt med å sørge for rett kompetanse. Systemet deres ikke var slik at man kunne se fremover i tid hvilket personell man trengte om 1-5-10 år. Forsvaret hadde generelt et godt stykke arbeid igjen med dette.

I forhold til visjonen, hvilken kompetanse er nødvendig? Oslo kommune strategisk nivå svarte: *Kremmer og fagperson*”.

På spørsmål om omorganiseringene hadde hatt strategiske konsekvenser for bestillerenhetene svarte Forsvaret strategiske nivå at det hadde og ville fortsette å få konsekvenser. Ny forsvarspolitikkk ville også føre til at leveranser må sikres helt ut på en helt annen måte. Det vil ifølge Forsvaret operativt nivå føre til at kompetanse må bygges slik at man får et mye mer strategisk ansvar i bestillerenhetene. Kun på Oslo kommune strategisk nivå mente respondenten at det ikke hadde fått organisatoriske/strategiske konsekvenser for bestillerenhetene. Oslo kommune operativt nivå mente at bydelsreformen der man slo sammen bydeler for å spare

pengen hadde ført til at ”hele personalgruppen ble ”sagt” opp og dermed konsekvenser for bestillerenhetene. For publikum som må betjenes fra andre kontorer hadde også omorganiseringene ført til endringer.

Vi spurte også om omorganiseringene hadde medført personellforflytninger og det fikk vi bekreftet av alle respondenter bortsett fra Oslo kommune strategisk nivå . På spørsmål om rollene hadde endret seg ved den siste omorganisering kunne ikke Forsvaret strategisk nivå svare på dette spørsmål, mens Forsvaret operativt nivå svarte at; *Ja mye mer sentral rolle*. Begge respondentene fra Oslo kommune svarte at nei rollene hadde ikke endret seg.

På spørsmål om hvilket forhold respondentene hadde til sitt oppdrag eller mission Johnsen (2000), svarte alle respondentene at det oppdrag som var heftet til eget nivå var helt klart og tydelig.

I forhold til erfaringer man har mislykkes med sier Oslo kommune strategisk nivå at; *Ikke tatt tilstrekkelig hensyn til tiden det tar. Ikke nok hensyn med den store endring i kultur dette innebærer*.

I forhold til erfaringer man har lykkes med svaret Oslo kommune operative nivå at: *Vi ble dyktige i å etablere kontakter med samarbeidspartnere i bydel. God dialog,- også med frivillige organisasjoner, jeg synes frivillige organisasjoner er en god ressurs. Ikke alle synes det. Man kommer ingen vei med å være rigid*.

### 6.8.3 Drøfting

Vi ønsker å drøfte hvordan de mange og raske omstillingene i offentlig sektor har påvirket den ønskede organisering av bestillerenhetene. Hvis omorganiseringene har påvirket etableringen i negativ retning vil effekten av å bruke konkurranseutsetting naturlig nok være mindre enn tilsiktet.

Argyris og Schön (1996) beskriver disse perspektivene, og viser til arbeider av Kenneth Andrews og Michael E. Porter. Disse beskriver strategi som en rasjonell prosess blant annet gjennom rivalisering og konkurransekraft. Det andre synet eksemplifisert med arbeidene til Henry Mintzberg beskriver strategi som en naturlig prosesser som responderer i forhold til sine omgivelser.

Offentlig sektor i Norge har vært under konstant press i de siste år. Pollitt og Bouckaert's analyse av ”Public Management reforms der de har tatt for seg samhandlingen mellom de tre elementene: det politiske system, det administrative og markedsøkonomien i samfunnet og den forenklete modell med de fire grunnleggende strategier.<sup>36</sup> . For at moderniseringen skal være vellykket er det også en forutsetning at man og har en høy grad av åpenhet i disse prosessene. Å minimalisere betyr også at noen vil miste sine jobber. Hvis ikke transaksjonskostnadene skal bli for store og effekten av konkurranseutsetting forsvinner, er det en utfordring for de strategiske lederne å ha funksjonelle organisasjoner og ansatte som medvirker og ikke motvirker.

Endring i offentlig sektor stiller store krav både til politikernes ”bestillinger” og til den strategiske ledelse i organisasjonene for å implementere de politiske føringene i organisasjonene. Kravene om resultater er ofte kompliserte og kan ha ulike fokus. Vi ønsker å drøfte våre

---

<sup>36</sup> maintain (mobilisering), modernize (modernisering), marketize (markedsføring) og minimize (minimalisering).



undersøkelsesenheters responser på hvordan mange omorganiseringene har påvirket etableringen av bestillerenhetene.

Det ikke nok å si at strategisk ledelse er ledelse av strategisk beslutningsprosess. Det er viktig for å skille mellom strategisk ledelse og operasjonell ledelse, Johnson og Scholes (1988) Strategisk ledelse beskrives som ambisiøs og usikker, kompleks, helhetlig, fundamental og med langsiktige implikasjoner.

Vi spurte om organisasjonene hadde strategisk kompetansestyring. Kun en av respondentene Oslo kommune strategisk nivå kjente til begrepet. Men når vi spurte om planer for å lukke et eventuelt kompetansegap svarte alle respondentene at det kjente de ikke til eller at det var andres ansvar.

Forsvaret strategiske nivå svarte at alle jobbet steinhardt med å sørge for rett kompetanse, men at systemet deres ikke var slik at man kunne se fremover i tid hvilket personell man trengte om 1-5-10 år. Her ser vi at Forsvaret strategiske nivå har generelt et godt stykke arbeid igjen med å forholde seg til en ambisiøs og usikker fremtid, men samtidig være fundamental med langsiktige implikasjoner.

Sentrale politikere i Forsvarsdepartementet opplever et forsvar med forskjellige målbilder. De både skal forholde seg til et mer kostnadseffektivt forsvar, men også til et forsvarpolitisk bilde som avspeiler de endrede sikkerhetspolitiske faktorer som råder. Oppdragene har enkelt sett endret seg fra et mer tradisjonelt forsvar til mer fredsopprettende og fredsbevarende oppdrag i utlandet. I tillegg vil det endrede sikkerhetspolitiske bildet med terroristiske trusler og handlinger fra en "usynlig fiende" eller terrorgrupper som Al-Qaida og andre, føre til en endring av tradisjonell krigføring.<sup>37</sup> Forsvaret skal tilpasses og moderniseres til nye sikkerhetsutfordringer.

Oslo kommunes politikere har et mindre komplisert bilde i forhold til sine omorganiseringer, selv om de også er radikale. Når det gjelder Oslo kommunes politiske formål med konkurranseutsetting finner vi samsvar med dette og governance Bouckaert (2002). Kommunens politiske mål for tjenestetilbudet er til beste for brukerne eller borgerne, og skal utføres på en mest mulig kostnadseffektiv måte. Tjenestenes omfang og kvalitet skal ikke endres, som igjen skal gjenspeiles i fokus på kvalitet og kontroll med virksomhetene som leverer tjenestene. Samtidig som fokuset på flere og bedre og billigere skal være tilstede skal det stilles økende krav til tilgjengelighet, valgfrihet og servicenivå.

Det er flere kompliserte elementer i omorganiseringene.

- De er mange; flere parallelle omorganiseringer foregår i også "våre" organisasjoner (Forsvaret og Oslo kommune).
- Noen er politisk initiert for å tilpasse seg ytre press, så som nasjonal sikkerhetspolitikk eller tilpasning til marked eller tilpasning til EU så som EØS avtalen.
- Noen er politisk initiert for å tilpasse seg de politiske føringer fra regjering hvor hele offentlig sektor skal innenfor rammene av samfunnsøkonomiske hensyn, fungere bedre. Derfor la AP- regjeringen opp til at offentlig sektor skulle fornye sine arbeidsmåter, rolle, organisering og sitt regelverk<sup>38</sup>
- Andre som et ledd i indre mer administrative tilpasninger eller omorganiseringer så som bydelsreformene i Oslo.

<sup>37</sup> Josefine Aaser etterlyser i sine kronikker i Aftenposten i desember en sikkerhetspolitisk debatt i Norge i forbindelse med konkurranseutsetting og privatisering av forsvaret.

<sup>38</sup> Fra Arbeid og administrasjonsdepartementets om handlingsplan og program for fornyelse av offentlig sektor 2001

- Økonomisk initierte som store nedbemanninger i forsvaret for å bli mer kostnadseffektiv.

Vi ser her gjennom å anvende interessentanalyse at behovet for organisasjonsendringer vil tvinge seg frem. Det vil være behov for en intern og ekstern strategi. Ønsker man å forbedre samspillet mellom interessentenes *input-bidragsstrømmene* kan man kalle det for en intern strategi. Vil man gjøre det mest mulig tilfredstillende for hver enkelt interessentgruppe med de samme interessentenes *output-bidragsstrømmene*, får vi en ekstern strategi.

