



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp  
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet  
Handelshøyskolen

## **Kommuners håndtering av beslutninger angående tjenesteutsetting: en casestudie av Ås kulturhus**

Municipalities approach to decisions regarding outsourcing:  
A case study of Ås kulturhus

Linn Frostad Vike & Kristine Lamer  
Master i økonomi og administrasjon



## Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på et to-årig masterstudie i økonomi og administrasjon på Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Temaet for oppgaven er tjenesteutsetting (outsourcing). Det ble valgt på bakgrunn av vår interesse og temaets relevans for et samfunn som stadig er i endring. Tidligere forskning på temaet omhandler hovedsakelig private virksomheter, og litteraturen på tjenesteutsetting i den kommunale sektoren er begrenset. Vi syntes av den grunn at det ville være interessant å undersøke hvordan kommuner håndterer slike beslutninger. Hvordan beslutningsprosessen foregår og hvilke beslutningskriterier som blir anvendt ved avgjørelsen, var områder vi ønsket å se nærmere på.

Utfordringene som denne masteroppgaven har gitt oss har vært svært lærerike, og vi håper at resultat av studien kan være nyttig for Ås kommune og andre kommuner som ønsker å bli mer bevisst på hvordan tjenesteutsettingsbeslutninger tas.

Det er flere vi ønsker å takke i forbindelse med arbeidet med denne oppgaven. Vi ønsker å takke vår veileder Silja Korhonen-Sande for tett oppfølging, konstruktive tilbakemeldinger og gode råd. Uten hennes interesse for temaet og faglige kompetanse hadde ikke oppgaven blitt som den er i dag. Vi ønsker også å rette en stor takk til Ås kommune og informantene som hjalp oss med å realisere oppgaven. Til slutt ønsker vi å takke familie og venner for støtte og motiverende ord under arbeidet.

Ås, 10.05.2017

Kristine Lamer  
Kristine Lamer

Linn Frostad Vike  
Linn Frostad Vike

## **Abstract**

The theme of this study is outsourcing. Based on Greaver`s (1999) definition of outsourcing have we defined outsourcing as «Transferring one of the company's internal daily activities and decision-making authorities to external suppliers, stipulated through a contract». There are many studies that explores outsourcing, but there is only a few that focus on how municipalities handle this type of decisions. The complexity of municipalities forces them to operate in a different way compared to private firms, this is one of the main reasons why this theme gives an interesting research. The thesis will examine the following main question:

«How do the municipalities act to decisions regarding outsourcing of activities? »

We have used a theory driven case study to answer the thesis question. This case study is constructed on a basis of existing research and literature. There have been conducted interviews of seven employees with a connection to the decisions regarding outsourcing in Ås kulturhus. The focus has been the informant`s thoughts and experiences to our three research questions supporting the study`s main question. A document investigation was also conducted, where we evaluated relevant documents.

The results of our research have shown that Ås municipality has a clear process for how they handle decisions related to outsourcing. It is mainly based on a municipal governance process and the imposed requirements. The study further shows that the municipality does not evaluate outsourcing based on determined decision-making criteria. What criteria which is considered depends to a certain extent on the persons with decision-making authority, in addition to their competence and experience. The decisions are basically influenced by political governance, laws and requirements, social responsibility and the limited resource frame they are subject to. Furthermore, the results show that there are eight decision criteria that have been used in the decision-making process related to this case. It is the «scope of the activity and the impound of resources», «core business», «access to external resources», «competence and performance of the activity», «future need for knowledge», «synergy effects between activities», «economic perspective» and «cost benefit».

## Sammendrag

Denne studiens tema er tjenesteutsetting. På bakgrunn av Greaver (1999) har vi definert tjenesteutsetting som å «overføre en av virksomhetens interne daglige aktiviteter og beslutningsmyndighet til eksterne leverandører, fastsatt gjennom en kontrakt». Det finnes en rekke studier på tjenesteutsetting, men det er få som omfatter hvordan kommuner håndterer en slik beslutning. Kommuner oppleves som svært komplekse, og opererer på en annen måte enn private bedrifter, av den grunn så var det interessant å forske videre på dette temaet. Problemstillingen for oppgaven ble derfor utformet som følger;

*«Hvordan håndterer kommuner beslutninger knyttet til tjenesteutsetting?»*

For å besvare problemstillingen har vi anvendt en teoridreven casestudie. Studien tar utgangspunkt i eksisterende forskning og litteratur. Det har blitt foretatt dybdeintervjuer av syv personer med tilknytning til beslutningen knyttet til tjenesteutsetting i Ås kulturhus. I hovedsak ble det fokusert på informantenes tanker og erfaringer rundt de tre forskningsspørsmålene som var utarbeidet for å belyse problemstillingen. Det ble også gjennomført en dokumentundersøkelse av sentrale saksdokumenter, rapporter, lover, forskrifter og et internt reglement.