Vi har jo tidligere vært inne på at slike omorganiseringer som vi snakker om her krever radikale eller strategiske fordi toppledelsen mener at endringer vil sikre organisasjonenes fremtidige eksistensgrunnlag gjennom utvikling av konkurransefordeler, og som Nadler og Tushman uttrykker det:

*be they competitive, technological, or regulatory- drive the organization (either reactively or anticipation) to make system-wide changes” og “Discontinuous environmental change seems to require discontinuous change (Nadler og Tushman 1990:80) <sup>39</sup>*

Arbeiderpartiets fornyelsesprogrammet i AAD (2001) forutsatte at for at fornyelsen i offentlig sektor skulle lykkes måtte det foregå i nært samarbeid mellom de ansatte og deres tillitsvalgte, med befolkningen og med næringslivet. Medvirkning og dialog var både et mål og et middel i fornyelsesarbeidet. Siden den gang har både regjering, mål og middel endret seg.

Når det gjelder transparency og accountability i omorganiseringsprosessene med utgangspunkt i forsvaret sakset vi denne uttalelsen fra tillitsvalgt i Forsvaret vedrørende den fremlagte langtidsproposisjonen som ble lagt frem for Stortinget mars 2004;

*Proposisjonen er produsert i et lite, ukritisk miljø rundt forsvarsministeren og forsvarssjefen, hvor beslutningene synes å være tatt før utredningene startet, sier Didrik Coucheron.VG 160304*

Forsvarets ansatte er i opprør og det avspeiles en høy grad av opposisjon og legitimitetskrise.

Vi har tidligere skissert interessentenes betydning for å få til organisasjonslæring og derigjennom strategisk endring. Interessentene i koalisjonen må tro på den kurs som stakes ut, ellers vil man ikke lykkes i den strategiske ledelsesprosessen. Legitimiteten for ledelsen er ifølge Karlsson (2001) en nødvendighet fordi den er en forutsetning for å få medvirkning blant annet fra de ansatte.

Vi finner dette igjen hos Klausen (1999) der han skisserer legitimitetskrisen som vil oppstå når avstanden mellom forventningene og den faktiske virkelighet blir for stor. Hvis prosessen i omorganiseringene ikke er åpen og koalisjonen utelater viktige nøkkelinteressenter forstår vi Klausen dit hen at det kan lede til opposisjon og ultimativt til opprør.<sup>40</sup>

I Oslo kommune har man ikke erfart lignende synlige opprør blant de ansatte. Fokuset på brukerperspektiv, en vellykket informasjonsstrategi gjennom synlige orienteringer via Faktabrosjyrer, nettsidene [www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no) osv kan være å noen av årsakene til dette. I tillegg har ikke ”oppsigelses- og nedbemanningsspøkelset” vært fremtredende i Oslo kommunes strategi.

---

<sup>39</sup> Busch et al (1999)

<sup>40</sup> VG 16.03.04 Full strid i forsvaret

Etablering av organisasjonslæring og bygging av organisasjonskultur i organisasjoner med kort eksistensgrunnlag er vanskelig. Å bygge opp organisasjoner tar tid., både sett i det perspektiv at organisasjonskultur er kognitive prosesser og organisasjonskultur er knyttet til organisasjonslæring. Agyris og Schön 1978, 1996) Schein (1987)

I forhold til erfaringer man har mislykkes med sier Oslo kommune strategisk nivå at; *Ikke tatt tilstrekkelig hensyn til tiden det tar. Ikke nok hensyn med den store endring i kultur dette innebærer.*

Hvis vi ser på det narrative aspekt eller historiefortellingens betydning Heath (1994) i organisasjoner, vil dette synet på organisasjonens kultur ha vanskelige levekår i dagens omstillingstempo.

Etter at vedtak om konkurranseutsetting og etablering av Bestiller-Utfører Modellen med etablerte bestillerenheter er fattet, kommer den vanskelige implementeringsfasen . I følge Iverksettingsteorien Offerdal ( 2001) er det endel faktorer som må følges for at iverksetting eller implementering skal være vellykket eller samsvar mellom offisielle mål og utfall. Det må være klare mål med bakgrunn i gyldig teori. Autoritetsstrukturene må være klare og definerte. Organisasjonene må være seg bevist motstand og manglende effektivitet hos lokale iverksettere.

Bestiller-Utfører Modellen er uttrykk for en bestemt styrings- og ledelsesstrategi, og kan derfor oppfattes som en delstrategi i strategiske tilpasning. Strategiske planer har generelt en tendens til ”smuldre” opp, eller ta nye retninger når de møter den praktiske virkeligheten. Svært ofte ender de opp i rollen som ”papirtigere”.

Etter at vedtak om konkurranseutsetting og etablering av Bestiller-Utfører Modellen med etablerte bestillerenheter er fattet, kommer den vanskelige implementeringsfasen.

Det kan hjelpe en god del hvis strategien bygges inn (sementeres) i mer konkrete strukturelle modeller. Men det er ikke en tilstrekkelig betingelse for at strategien vil gi føringer på den praktiske tilpasningen. Bokser og linjer på et papir påvirker ikke nødvendigvis virkeligheten særlig mye.

Det er mange årsaker til implementeringsproblemer. Her er noen av dem:

- De faktiske konsekvensene av en strategi går først opp for folk når den skal settes ut i livet. Da kommer interessemotsetningene til syne. I Principal-agent teorien med opportunistisk adferd viser at det finnes ”sabotasje muligheter”
- De som skal sette strategien ut i livet har ikke forstått hva strategien egentlig går ut på - dens hensikt, logikk og rasjonale.
- Ledelsessystemet og språkskapningsprosessen
- Toppledelsen opplever ikke eierskap til strategien, og fungerer derfor ikke som ”bærere” og pådrivere (Johnsen 2000)
- En mangler relevant administrativ utrednings- og implementeringskapasitet

#### 6.8.4 Oppsummering

Vi har sett at våre respondenter har vært gjennom mange omorganiseringer i de siste årene. Omorganiseringer kan nå synes å være mer av det normale driftsbilde enn det man har vært vant med før. Noen av våre respondenter signaliserer en viss oppgitthet og har vansker med å følge ulike prosesser som foregår.

De mange omorganiserer og samtidige nedskjæringer fører kan føre til legitimitetskriser og opportunistisk adferd slik man opplever i Forsvaret i dag. Prinsipal-agent teorien viser også hvordan asymmetrisk informasjon påvirker organisasjonen når prosessene ikke er åpne eller at de ansatte ikke opplever transparency og accountability.

AAD intensjoner i 2001 er ikke like allmenngyldige i dag i forhold til åpenhet i prosesser. Omorganiseringer som også bringer med seg oppsigelser er en trussel for ansatte og vil prege organisasjonens kultur.

Å implementere nye måter å arbeide på i organisasjoner og koalisjoner med kort levetid er vanskelig både ned hensyn til organisasjonslæring og bygging av organisasjonskultur.

Implementeringsproblemer støter man også på dersom målene ikke er valide og synlige, dersom autoritetstrukturene er ikke er klare og hvis det er for mye motstand på lokalt eller operativt nivå.

Tidsfaktoren er vesentlig når rollene skal endres fra å være tradisjonell tjenesteprodusent til å være i en mer forretningsmessig rolle.

### 6.9 Delspørsmålene - vurdering av reliabilitet og validitet

I metodekapittelet har vi presentert teori om og behovet for reliabilitet og validitet. Nå vil vi gi en vurdering av reliabilitet og validitet i vår oppgave.

Høy reliabilitet har, som vi har vist i metodekapittelet sammenheng med hvor pålitelige målingene er. Det vil si at uavhengige målinger skal gi samme resultat. Vi mener at reliabiliteten i vår undersøkelse er relativt høy. Riktignok har vi bare gjennomført 4 intervjuer for å samle inn empiri. Men vi har fått svar som i stor grad stemmer overens med dokumentundersøkelsene vi har gjort og også våre egne erfaringer fra organisasjonene. Vi mener at vi ville kunne gjentatt spørsmålene med de samme personene og fått tilnærmet de samme svarene, den samme informasjonen. Med unntak av at organisasjonene endrer seg så raskt at den informasjonen vi har fått i stor grad er et bilde på situasjonen på det tidspunktet da vi undersøkte. Vi brukte MD og tok opp intervjuene, slik at vår gjengivelse i meget stor grad har kunnet bli gjengitt korrekt.

Validitet eller gyldighet går på om vi måler det vi ønsker å måle. Ved Forsvaret strategisk nivå i stilte det to personer til intervjuet uten at vi visste det på forhånd. Den ene var den andres sjef. Vi mener i noen grad at dette påvirket i hvilken grad den underordnede viste åpenhet. Men den informasjonen vi fikk syntes korrekt og det var ingen åpenbar uenighet mellom de to. Vi hadde intervjuet den underordnede tidligere i forbindelse med vår metodeoppgave og det er kanskje bakgrunnen for at vi oppfattet den manglende åpenheten.

I respondentenes forberedelser merket vi en antydning til kjønnsforskjell vi har erfart før i intervjusituasjoner. Kvinnen vi intervjuet hadde lest spørsmålene på forhånd og gjort notater. Mennene hadde i mer eller mindre grad sett igjennom intervjuguiden på forhånd og tok det mer på sparket. Dette kan også skyldes at de hadde en enda mer stressende arbeidssituasjon, andre tidsfaktorer, men vi tror ikke det. Noen av spørsmålene var uklare for respondentene og disse oppklarte vi underveis. På noen av spørsmålene der vi hadde stilt samme spørsmål flere ganger på ulike måter, fikk vi i stor grad overensstemmende svar.