Resultatet av vår forskning viser at Ås kommune har en klar prosess for hvordan beslutninger knyttet til tjenesteutsetting skal håndteres. Den er i stor grad basert på den kommunale styringsprosessen og de krav som stilles. Studien viser videre at kommunen ikke vurderer tjenesteutsetting ut fra fastlagte beslutningskriterier. Hvilke kriterier som blir vurdert avhenger til en viss grad av personene med beslutningsmyndighet, av deres kompetanse og erfaring. Beslutningene blir i stor grad påvirket av politisk styring, lover og krav, innbyggerperspektiv og den begrensede ressursrammen de er underlagt. Videre viser resultatene at det er åtte beslutningskriterier som har blitt anvendt i beslutningsprosessen knyttet til denne casen. Det er «omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser», «kjernevirksomhet», «tilgang til eksterne ressurser», «kompetanse og utførelse av aktiviteten», «fremtidig behov for kompetanse», «synergieffekt mellom aktiviteter», «økonomisk perspektiv» og «kost-nytte».

# INNHOLDSFORTEGNELSE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1.0 INTRODUKSJON</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1.1 TJENESTEUTSETTINGENS ROLLE VED EFFEKTIVISERINGEN AV KOMMUNER</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>1.2 OPPGAVENS FORMÅL OG PROBLEMSTILLING</b> .....                            | <b>7</b>  |
| <b>1.3 OPPGAVENS STRUKTUR</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>2.0 TEORI</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>2.1 DEFINISJON AV OUTSOURCING</b> .....                                      | <b>10</b> |
| <b>2.2 BESLUTNINGSKRITERIER VED GENERELL TJENESTEUTSETTING</b> .....            | <b>11</b> |
| 2.2.1 <i>Omfang og karakteristikk ved aktiviteten</i> .....                     | 11        |
| 2.2.2 <i>Kjernevirksomhet</i> .....   | 12        |
| 2.2.3 <i>Tilgang til eksterne ressurser</i> .....                               | 13        |
| 2.2.4 <i>Kvalitet og utførelse av aktiviteten</i> .....                         | 14        |
| 2.2.5 <i>Fremtidig behov for intern kompetanse</i> .....                        | 16        |
| 2.2.6 <i>Sikkerhet og konfidensialitet</i> .....                                | 18        |
| 2.2.7 <i>Produksjonskoordinering</i> .....                                      | 18        |
| 2.2.8 <i>Kostnader</i> .....  | 19        |
| <b>2.3 MODELL FOR BESLUTNINGSPROSESS VED GENERELL TJENESTEUTSETTING</b> .....   | <b>23</b> |
| <b>2.4 BESLUTNINGSKRITERIER VED TJENESTEUTSETTING I KOMMUNER</b> .....          | <b>25</b> |
| <b>2.5 MODELL FOR BESLUTNINGSPROSESS VED TJENESTEUTSETTING I KOMMUNER</b> ..... | <b>31</b> |
| <b>2.6 BEREKNING AV KOSTNADER VED TJENESTEUTSETTING I KOMMUNER</b> .....        | <b>32</b> |
| <b>3.0 METODE</b> .....   | <b>34</b> |
| <b>3.1 VALG AV DESIGN: KVALITATIVT TEORIDREVET CASESTUDIE</b> .....             | <b>34</b> |
| <b>3.2 CASEBESKRIVELSE</b> .....  | <b>36</b> |
| <b>3.3 PRIMÆRDATA: INDIVIDUELLE DYBDEINTERVJUER</b> .....                       | <b>36</b> |
| 3.3.1 <i>Utarbeidelse av intervjuguide</i> .....                                | 37        |
| 3.3.2 <i>Valg av informanter</i> .....  | 38        |
| 3.3.3 <i>Utførelse av intervjuet</i> .....                                      | 39        |
| <b>3.4 SEKUNDÆRDATA: DOKUMENTUNDERSØKELSE</b> .....                             | <b>40</b> |
| <b>3.5 ANALYSE</b> .....  | <b>41</b> |
| <b>3.6 VALIDITET OG RELIABILITET</b> .....                                      | <b>43</b> |
| <b>3.7 GENERALISERBARHET</b> .....  | <b>45</b> |
| <b>3.8 ETISKE AVVEININGER</b> .....   | <b>46</b> |
| <b>4.0 RESULTAT OG ANALYSE</b> .....  | <b>48</b> |
| <b>4.1 TJENESTEUTSETTING I KOMMUNER: GJENNOMGANG AV LOV OG FORSKRIFT</b> .....  | <b>49</b> |
| 4.1.1 <i>Generell beslutningsprosess i kommuner</i> .....                       | 49        |
| 4.1.2 <i>Generelle krav i kommuner</i> .....                                    | 54        |
| <b>4.2 TJENESTEUTSETTING I ÅS KULTURHUS: BESLUTNINGSPROSESS OG KRAV</b> .....   | <b>56</b> |
| 4.2.1 <i>Beslutningsmyndighet i prosessen</i> .....                             | 56        |
| 4.2.2 <i>Prosess gjennom hendelsesforløpet</i> .....                            | 58        |
| <b>4.3 BESLUTNINGSKRITERIER VURDERT I ÅS KULTURHUS</b> .....                    | <b>62</b> |
| 4.3.1 <i>Omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser</i> .....         | 62        |
| 4.3.2 <i>Kjernevirksomhet</i> .....   | 65        |
| 4.3.3 <i>Tilgang til eksterne ressurser</i> .....                               | 67        |
| 4.3.4 <i>Kompetanse og utførelse av aktiviteten</i> .....                       | 69        |

|   |            |
|---|------------|
| 4.3.5 Fremtidig behov for kompetanse.....   | 72         |
| 4.3.6 Synergieffekt mellom aktiviteter.....   | 75         |
| 4.3.7 Økonomisk perspektiv.....   | 78         |
| 4.3.8 Kost-nytte.....   | 81         |
| 4.4 HVORFOR BRUKER KOMMUNEN DISSE BESLUTNINGSKRITERIENE? .....  | 83         |
| 4.4.1 Etterlevelse av lover og krav.....  | 83         |
| 4.3.2 Tildelt ressursramme .....  | 84         |
| 4.3.3 Innbyggerperspektiv.....  | 86         |
| 4.3.4 Politisk styring, trender og antagelser.....  | 88         |
| 4.5 MODELL FOR BESLUTNINGSPROSESS I ÅS KULTURHUS .....  | 90         |
| <b>5.0 DRØFTELSE.....</b>   | <b>94</b>  |
| 5.1 DISKUSJON OG SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅL .....   | 94         |
| 5.1.1 Forskningsspørsmål 1.....   | 94         |
| 5.1.2 Forskningsspørsmål 2.....   | 96         |
| 5.1.3 Forskningsspørsmål 3.....   | 96         |
| 5.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER .....  | 99         |
| 5.3 PRAKTISKE IMPLIKASJONER FOR ÅS KOMMUNE.....   | 100        |
| 5.4 BEGRENSNINGER OG VIDERE FORSKNING.....  | 102        |
| <b>6.0 KONKLUSJON .....</b>   | <b>106</b> |
| <b>7.0 REFERANSELISTE .....</b>   | <b>107</b> |
| <b>8.0 VEDLEGG .....</b>  | <b>111</b> |
| VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV .....  | 111        |
| VEDLEGG 2: SAMMENHENG MELLOM INTERVJUGUIDE, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG TEORI... ..   | 112        |
| VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDER.....  | 114        |
| VEDLEGG 4: TILLEGGSDDEL SOM BRUKES FOR Å HUSKE TEORI.....   | 129        |
| VEDLEGG 5: OVERSIKT OVER KILDER FOR DIREKTE SITATER .....   | 131        |
| VEDLEGG 6: EKSEMPEL PÅ ANALYSE OG TOLKNING .....  | 132        |
| VEDLEGG 7: SITATSJEKK.....  | 133        |
| VEDLEGG 8: UTDRAG FRA LOV OM KOMMUNER OG FYLKESKOMMUNER AV 25. SEPTEMBER<br>1992 NR. 107 (KOMMUNELOVEN) .....             | 134        |
| VEDLEGG 9: UTDRAG FRA LOV OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER AV 16. JULI 1999 NR. 69<br>(ANSKAFFELSESLØVEN).....                  | 135        |
| VEDLEGG 10: UTDRAG FRA FORSKRIFT OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER AV 12. AUGUST 2016<br>NR. 974 (ANSKAFFELSESFORSKRIFTEN) ..... | 135        |
| VEDLEGG 11: ÅS KOMMUNES REGLEMENTER GJELDENDE FRA 21. OKTOBER 2015.....   | 136        |