Når det gjelder utvalget av dokumentasjon er det bekreftet i intervjuene. Vi mener totalt sett at undersøkelsen er valid.

## **6.10 Konklusjon på Forskerspørsmål 1 – Er bestillerenhetene i offentlig sektor tilfeldig sammensatt, eller er de et resultat av strategisk planlagt styring?**

Etter å ha tatt for oss delspørsmålene som er avledet av forskerspørsmålene kan vi nå starte prosessen med å konkludere både på de to forskerspørsmålene og tilslutt på hovedproblemstillingen.

Vi baserer konklusjonene på de drøftinger og oppsummeringer vi har gjort gjennom hele avhandlingen. Først presenterer vi konklusjonen på forskerspørsmål 1, så forskerspørsmål 2 og til slutt konklusjonen på hovedproblemstillingen.

### **6.10.1 Innledning**

For å svare på forskerspørsmålet vil vi bruke drøftingen som vi har gjort under delspørsmålene. Drøftingen er utarbeidet ved hjelp av egne erfaringer, innsamlet data, både dokumenter og intervjuer, samt bruk av teori som vi har valgt å knytte til delspørsmålene i kapittel 4.

### **6.10.2 Konklusjon på forskerspørsmål 1**

For å svare på om bestillerenhetene er tilfeldig sammensatt eller et resultat av strategisk planlagt styring vil vi punkt for punkt se på og vurdere fasene i opprettelsen av bestillerenhet og se på hvordan styringen har vært.

Det er med utgangspunkt i NPM og Governance om at offentlig sektor kan effektiviseres ved aktiv bruk av markedet at de politiske føringer er initiert og bruk av konkurranseutsetting iverksatt for de to organisasjonene vi har undersøkt. For Forsvaret kommer initiativet første gang i St prp 45 (2000-2001) ved *Bortsetting av virksomhet*. For Oslo kommune er det Bystyremelding nr 1/1998 om *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*. De politiske føringene har svært ulike karakter. Mens Bystyremeldingen beskriver i detalj hvordan organiseringen skal iverksettes med skille Bestiller-Utfører Modellen og prosessene som skal gjennomføres går føringene til Forsvaret på et skille mellom kjerne- og støttevirksomhet og gjennomføringen av et pilotprosjekt med bortsetting.

Dette ser vi har fått konsekvenser for implementeringen fra det strategiske nivået. Med faste, avgrensede organisasjoner med klar ansvarsfordelingen for bestillerenhetene og flere ulike enheter i Oslo kommune. I Forsvaret finner vi komplekse, uoversiktlige prosesser mellom ulike nivåer, som involverer flere store organisasjonsenheter med til dels ulik målstruktur. Mens rollene bestillerenhetene i Forsvaret er knyttet til juridiske og merkantile miljøer med ulike

fagpersoner tilknyttet i ulike faser, har Oslo kommune hatt noen bydeler som i en pilotperiode har bygd opp rollene etter intensjonene i de politiske dokumentene.

Oslo kommune og Forsvaret i likhet med resten av offentlig sektor preges av store og omfattende omorganiseringer. Det er mange og ulikeartede målsettinger for omstillingene, blant annet omstrukturering, nedbemanning, mer administrative tilpasninger og endringer i geografisk plassering. Konkurransetsetting er bare ett av målene. Forventningene fra både politisk nivå og brukernivå på resultater av omstillingene og effektiviseringene er store. Det skal bli bedre kvalitet på helse og sosialtjenestene og sikkerhet med ny struktur og færre ansatte i Forsvaret. Strategisk nivå er altså under et stort press fra flere hold, samtidig som de også er under omstilling.

I vår undersøkelse har vi sett at utvelgelsen av personellet til bestillerenhetene etter respondentenes oppfatning har skjedd relativt tilfeldig. Ingen av respondentene i noen av organisasjonene vurderer kompetansen i bestillerenhetene eller funksjonene som tilstrekkelig. Av dokumentasjonen ser vi at begge etater har kunnskap om hvordan kompetansen burde være. Resultatet er helt i tråd med Pfeffer og Suttons (2000) knowing-doing gap modell som beskriver gapet mellom hva bedrifter vet og det de gjør. Både Oslo kommune og Forsvaret har kunnskapsrike, godt utdannede, erfarne medarbeidere, teknologiske muligheter. De inngår i nettverk hvor de har tilgang til best-practice og kjøper kunnskap hos store eksterne konsulentfirmaer. Dette gir i sum mye kunnskap, som man likevel ofte ikke evner å implementere i egne organisasjoner. Uten en oversikt over kompetansebeholdningen som organisasjonen rår over, er utvelgelse av personell og planlegging av behovene vanskelig å styre.

Vi har i vårt arbeid sett at i Bydelsreformen som ble innført fra årsskiftet i Oslo kommune gjorde at de bestillerenhetene som var bygget opp over en treårsperiode, ble oppløst og nye sammensatt etter i andre lokalgeografiske områder med innplassering av personell etter ansiennitetsprinsippet. I Forsvaret skal bestillerenhetene bygges opp i en organisasjon som er i kontinuerlig omstilling og med et sterkt fokus på nedbemanning.

Ved drøfte Cohen, March og Olsens Garbage can modell (1972) kan vi beskrive en situasjon der det er mange ulike mål med flere midler som kan bidra til løsning. Med ulike oppfatninger om beste måloppnåelse, til å forstå hvordan beslutningene om implementeringen av de politiske føringene er tatt. I en situasjonen med raske omstillinger med mange ulike målsettinger ser vi at en i store, komplekse organisasjoner som Oslo kommune og Forsvaret har kommet et godt stykke på vei i etablering av bestillerenheter. Men sammensetningen av kompetansen har ikke skjedd som en strategisk styrt prosess, men snarere mer tilfeldig, slik det beskrives i Garbage can modellen.

## **6.11 Konklusjon på forskerspørsmål 2 - Er det mulig å utarbeide en generisk modell for bestillerenhet med relevant kompetanse i offentlig sektor?**

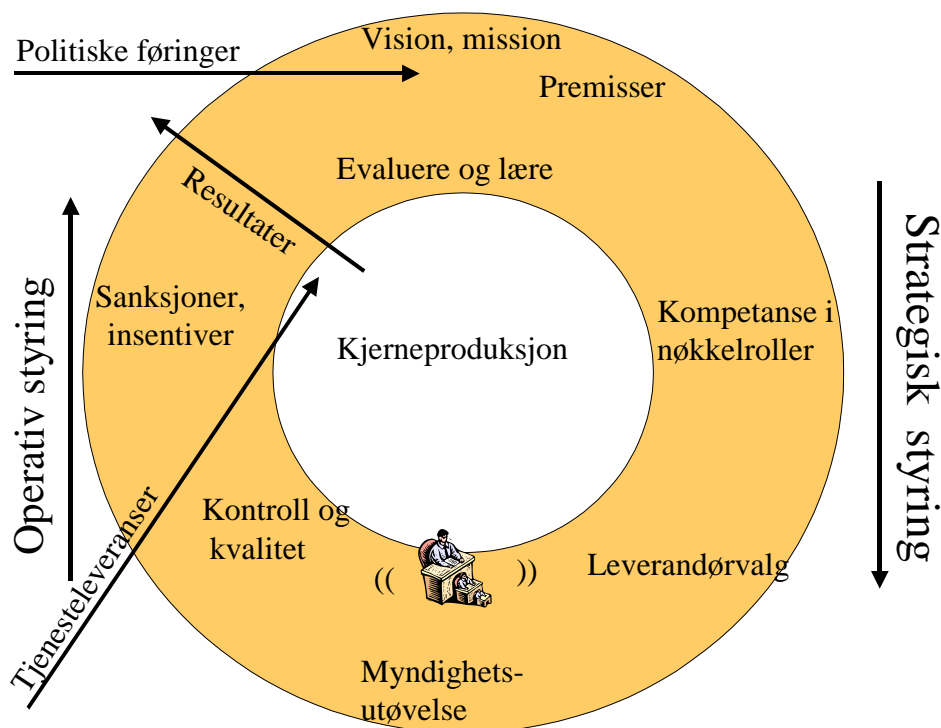
### **6.11.1 Innledning**

Med utgangspunkt i at vi over har vurdert undersøkelsen vi har gjort både som reliabel og valid mener vi at vi har grunnlag for å utarbeide en generisk modell. Riktignok har vi bare undersøkt i

to organisasjoner, Forsvaret og Oslo kommune. Men siden de er store, komplekse organisasjoner mener vi likevel at den informasjonen vi har fått fra dem om erfaringer og vurderinger, blant annet på spørsmål om hva som etter deres oppfatning vil være optimal bestillerkompetanse, at vi kan bruke det til en generisk modell. Vi har både innehentet primær- og sekundærdata om organisasjonene. Sammen med den informasjon vi fikk i intervjuene og samtalene i forberedelsen til dette arbeidet, har bidratt til modellen. Oslo kommune har også innen dette området et ikke ubetydelig press på forvaltningsturisme, mange kommer for å se, høre og lære av dem. Det kommer besøkende fra kommuner over hele landet og ellers både nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret inngår også i nettverk internasjonalt, der deler av det vi har fått informasjon om har blitt presentert og mottatt med stor interesse.