## Tabelloversikt

|  |    |
|--|----|
| Tabell 1: Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelsesprosess i kommuner (Rambøll, 2014) .....             | 33 |
| Tabell 2: Funn fra intervjuer: Generell beslutningsprosess i kommuner .....                            | 50 |
| Tabell 3: Funn fra intervjuer: Generelle krav i kommuner .....   | 54 |
| Tabell 4: Funn fra intervjuer: Beslutningsmyndighet ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus .....         | 57 |
| Tabell 5: Funn fra intervjuer: Prosessen ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus .....                    | 59 |
| Tabell 6: Funn fra intervjuer: Omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser.....               | 63 |
| Tabell 7: Funn fra intervjuer: Kjernevirksomhet.....   | 66 |
| Tabell 8: Funn fra intervjuer: Tilgang til eksterne ressurser .....                                    | 68 |
| Tabell 9: Funn fra intervjuer: Kompetanse og utførelse av aktiviteten .....                            | 70 |
| Tabell 10: Funn fra intervjuer: Fremtidig behov for kompetanse .....                                   | 72 |
| Tabell 11: Funn fra intervjuer: Synergieffekt mellom aktiviteter .....                                 | 75 |
| Tabell 12: Funn fra intervjuer: Økonomisk perspektiv .....   | 78 |
| Tabell 13: Funn fra intervjuer: Kost-nytte.....  | 81 |
| Tabell 14: Funn fra intervjuer: Etterlevelse av lover og krav.....                                     | 84 |
| Tabell 15: Utdrag av funn fra intervjuer: Vurderinger basert på tidligere erfaringer.....              | 85 |
| Tabell 16: Utdrag av funn fra intervjuer: Vurderinger basert på sammenligning med andre kommuner ..... | 86 |
| Tabell 17: Sammenstilling av proposisjoner og funn.....  | 98 |

## Modelloversikt

|  |    |
|--|----|
| Modell 1: Modell for beslutningsprosess ved generell tjenesteutsetting.....    | 23 |
| Modell 2: Modell for beslutningsprosess ved tjenesteutsetting i kommuner ..... | 31 |
| Modell 3: Beslutningsprosess i kommuner basert på Kommuneloven (1992).....     | 49 |
| Modell 4: Modell for beslutningsprosess i Ås kulturhus.....                    | 90 |
| Modell 5: Sammenligning av modeller for beslutningsprosess.....                | 95 |



## 1.0 Introduksjon

### 1.1 Tjenesteutsettingens rolle ved effektiviseringen av kommuner

Outsourcing (oversatt til tjenesteutsetting) betyr å sette ut tjenester til en ekstern aktør (Aase, 2005), og er vanlig praksis blant både private og offentlige organisasjoner (Kremic et al., 2006). Ettersom markedet har blitt mer globalt og konkurransen har blitt større, må virksomhetene tilpasse deres strategi og måten de opererer på for å overleve (Gunasekaran et al., 2015). Mange gjør dette gjennom tjenesteutsetting av funksjoner i virksomheten. Som leder, styreleder, eier eller folkevalgt vil man før eller senere mest sannsynlig ta stilling til om en organisasjon skal sette ut deler av sin virksomhet til en ekstern leverandør (Aase, 2005). De fleste organisasjoner har valgt å sette ut en eller flere tjenester, og dette er en trend som har økt de siste årene (Belcourt, 2006; Kaipia & Turkulainen, 2016).

Tjenester som ofte settes ut er IT-tjenester og administrative oppgaver slik som regnskap (Solli-Sæther & Gottschalk, 2007). Når det gjelder graden av tjenesteutsetting av kunnskapsbaserte funksjoner, finnes det ingen vesentlig forskjell mellom offentlig (46,6 %) og privateide selskaper i Norge (Solli-Sæther & Gottschalk, 2007). Beslutningsprosessen kan imidlertid være svært ulik da offentlig sektor er underlagt politisk kontroll og styring (Opstad, 2006). Det kan medføre at beslutningene i offentlig sektor blir mer krevende og innviklet. Ved gjennomgang av eksisterende litteratur om tjenesteutsetting, har vi sett at store deler av forskningen har fokusert på private organisasjoner. Litteratur knyttet til virksomheter som ikke har profittmaksimering som mål, er derfor begrenset (Kremic et al., 2006). Det finnes noe forskning på tjenesteutsetting i den offentlige sektoren (Avery, 2000; Domberger, 1999; Geys & Sørensen, 2016; Kremic et al., 2006), men svært få tar for seg den kommunale sektoren (Haugen, 2014).

I det kontinuerlige arbeidet med å forbedre og fornye måten offentlige organisasjoner opererer på, har tjenesteutsetting blitt et populært verktøy (Avery, 2000). I kommuner har det blitt vanlig å sette ut enkelttjenester slik som kantinedrift eller renhold til erfarne selskaper (Haugen, 2014). En årsak til at kommuner velger å sette ut en aktivitet er for å kunne gi lokalsamfunnet størst mulig nytte gjennom å disponere de begrensede ressursene best mulig (Hoff et al., 2009). Tjenesteutsetting kan være en god løsning i kommuner når de ikke har anledning eller ønske om å investere i kostbart utstyr, når oppgavene kan utføres mer effektivt av eksterne spesialister, eller når kommunen mangler kapasitet internt (Hoff et al., 2009).

Offentlige organisasjoner slik som kommuner, opererer annerledes enn private virksomheter og de har følgelig andre drivere for tjenesteutsetting (Avery, 2000). Målet til private virksomheter er i hovedsak å maksimere profitt, som også kan måles relativt enkelt. En kommune derimot, har en mer kompleks sammensetning av mål som blant annet involverer maksimering av sosial velferd. Tjenesteutsettingen i privat sektor er drevet av kostnader og strategiske motiver, mens den offentlige sektoren ofte er mer politisk drevet (Kremic et al., 2006). Beslutningene som tas i kommuner kan derfor bli tatt på bakgrunn av agendaen til de folkevalgte politikerne, meningene til folket, samt nasjonale og internasjonale trender (Avery, 2000). Disse faktorene er naturligvis vanskeligere å måle enn profitt, og derfor kan insentivene for tjenesteutsetting i offentlig sektor være svakere enn i privat sektor.

Analysene som bør foretas for å undersøke om tjenesteutsetting er et riktig valg, er ofte kompliserte. Av den grunn kan det være vanskelig å beregne alle kostnadsmessige konsekvenser for den øvrige virksomheten (Hoff et al., 2009). I den offentlige sektoren blir beslutninger knyttet til tjenesteutsetting stadig tatt på grunnlag av ideologi eller ressursbegrensninger, uten at det blir tatt ordentlig hensyn til virkningen eller om det faktisk gir reelle kostnadsbesparelser (Avery, 2000). Dette er en stor svakhet for kommuner som må etterleve strenge krav til tjenestene som leveres til samfunnet, samtidig som at oppgavene skal utføres under begrensede kostnadsrammer. Kartlegging av konsekvensene og kostnadene knyttet til en tjenesteutsettingsbeslutning er derfor viktig.

På bakgrunn av dette ville det vært interessant å se nærmere på hvordan kommuner faktisk tar beslutninger knyttet til tjenesteutsetting i praksis, hvordan prosessen foregår og hvilke beslutningskriterier som anvendes. Ytterligere forskning på tjenesteutsetting i kommuner er nødvendig for å kunne utvikle verktøy og retningslinjer som kan gi bedre beslutningsstøtte (Kremic et al., 2006).