Vi har først utarbeidet tre ulike delmodeller som tilsammen skal legge grunnlaget for en generisk modell for bestillerenheter med relevant kompetanse. Etter å ha beskrevet hver av delmodellene for seg, vil vi tilslutt knytte dem sammen og presentere en generisk modell.

### 6.11.2 Delmodell 1 Avklaring av ansvarsfordeling mellom strategisk og operativ styring av bestillerenheter med relevant kompetanse



Figur 19 Delmodell 1 Ansvarsforankring av bestillerenheter

Slik vi har drøftet gjennom avhandlingen, er det viktig å sørge for at bestillerenheter blir sammensatt slik at de er klart definerte. De politiske føringene mot offentlig sektor er mangeartede, kompliserte, med ulik detaljeringsgrad og har ulike mål. Konkurransetutting, eller økt offentlig privat samarbeid, innføres for å bidra til å effektivisere. De politiske føringene krever at implementeringen gir resultater i form av mer effektivitet. Det er dermed et stort press mot strategisk nivå. Det er også knyttet høye forventninger til resultat i form av bedre kvalitet og reduksjon av kostnadene for brukerne. For å opprettholde tillit fra befolkningen eller brukerne på at de tjenesteleveransene som gjøres gir tilstrekkelig kvalitet, til rett tid for å bidra til

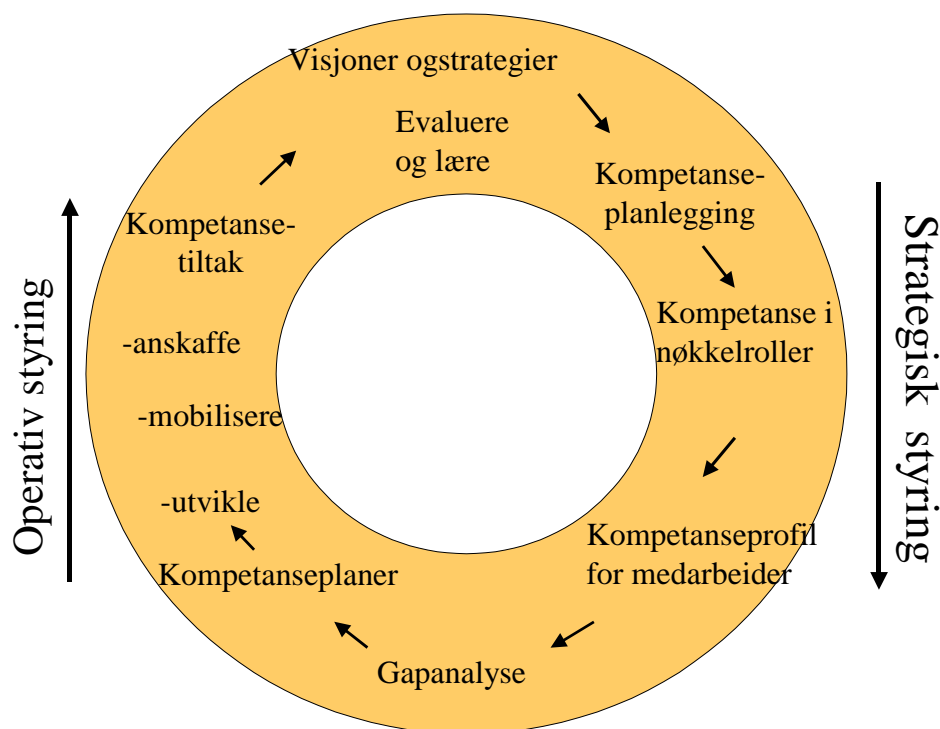
kjernevirksomheten, her illustrert som helse og sosialtjenester og forsvar legges det ytterligere press på strategisk nivå. Leverandørene av tjenestene har også en forventning av ryddige forhold ved inngåelse og oppfølging av kontraktene med insentiver og sanksjoner

Hovedhensikten med delmodellen er todelt: Det første er å vise at behovet for definerte enheter og **klare** ansvarsdelinger mellom strategisk og operativt nivå. Ulike organisasjoner kan ha behov for ulik grad av strategisk styring, også fra tjenestekjøp til tjenestekjøp. Men for å tilfredstille både kontrollkravet, oppfyllelsen av Lov om offentlig anskaffelser og andre reguleringer, brukere eller befolkningens og ikke minst leverandørens forventninger om å opptre ryddig, må klare ansvarlinjer trekkes.

Mye av arbeidet med konkurranseutsetting kan og bør delegeres til det operative nivå, men det må aldri være noen tvil om hvor ansvaret ligger til enhver tid. ((Sjefsfiguren)) ved skrivebordet illustrerer mulighetene for fordeling av ansvar mellom det strategiske og operative nivået. Ulike organisasjoner kan i ulike anskaffelser har ulikt behov for strategisk styring langt inn i prosessene, blant annet med valg av leverandører.<sup>41</sup> Dette illustreres ved at ((Sjefsfiguren)) med myndighetsutøvelse kan flyttes i sirkelen for å kunne øke eller redusere strategisk direkte involvering.

Den andre hovedhensikten med delmodellen er å illustrere at ansvaret for å sørge for at de ulike rollene i bestillerenhetene har **relevant kompetanse** forankres i strategisk nivå. Dette kan ikke delegeres til operativt nivå. Dette vil vi illustrere nærmere i delmodell 2.

### 6.11.3 Delmodell 2 Det strategiske ansvaret for styring av kompetanse til bestillerenheter



Figur 20 Delmodell 2 Viser det strategiske ansvaret for kompetansestyring

<sup>41</sup> Ved andre former for offentlig privat samarbeid vil behovet for strategisk styring øke

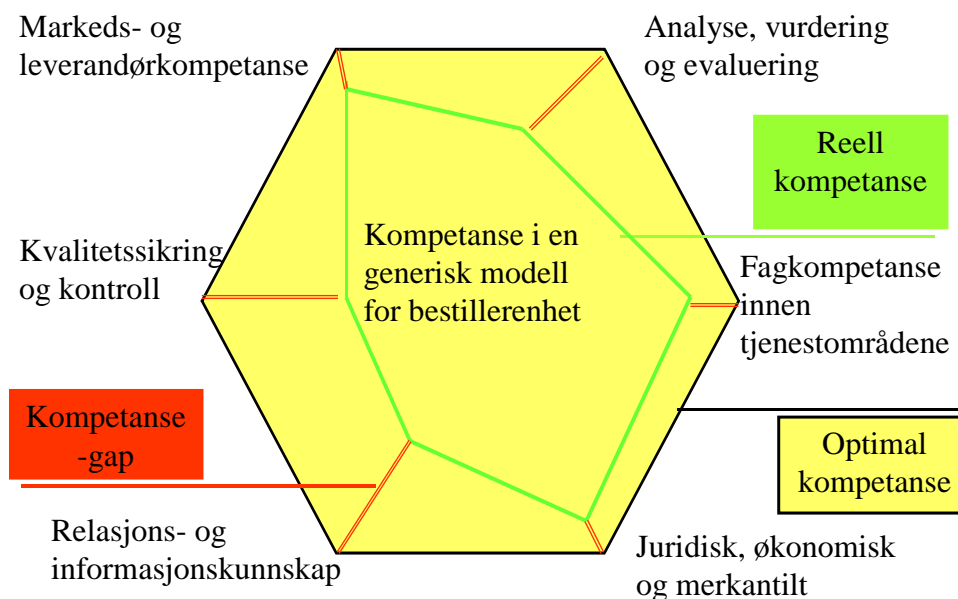


Slik vi har sett i vår undersøkelse, blir ansvaret for kompetansestyling ved ofte delegert til operativt nivå. Dette vil etter vår mening ikke gi riktig kompetanse til bestillerenhetene. Dersom kompetansen ikke blir strategisk styrt, vil den i de omfattende og raske omstillinger som foregår i offentlig sektor i dag, bli tilfeldig. For å sikre relevant kompetanse til bestillerenheter må det være en strategisk kompetansestyling.<sup>42</sup>

Slik delmodell 2 viser, kan imidlertid operativt nivå bidra og ha ansvar for kompetansetiltakene med: Mobilisering av kompetanse, anskaffelse av kompetanse og utvikling av eksisterende kompetanse. Det strategiske nivået må også delta i et kontinuerlig evalueringsarbeid og læringsprosesser for å kunne forsikre seg om at kompetansen er slik sammensatt at den bidrar til de å være i overenstemmelse med visjon, mål og strategier som organisasjonen har satt.

#### 6.11.4 Delmodell 3 Måling av faktisk mot optimal sammensetning av kompetanse i bestillerenheter

Nedenfor vil vi illustrere de ulike former for kompetanse som vår undersøkelse har vist og våre respondenter mente var de viktigste komponentene i en bestillerenhet relevant kompetanse.