## **1.2 Oppgavens formål og problemstilling**

Formålet med denne oppgaven er å kartlegge hvordan kommuner håndterer beslutninger knyttet til tjenesteutsetting av aktiviteter, samt hvilke beslutningskriterier de vurderer. Vi ønsker å undersøke og utvide eksisterende teori rundt tjenesteutsetting gjennom en kvalitativ casestudie.

Problemstilling: «*Hvordan håndterer kommuner beslutninger knyttet til tjenesteutsetting?*»

For å finne svar på problemstillingen har vi formulert tre forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål 1: «*Hvordan er beslutningsprosessen ved tjenesteutsetting i kommuner?*»

Forskningsspørsmål 2: «*Hvilke krav stilles det til kommuner ved tjenesteutsetting?*»

Forskningsspørsmål 3: «*Hvilke beslutningskriterier anvendes ved beslutninger knyttet til tjenesteutsetting i kommuner, og hvorfor?*»

Forskningsspørsmålene vil avgrense områdene vi fokuserer på ved gjennomgang av teori og innsamling av data.

### **1.3 Oppgavens struktur**

Denne oppgaven er delt inn i åtte kapitler. Oppgaven starter i **kapittel 1** med en introduksjon som presenterer bakgrunnen for oppgaven, samt oppgavens formål og problemstilling. **Kapittel 2** tar for seg oppgavens teoretiske bakgrunn. Først defineres begrepet «outsourcing», før beslutningskriterier for generell tjenesteutsetting og tjenesteutsetting i kommuner blir presentert med modeller. Avslutningsvis har vi kartlagt litteraturen knyttet til beregning av kostnader ved tjenesteutsetting i kommuner. I **kapittel 3** presenteres metoden for hvordan dataen har blitt samlet inn, hvordan den har blitt analysert, samt vurderinger av oppgavens validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. Videre presenterer **kapittel 4** funn og tolkning av datainnsamlingen og ser dette opp mot eksisterende teori. I **kapittel 5** benyttes funnene til å besvare forskningsspørsmålene. Teoretiske og praktiske implikasjoner samt begrensning og videre forskning vil også bli diskutert. **Kapittel 6** gir en kort konklusjon av oppgavens hovedproblemstilling. **Kapittel 7** inneholder en oversikt over kildene som er anvendt i oppgaven og til slutt blir alle vedlegg presentert i **kapittel 8**.



## 2.0 Teori

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket som skal brukes for å belyse oppgavens problemstilling. Innledningsvis skal vi se nærmere på begrepet «outsourcing» og hvordan vi har valgt å anvende begrepet i denne studien. Eksisterende litteratur vil anvendes for å identifisere generelle beslutningskriterier som brukes ved tjenesteutsettingsbeslutninger. Deretter vil vi gå nærmere inn på viktigheten av disse beslutningskriteriene i kommuner. Teorigrunnlaget oppsummeres i to modeller hvor den ene viser en generell beslutningsprosess, mens den andre viser hvordan vi antar en tjenesteutsettingsprosess kan se ut i kommuner.

### 2.1 Definisjon av outsourcing

Outsourcing er et engelsk låneord som på norsk kan kalles utkontraktering, tjenesteutsetting eller konkurranseutsetting. Ved gjennomgang av eksisterende litteratur, ser vi at tjenesteutsetting av aktiviteter i offentlig sektor ofte blir omtalt som konkurranseutsetting (Johnsen et al., 2004; Robertsen, 1999). Denne oppgaven fokuserer på hvordan beslutningen knyttet til å overlate enkelte tjenester til eksterne aktører eller å beholde dem internt i virksomheten tas. Vi mener av den grunn at tjenesteutsetting er et bedre ord å benytte i denne oppgaven.