Figur 21 Delmodell 3 Måling av faktisk mot optimal kompetanse i bestillerheter

Delmodell 3 viser de ulike komponentene av kompetanse som organisasjonene mente var viktige å ha i en optimal bestillerenhet. Vi har tilpasset disse i en modell etter å ha tatt utgangspunkt i DnB's "spindelmodell". Dersom organisasjonene operasjonaliserer kompetansene, kan de i en slik modell legge inn nivåene i forhold til situasjonen i egen organisasjon. De vil da kunne se

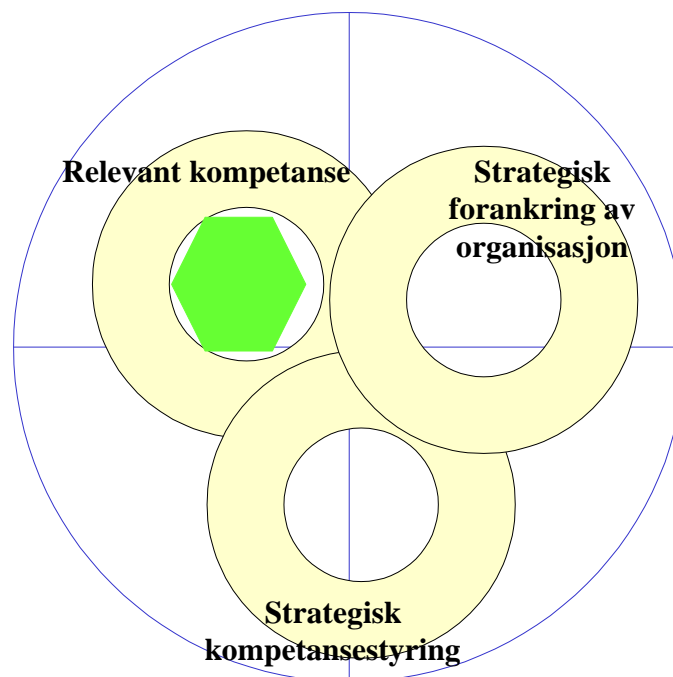
<sup>42</sup> Som vi har påpekt tidligere vil det selvfølgelig være den totale kompetansebeholdningen som er av interesse for organisasjonene, men vi har her bare fokusert på kompetanse til bestillerenhetene.

faktisk kompetanse opp mot optimal kompetanse i organisasjonen, og lett kunne beregne hvor stort kompetansegapet er. Dette vil også kunne forenkle arbeidet med den strategiske kompetansestyringen.

### 6.11.5 Generisk modell

Nå vil vi presentere vår generiske modell for bestillerenheter med relevant bestillerkompetanse:

12



6

Figur 22 Generisk modell

Den generiske modellen består av de tre viktigste komponentene:

**Strategisk forankring i organisasjonen:** En bestillerenhet som er klar avgrenset organisatorisk enhet, strategisk forankret med klar mission og definerte roller

**Strategisk kompetansestyring:** Kompetansestyring forankret i ledelsessystemet for å kunne ivareta kompetansebehovet i organisatorisk ustabile tider.

**Relevant kompetanse:** Gjennom bland annet kompetansekartlegging og gapanalyser tilføre, opprettholde og utvikle kompetanse i bestillerenheten.

---

En grunnleggende faktor som ofte ”glemmes” er tidsfaktoren, vi har derfor lagt den som en basis eller underlag for den generiske modell.

### **6.11.6 Forskerspørsmål 2 – oppsummering**

Ovenfor har vi med hjelp av tre delmodeller satt sammen en generisk modell for bestillerenheter med relevant kompetanse basert på den kompetansen og erfaringer som vi hentet fra Oslo kommune og Forsvaret.

## **6.12 Konklusjon på Hovedproblemstillingen – På hvilken måte har det offentlige ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant kompetanse når de har konkurranseutsatt tjenester?**

### **6.12.1 Innledning**

Konkurranseutsetting ble initiert som virkemiddel for å effektivisere og redusere offentlig sektor i Norge. For få en størst mulig effekt eller kostnads og kvalitetsgevinster ut av dette virkemiddelet, er det avgjørende hvordan denne prosessen blir organisert og gjennomført. Å etablere bestillerenheter med relevant kompetanse er en organisering som kan gi slik effekt. Våre to organisasjoner Forsvaret og Oslo kommune har og er fortsatt inne i en slik prosess. Vi vil nå presentere konklusjonen på våre undersøkelser om hvordan de har ivaretatt behovet for bestillerenheter med relevant bestillerkompetanse.

### **6.12.2 Konklusjon hovedproblemstilling**

Både Forsvaret og Oslo kommune står midt i store omorganiseringer, og er i ferd med å bygge opp intern organisering for å håndtere virkemiddelet konkurranseutsetting. Som våre data viser er bestillerenheter i ferd med å bli innarbeidet både i Forsvaret og i Oslo kommune. Enhetene er kjent, men det er lite ensartet oppfatning av dem i begge organisasjoner. Så langt ser vi en tydeligere definisjon av, klarer avgrensning og implementering av enhetene i Oslo kommune. Forsvaret har mangeartede, store og komplekse enheter med mer uklare grenser for bestillerenhetene.

En klar definisjon og en fast organisatorisk enhet er i seg selv ikke nok til å unngå at det kan påløpe store transaksjonskostnader. Det er nødvendig å sørge for å ha personell som har kompetanse til å følge opp kontraktene. Manglende kontinuitet i kompetanse knyttet til bestillerenhetene gir imidlertid mulighet for asymmetrisk informasjon både i Forsvaret og i Oslo kommune.

Vi ser at begge de strategiske nivåer Forsvaret og Oslo kommune er uklar i måten å organisere bestillerenheten på. Begge operative nivåer er klare på at bestillerenheten bør være sentralt plassert med høy grad av frihet.

Ved å drøfte ulike aspekter knyttet til organisasjonsendringer, språkforståelse og endring i organisasjonskultur har vi sett at Forsvaret har en del å gjøre når det gjelder felles språkskapning

---

og etablering av hensiktsmessige organisasjons og transformasjonssystemer for å få større effekter ut av konkurranseutsetting.

Oslo kommune erfarer at de har undervurdert tidsbruken i implementering av konkurranseutsettings verktøyet. I tillegg har de ikke tatt nok hensyn til den store endring i kultur, i et å bevege seg fra vanlig kommunal tjenestekjøpskultur til forretningskultur.

For å kunne møte kravene i markedet må bestillerenhetene ha god kunnskap om og relasjon til sine interessenter, både interne og eksterne. Bestillerenheten må ivaretas og utvikles med kompetanse til å kunne håndtere både et ytre og et indre press.

Skal samhandlingen fungere må prosess, organisasjonen og teknologi ha en struktur som bidrar til å omdanne bidrag til belønning.

I Oslo kommune må det skje en overgang fra forvaltnings til forretningskultur. Forsvaret er i ferd med å foreta en overgang fra drift og støtte utført i en hierarkisk struktur til en kontraktsfestet samhandling.

Markedskontraktene skal håndtere samhandlingen med eksterne leverandører, og siden tilbyders marked ikke er tilstrekkelig, er leverandørutvikling og arbeide mot det internasjonale markedet viktige strategiske mål for Oslo kommune og Forsvaret.

Lov om Offentlige anskaffelser og det sterke fokuset på revisjon og kontroll gjør at juridisk kompetanse på kontrakter og fokus på lov og regelverk som regulerer konkurranseutsetting, må være meget god.

For å møte utfordringene har vi sett på hvilke roller som bestillerenhetene bør ha og hvilke nøkkelinteressenter som bør inngå i en optimal koalisjon.

Oslo kommune har definert rollene i bestillerenhetene klarere som myndighetsutøvere og kan lettere identifisere hvilke roller som bør gå inn i enhetene, selv om her mangler en strategisk styrt utvelgelse og opplæring i rollene.

Forsvaret er vagere og definerte prosessen i bestillerenhetene fra A-Å. Man har gått fra en *Fire and Forget* prosess til *Hands on* prosess, noe som også får konsekvenser for bestillerrollen.

Utvelgelsen av personell til for å dekke de roller organisasjonene har behov for er sentralt for å få størst mulig effekt av konkurranseutsetting. Oslo kommune har valgt en strategi som kan ha ført til mindre opportunistiske adferd enn den som Forsvaret jobber med i skrivende stund.

Å ha riktig kompetanse i rollene er av vesentlig karakter. De strategiske nivå hadde kunnskap om hvilken kompetanse en bestillerenhet burde ha, men likevel viste svarene at ingen av bestillerenhetene hadde tilstrekkelig kompetanse.

Selv om både Oslo kommune og Forsvaret har kunnskapsrike, godt utdannede, erfarne medarbeidere, teknologiske muligheter, inngår i nettverk hvor de har tilgang til best-practice og kjøper kunnskap hos store eksterne konsulentfirmaer, har de allikevel ikke evnet å utnytte dette og implementere det i egne organisasjoner.

Vi anvendte strategisk kompetansestyring som begrep for å finne ut hvordan de to organisasjonene planla og styrte kompetansebehovet. Det var et begrep som var mer kjent for oss som studenter enn Forsvaret og Oslo kommune var komfortabel med å anvende. Vi omformulerte oss da ved å spørre etter metode og plan for å skaffe kompetanse.

Forsvaret ser ut til å ha planlagt bruk av eksterne konsulenter og videre omstilling av organisasjonen. Strategisk nivå i Oslo kommune kjente til strategisk kompetansestyring og mener at operativt nivå har ansvaret, men at de ikke har ressurser til å gjennomføre

kompetansestyring. Noe som skyldes en kombinasjon av manglende lederkompetanse og myndighet, metodikk, tid og penger.

Ved å anvende strategisk kompetansestyring i Forsvaret kunne det ha bidratt til å sørge for riktig kompetanse til bestillerenhetene i på tross av høy turn-over. I Oslo kommune kunne det både ha bidratt til å gi riktig kompetanse til bestillerenhetene og holdt kompetansemiljøer samlet i omstillinger, og gjennom evalueringer sørget for at videreutviklingen og mobiliseringen av kompetansen ble gjennomført.

Forsvaret og Oslo kommune har vært gjennom mange omorganiseringer i de siste årene og våre respondenter signaliserer en viss oppgitthet og har vansker med å følge de ulike prosesser som foregår. De mange omorganiseringer og samtidige nedskjæringer kan føre til legitimitetskriser og opportunistisk adferd som Forsvaret opplever i disse dager og som påvirker organisasjonen når prosessene ikke er åpne, eller at ansatte ikke opplever trygghet for arbeidsplassene.

Implementeringsproblemer støter man på dersom målene ikke er valide og synlige, og det er vanskelig å implementere nye måter å arbeide på i organisasjoner og koalisjoner med kort levetid både med hensyn til organisasjonslæring og bygging av organisasjonskultur.

Men til tross for en situasjonen med store, raske omstillinger ser vi at store, komplekse organisasjoner som Oslo kommune og i Forsvaret har kommet et godt stykke på vei i etablering av bestillerenheter.

## 7 Perspektiv – oppsummering

### 7.1.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi presentere noen av våre erfaringer under arbeidet med denne masteravhandlingen. Vi vil presentere noen av valgene vi sto overfor og tilslutt tilgrensende temaer som vi har kommet borti i løpet av tiden vi har arbeidet sammen.

### 7.1.2 Perspektiv på problemstillingen

Innenfor temaet vi valgte var det flere muligheter for å vinkle problemstillingen annerledes enn vi faktisk endte opp med å gjøre. Ett av valgene vi tidlig sto overfor var om vi skulle velge å operasjonalisere kompetanse i Linda Lai's 4 kompetansekomponeenter: Ferdigheter, evner, kunnskap og holdninger, slik vi gjorde i vår metodeoppgave i fjor. Da hadde det antagelig vært mer hensiktsmessig å formulere en problemstilling som i større grad var fokusert på kompetanse og ikke et større helhetsbildet på hvordan bestillerenhetene ble sammensatt, slik vi nå har gjort.

En annen mulighet ville vært i større grad å vinkle problemstilling for å se på flere av de ulike måtene det offentlig kan utnytte markedet på: Partnering, outsourcing og privatisering i stedet for å bare fokusere på konkurranseutsetting, slik vi har gjort. Da kunne vi formulert en problemstilling som fokuserte på hvilken kompetanse dette vil kreve av både bestillerenheter og leverandører eller hvilke gjensidige forventninger partene har til samarbeidet.

I innledningskapittelet gjorde vi en rekke avgrensninger, med utgangspunkt i disse kunne det også vært formulert gode problemstillinger.

### 7.1.3 Perspektiv på forskningsdesign

Med den problemstillingen vi faktisk valgte kunne vi, dersom tiden hadde tillatt det i tillegg til den kvalitative metoden også gjennomført en kvantitativ undersøkelse med spørreskjemaer til flere av enhetene for i større grad å kunne få nyansert eller bekreftet dataene.

Dersom vi hadde valgt en problemstilling med mer vekt på kompetanse ville det sannsynligvis også vært mer formålstjenlig å fokusere på en, i stedet for to organisasjoner. Et annet alternativ hadde vært å foreta en komparativ studie. Det ville også ført til at det hadde vært bedre med en kvantitativ enn en kvalitativ metode. Da ville mulighetene for å generalisere antagelig vært større.

Dersom vi hadde valgt en problemstilling med vekt på andre måter å utnytte markedet på, ville det antagelig vært mer fruktbart å undersøke en offentlig organisasjon opp mot potensielle leverandører. Da ville igjen en kvalitativ metode vært bedre for å kunne gå mer i dybden.

### 7.1.4 Perspektiv på bruk av teori

Slik vi la opp oppgaven, var det i stor grad teorien som var bestemmende for valget av variabler og variablene var igjen bestemmende for utformingen av intervjuguiden. Det hadde vært fullt mulig å begrense bredden i teoribruken og velge variabler ut fra andre perspektiv, for eksempel de ulike fasene i implementeringen.

Vi har sett i oppgaven at det er krevende å velge teori såpass bredt som vi har gjort. Både temaområdet og organisasjonene er komplekse. Uten grundige studier og innsikt i teorien kombinert med vår lange erfaring fra offentlig sektor, tror vi ikke dette hadde vært mulig. Det er imidlertid ingen av oss som direkte har arbeidet med konkurranseutsetting eller bestillerenheter, selv om de er innført i våre organisasjoner.

Vi kunne gitt oppgaven andre teoretiske innfallsvinkler med større vekt på en eller færre enn de vi valgte, slik de er omtalt og illustrert i teorikapittelet. Innfallsvinklene vår var: Institusjonell teori, organisasjonsteori/endringsledelse, organisasjonskulturteori/organisasjonslæring, økonomisk teori og iverksettingsteori/prinsippal agentteori. Det samme måtte vi gjort dersom vi hadde valgt andre problemstillinger, da ville teorivalgene måtte tilpasses disse.

### 7.1.5 Oppsummering

I dette arbeidet har vi sett hvor tett sammenhengen er mellom hvordan man utformer problemstillingen, hvilke metoddesign man lager og hvilken teori man velger å bruke. De læringsmålene som vi presenterte i metodekapittelet må vi si at vi har nådd.

## 7.2 Muligheter for videre forskning

Under arbeidet med oppgaven har vi i våre diskusjoner, gjennom veiledning og i samtale med andre kommet inn på temer som dels har andre innfallsvinkler til vår problemstilling, men også som helt tenderer på andre områder.

I det strukturerte intervjuet vi hadde som en del av forberedelsene til problemformuleringen med Josefine Aaser, berørte hun et svært aktuelt og viktig område å avklare juridisk og ansvarsmessig. Vi fant dette svært interessant. Aaser pekte på at når støttevirksomheten i Forsvaret privatiseres og hovedoppdragene for en stor del dreier seg om å delte i internasjonale operasjoner, vil private måtte operere i konfliktområder. Dette reiser spørsmålet om hvilken beskyttelse dette støttepersonellet har i disse områdene. Så lenge personellet er tilsatt i Forsvaret, kan de uniformeres og vil også være underlagt Genève-konvensjonen dersom de for eksempel skulle bli tatt til fange. Dersom personellet er helt sivile, kan Norge gjøre slik som USA og uniformere dem ikke i Forsvarets uniformer, men andre effekter. De vil da imidlertid ikke ha den samme beskyttelse, men være underlagt lovene i de områdene og landene de til enhver tid opererer.

Josefine Aaser reiste også i sin kronikk i desember 2003 også et rent statsvitenskaplige spørsmål. Hun stilte spørsmål ved om hva det vil gjøre med legitimiteten til norsk sikkerhetspolitikk når det for en stor del vil være private aktører som skal ivareta den i internasjonale operasjoner. Finnes det en grense ved hvilke typer tjenester man ønsker å privatisere.

Dette har også en viss tilknytning til en problemstilling vi selv har funnet høyst aktuell i vårt arbeide med denne oppgaven. Hva gjør de stadige omstillingene og konkurranseutsettingene med de ansatte? Vil deres forhold til arbeidsgiver bli påvirket, slik at lojalitet reduseres eller faller bort? I mange av omstillingene ser en også at det til dels er de lavest lønnede som mister jobben, mens lederlønningene øker mer enn man er vant med innen offentlig sektor. Man kan spørre seg om dette vil å bidra til å redusere troverdigheten til offentlig sektor.

Mange av lovene og regelverk som har blitt bygget opp innen arbeidsmiljø og faglige rettigheter er et resultat at politiske og faglige organisasjoners arbeide i over 100 år. På meget kort tid reverseres mange av de rettigheter og goder som har vært bygget opp. I tillegg utfordrer stadige omorganiseringer og nye tilknytningsformer fagbevegelsens tradisjonelle organisasjonsform og muligheter til rekruttering. Dette påvirker igjen makt forholdene i forbindelse både med lønnsdannelse og innen andre arbeidsrettslige forhold.

Flere nyhetsoppslag den siste tiden viser at grådighet og korrupsjon ikke bare er fenomener som er ukjente i Norge. Hvordan kan det da være uproblematisk å utnytte markedsmekanismer både som metode og forbilder for offentlig sektor. Det offentlige anskaffer for 250-270 mrd hvert år. Her vil det bli enkeltansatte som vil kunne bli utsatt for store påvirkningspress og bli utsatt for etiske utfordringer. Samtidige synes det ikke som arbeidet med etikk har noe høyt fokus. Snarere er det ulike kontrollorgan eller journalister som avdekker feildisposisjoner og feilvurderinger i ettertid. Habilitet, rollebevissthet og etikk i organisasjoner mener vi er spennende områder og viktige tema å forske på.

---

## 8 Litteraturliste

- Andersen H. *Fortolkningsviden* Kap 7 i Videnskapsteori & metodelære Andersen, Heine (red) Samfundslitteratur, København 2000
- Arbeid og administrasjonsdepartementets *Skrutt på veien* Handlingsplan og program for fornyelse av offentlig sektor 2001
- Argyris og Schön, *Organizational learning*, Addison Wesley, 1978
- Argyris og Schön, *Organizational learning II*, Addison Wesley, 1996
- Bang, Henning, *Organisasjonskultur*, Universitetsforlaget, 1997
- Beck-Jørgensen T. "Politikk og Produksjon" Jurist og økonomforbundets forlag 1992
- Kompendium Statsvitenskap MPA31 2002/2004)
- Bouckaert, Geert: *Changing public management and public management of change – Assessing the concept and results by*, University Leuven, Belgium – at Potsdam ISS on 2002-07-14
- Busch T. Johnsen E. Vanebo J.O. *Økonomistyring i det offentlige*, Oslo Tano 1999
- Busch Tor, Johnsen Erik og Vanebo Jan Ole, *Endringsledelse i det offentlige*, Tano, 1999
- Busch T. Johnsen E. Klausen K.K. Vanebo J.O. *Modernisering av offentlig sektor*, Universitetsforlaget 2001
- Cohen, March and Olsen, *The Garbage can model*, The American Political Science Review, 1972, 1976. 1986
- Conrad, Kurt og Newman, Brian, A framework for characterizing knowledge management, *artikkel publisert i The knowledge management papers*, 1999
- Densin & Lincoln: *Handbook of quality research*, Sage Publication, 1994
- Fivelstad, E & Jenssen, H *Forklaring og forklaringstyper*, kap 9 i Videnskapsteori & metodelære Andersen, Heine (red) Samfundslitteratur, København (2000)
- Forsvaret (2004), *Konsept for offentlig privat partnerskap (OPP) i Forsvarssektoren* Forsvarets omstillingsprogram Argus, referert i Forsvarets Forum oktober 2002
- Graham Scott, *The learning government*, OECD Journal on budgeting, 2003
- Heath R.L *Narrative, Enactment and organizational discourse*. Erlbaum Associates Publishers 1994, Fra kompendium MPA41
- Jacobsen, Dag Ingvar *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Høyskoleforlaget, 2002
- Johnsen, Erik (2000) *Strategisk analyse og syntese*, København, Handelshøjskolens Forlag
- Johnsen, Erik, *Ledelse av ledelsesprosessen*, Dafolo forlag, 1991
- Johnsen, Erik, *Strategisk analyse og syntese*, Handelshøjskolens forlag, 2000
- Karlsson, Agneta, *Kompendium Master of Public Administration 41*, HINT, 2001
- Klausen, Kurt K, *Offentlig Organisasjon, strategi og ledelse*, 1999
- Klausen. K.K. *Skulle det være noget særligt*, Børsen Forlag 2002
- KPMG rapport Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid. Utarbeidet på oppdrag av Nærings- og Handelsdepartementet. (2003)
- Kvale S. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo Ad Notam Gyldendal, 1998
- Lov om offentlige anskaffelser 16 juli 1999 nr. 69 med justerte forskrifter
- Mintzberg H. *The Structuring of organizations*. Englewood Cliffs 1979
- Meyer og Rowan, *Institutionalized organisations. Formal structure as myth and ceremony*, American journal of sociology, vol 83,1977
- Nonaka og Takeuchi, 1995, Kompendium utdelt MPA 41, november 2002
- Nonaka, Ikujiro, *A dynamic theory of organizational knowledge creation*, Organization science, volume 5, no 1, 1994
- NOU 1986:23 *Livslang læring*
-



- 
- Nielsen J.C.R og Repstad: *Fra nærhet til distanse og tilbake igjen. Om å analysere egen organisasjon*. København . Nyt fra samfunnsvitenskapene. 1993. Fra Kompendium MPA61
- OECD report (2003), *Privatising State-owned Enterprises*
- Offerdal A. Iverksettingsteori- resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? Kap 11, Det kommunale laboratorium. Bergen Fagbokforlaget 2000
- Opstad L. *Økonomisk styring i helse og sosialsektoren*, Oslo Gyldendal Akademiske 2000
- Olsen, Johan P *Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics*, American Political Science Review, 2001
- Olsen, Johan P *Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid og de Institusjonelle reformer* Nytt norsk tidsskrift 1/1998
- Oslo kommune, Byrådet Bystyremelding nr. 1/1998
- Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans. Faktaserien- nr1-4-6-7/1999
- Oslo kommune Rusmiddeletaten: *Konkurransgrunnlag for anskaffelse av tjenester til rusmiddelbrukere og Rapport om kvalitet og kvalitetsmålinger i behandling av rusmiddelmisbrukere* 2 utgave desember 2001
- Pfeffer & Sutton: (2000) *The Knowing doing gap*
- Pollitt C. and Bouckaert G. *Evaluating Public management reforms: an international perspective*, in RIEP International Journal og Political studies Reader of the International summerschool 2002, Univ. Of Potsdam, Germany
- Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert (2000), *Public management Reforms*
- Porter, Michael, *Competetativ strategy*, New York free press, 1980.
- Røvik: *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*, 1998
- Sage, N. Denzin *Handbook of Qualitative Research Questions* 1994
- Sand Inger Johanne ”*Styring av kompleksitet*” Fagbokforlaget Bergen 1976, Kompendium Statsvitenskap MPA 31 2002/2004
- Schein, Edgar, *Organisasjonskultur og ledelse*, Merkuri Media Forlag, 1987
- Scott, Graham (2003), *The learning government*, OECD Journal on budgeting
- St prp 45 (2000-2001) *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*
- St prp 42 (2003-2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*
- Robert K. Yin. “Case Study Research” Thousand Oaks, Sage Publications 1994
- Weick, Karl, *The social psychology organizing*, Addison Wesley, 1989
-

## 9 Figurliste

Figur 1 Oversikt over vår vei i arbeidet med i oppgaven .....	12
Figur 2 Vår anvendelse av den konseptuelle virksomhetsmodellen.....	14
Figur 3 Illustrasjon for teoretisk innfallsvinkel i oppgaven .....	15
Figur 4 Transformasjonssystemet etter Johnsen (2000).....	24
Figur 5 Strategisk analyse og syntese tabell fra Erik Johnsen, 2000.....	26
Figur 6 Strategisk kompetansestyring som prosess, Lai (1997).....	31
Figur 7 Vår anvendelse av den konseptuelle virksomhetsmodellen i tilknytning til delspørsmålene .....	33
Figur 8 Illustrasjon for å vise teoristruktur i oppgaven .....	36
Figur 9 Modell før strukturerte intervjuer .....	44
Figur 10 Komponentene i kompetanse, Lai (2004).....	45
Figur 11 Modell etter strukturerte intervjuer .....	47
Figur 12 Modell som viser forholdet mellom avhengig og uavhengige variable.....	49
Figur 13 Analysemodell for oppgaven .....	50
Figur 14 Oppbygging av spørreskjema .....	51
Figur 15 Forsvarets modell for Offentlig Privat Partnering (OPP) .....	56
Figur 16 Dialogene i forbindelse med konkurranseutsetting i Oslo kommune.....	67
Figur 17 Presentasjon av nøkkelinteressenter .....	81
Figur 18 Modell for å vise gap mellom optimal og faktisk kompetanse.....	91
Figur 19 Delmodell 1 Ansvarsforankring av bestillerenheter .....	102
Figur 20 Delmodell 2 Viser det strategiske ansvaret for kompetansestyring.....	103
Figur 21 Delmodell 3 Måling av faktisk mot optimal kompetanse i bestillerheter.....	104
Figur 22 Generisk modell .....	105
Figur 23 Dataanalyse svarene fordelt på uavhengige variable og operasjonalisert.....	114
Figur 24 Datatabell svarene fordelt på uavhengige variable og operasjonalisert.....	114
Figur 25 Datatabell svarene fra intervjuene fordelt på uavhengige variable.....	114
Figur 26 Illustrasjon av forholdene mellom avhengig, uavhengige variable, .....	115
Figur 27 Grafisk fremstilling av fokus i casene .....	115

## 10 Vedlegg

Definisjon	Prosess	Struktur	Struktur	Endring	Sum
B	P	O	R	E	

1	Definisjoner	B1(6)	P1(1)		R1(1)		8
2	Organkultur		P2(1)	O2 (2)		E2(2)	5
3	Legitimitet	B3(3)	P3(2)		R3(3)	E3(1)	9
4	Strategier	B4(3)	P4(5)	O4(4)	R4(4)	E4(2)	18
5	Organisering		P5(5)	O5(1)		E5(4)	10
		12	14	7	8	9	50

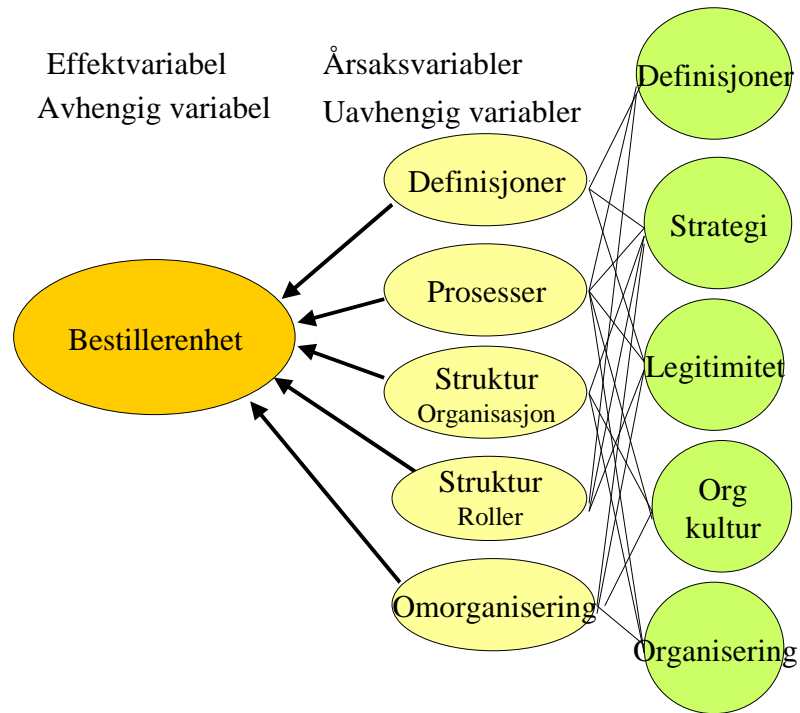
Figur 23 Dataanalyse svarene fordelt på uavhengige variable og operasjonalisert

Organisasjon	(O)		B1(6)	P1(1)	R1(1)		1Definisjoner	8
Bestillerenhet	(B)	O2 (2)		P2(1)		E2(2)	2Organkultur	5
Prosesser	(P)		B3(3)	P3(2)	R3(3)	E3(1)	3Legitimitet	9
Roller	(R)	O4(4)	B4(3)	P4(5)	R4(4)	E4(2)	4Strategier	18
Endring	(E)	O5(1)		P5(5)		E5(4)	5Organisering	10
Sum		7	12	14	8	9		50

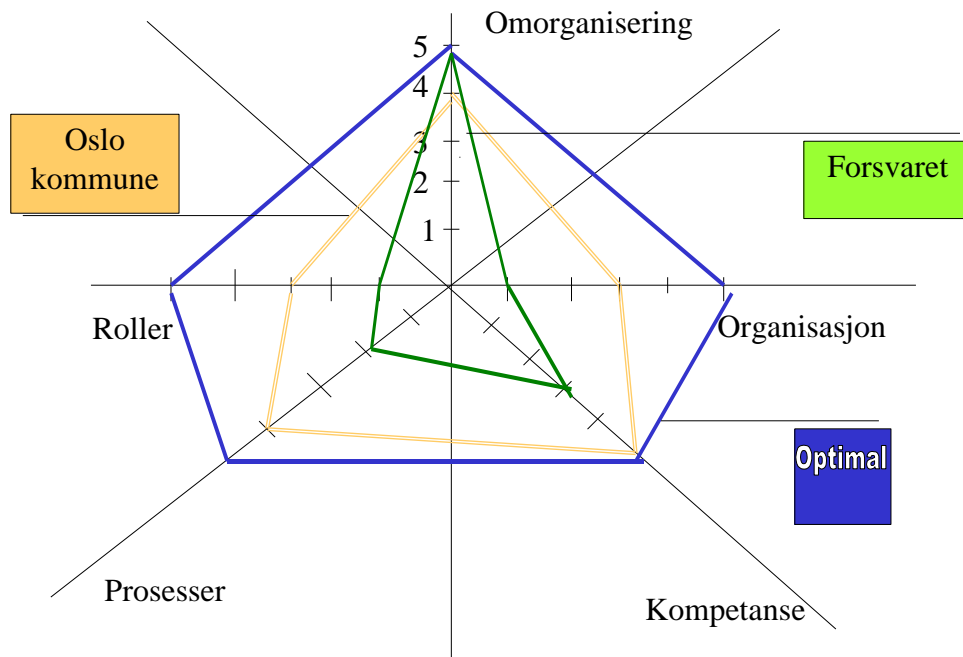
Figur 24 Datatabell svarene fordelt på uavhengige variable og operasjonalisert

	Organisasjon	Kompetanse	Prosess	Roller	Endring		
Organisasjon		6(1)	1(1)	1(1)		Definisjoner	1
Bestillerenhet	2(2)		1(2)		2 (2)	Orgkultur	2
Prosess		3(3)	2(3)	3(3)		Legitimitet	3
Roller	4(4)	3(4)	5(4)	4(4)	2(4)	Strategi	4
Endring	1(5)		5(5)		4(5)	Organisering	5

Figur 25 Datatabell svarene fra intervjuene fordelt på uavhengige variable



Figur 26 Illustrasjon av forholdene mellom avhengig, uavhengige variable, samt knytninger til operasjonalisering fra empirisk undersøkelse



Figur 27 Grafisk fremstilling av fokus i casene

# Intervjuguide

Case:

Informant:

Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen?

Hvor lenge har du jobbet med bestillerspørsmål/konkurransetsetting?

Navn på organisasjonsenheten din:

Hvor mange medlemmer er det i din enhet:

Alder:

Kjønn: K/M

Utdanning antall år etter videregående:

## Struktur – organisasjon

1. O2 Har din organisasjon en visjon?

Er den etter din oppfatning kjent i hele organisasjonen?

2. O4 Hva er hovedmålsettingen for din organisasjon?

Er den etter din oppfatning kjent i organisasjonen?

3. O4 Finnes det strategisk kompetansestyring i din organisasjon?

Bruker dere et spesielt verktøy?

4. O5 Er dere tilknyttet andre bestillerfaglige nettverk?

## Definisjoner

5. B1 Definer hva du legger i begrepet bestillerenhet

Er det en ensartet oppfatning i organisasjonen av begrepet?

6. B1 Har definisjonen endret seg over tid?

7. B3 Er bestillerenheten identifisert og kjent i din organisasjon?
-

8. B4 Hvilke erfaringer har organisasjonen gjort seg med bestillerenheten til nå?
9. B3 Er tilbyders marked tilstrekkelig?
10. B3 Er det nok leverandører?
11. B1 Definer hva du legger i bestillerkompetanse
12. B4 Jamfør hovedmålene /visjon, hva slags kompetanse må bestillerenheten ha for å nå disse målene?
13. B1 Hvordan skjedde utvelgelsen av personellet til bestillerenheten(e)?

## Prosesser

14. P2 Hvordan er samhandlingen i bestillerenheten?
15. P5 Er man tilknyttet andre bestillernetter?
16. P4 Hvordan skjedde utvelgelsen av personellet?

Er det etter din mening tilstrekkelig kompetanse?

---

- 
17. P4 Er det utarbeidet en plan for å eventuelt lukke kompetansegapet?
  18. P1 Beskriv bestillerprosessen i din organisasjon
  19. P5 Hvilken rolle har du i den?
  20. P3 Når mener du at du har lyktes i bestillerprosessen?

### Struktur – roller

21. R1 Gi en kort beskrivelse av bestillerrollen(e)
22. R3/4 Hadde personellet i rollene riktig kompetanse før den siste omorganiseringen?
23. R3/R4 Hva er den optimale kompetanse?
24. R3/4 Har personellet i rollene nå, riktig kompetanse?
25. R4 Hvis ikke, er det noen plan for å lukke gapet?

### Endring/omorganisering

26. E2 Har du nylig vært gjennom en omstilling?

Eventuelt hvor mange ganger de siste 3 år?



27. E5 Har omorganiseringene i din organisasjon medført organisatoriske/strategiske konsekvenser for bestillerenheten(e)?

28. E5 Har omorganiseringene ført til personellforflytninger i bestillerenheten?

29. E5 Har rollene endret seg i omorganiseringen?

Har tidligere bestillere i din organisasjon blitt utførere?

30. E4 Ser du noen problemer knyttet til rolleskiftet?

31. E4 Har omorganiseringene ført til at bestillingsprosessene endret seg i din organisasjon?

---

## Åpne spørsmål

### Struktur – organisasjon - definisjon

- 32. B4 I forhold til din organisasjon, er den en riktig plassert i organisasjonsstrukturen? (før, nå og optimal)
  
- 33. B1 Hvordan synes du en optimal bestillerenhet ser ut?

### Prosess – Endring/omorganisering

- 34. P3/E3 Hvilket forhold har du til oppdraget (mission)
  
- 35. P5 Hvilke fallgruver er det i prosessen
  
- 36. P4/P5 Hvilke erfaringer har man lykkes med?
  
- 37. P4/P5 Hvilke erfaringer har man mislykkes med?