Tjenesteutsetting innebærer å flytte aktiviteter ut av organisasjonen, og er som tidligere nevnt vanlig praksis blant både private og offentlige organisasjoner (Kremic et al., 2006). Fra litteraturen ser vi at det finnes en rekke ulike definisjoner på tjenesteutsetting, hvor vi har valgt å trekke ut noen. Ifølge Yang et al. (2007, s. 3770) er tjenesteutsetting en forkortelse for «outside resource using». «Outside» innebærer å skape verdi fra utsiden av virksomheten. Det store norske leksikon (Pihl, 2012) definerer outsourcing som «når et foretak setter deler av sin produksjon ut til underleverandører». Belcourt (2006, s. 270) sier at «outsourcing occurs when an organization contracts with another organization to provide services or products of a major function or activity». Greaver (1999, s. 3) definerer tjenesteutsetting som «... the act of transferring some of an organization's recurring internal activities and decision rights to outside providers, as set forth in a contract». På bakgrunn av problemstillingen, vil Greaver (1999) sin definisjon være mest riktig i denne oppgaven. Outsourcing, eller tjenesteutsetting, vil derfor bli sett på som å «overføre en av virksomhetens interne daglige aktiviteter og beslutningsmyndighet til eksterne leverandører, fastsatt gjennom en kontrakt».

## **2.2 Beslutningskriterier ved generell tjenesteutsetting**

For å skape en god oversikt over den eksisterende litteraturen som omhandler tjenesteutsetting, har vi valgt å strukturere og dele den inn i nye definerte beslutningskriterier. Beslutningskriterier skal fange opp både fordeler og ulemper som oppstår når et valg blir tatt. Kartlegging av kriteriene er derfor viktig for å kunne ta den beste avgjørelsen. Vi har identifisert åtte beslutningskriterier som er med på å påvirke om en virksomhet velger å sette ut en aktivitet til eksterne aktører eller beholde aktiviteten internt.

### **2.2.1 Omfang og karakteristikk ved aktiviteten**

Forskere har identifisert en rekke grunner til hvorfor virksomheter bør velge å sette ut tjenester. Samtidig finnes det risiko knyttet til å sette ut aktiviteter da faktorer som kan føre til en fordel, også kan være kilde til en ulempe. Om avgjørelsen medfører en fordel eller ulempe for virksomheten, vil være avhengig av hvilken aktivitet som blir satt ut og omfanget av den. Videre vil karakteristikk ved selve aktiviteten som settes bort også påvirke hvor stor fordel eller ulempen blir, og følgelig om den bør settes ut eller ikke (Kremic et al., 2006).

Karakteristikk ved aktiviteten kan deles i 5 faktorer (Kremic et al., 2006). Den første er graden av kompleksitet, som innebærer hvor omfattende utførelsen av aktiviteten er. Dersom en aktivitet er kompleks vil det være vanskeligere å spesifisere forventninger, utarbeide kontrakter og lære opp en ekstern part. Det fører til at det er mindre sannsynlig at en slik aktivitet blir overlatt til eksterne. Den andre karakteristikken er graden av integrasjon, som ser på forholdet mellom aktiviteten og de andre funksjonene i virksomheten. Tjenesteutsetting av en høyt integrert aktivitet vil gi flere kommunikasjonskanaler å styre og opprettholde, som fører til at sannsynligheten for tjenesteutsetting reduseres (Paoli & Prencipe, 1999; Prencipe, 1997 (referert i Kremic et. al., 2006)).

Hvor stor grad tjenesteutsettingen fører til investering i relasjonsspesifikke eiendeler vil også påvirke beslutningen (Kremic et al., 2006). Dersom aktiviteten er svært relasjonsspesifikk vil den være isolert fra verdiskapning i andre enheter. Investering i aktiviteten vil miste verdi dersom handelsavtalen blir avsluttet, da den ikke kan videreføres. Slike aktiviteter vil derfor være mindre aktuelle for tjenesteutsetting. Videre vil aktivitetens struktur påvirke hvor lett det er for mindre erfarne personer å utføre aktiviteten (Kremic et al., 2006). Når en aktivitet er strukturert vil den være mer aktuell for tjenesteutsetting. Den siste karakteristikken går på hvor

mange ansatte som blir påvirket av å sette ut aktiviteten (Kremic et al., 2006). Hvilke utfall beslutningen om tjenesteutsetting får, avhenger av hvor mange ansatte virksomheten ønsker å beholde.

Når en virksomhet vurderer å sette ut en aktivitet til en ekstern part bør de følgelig vurdere aktivitetens omfang og karakteristikker for å se om den passer til å skilles ut av virksomheten. Dersom en aktivitet ikke er tilpasset tjenesteutsetting, men likevel settes ut kan ulempene virksomheten møter bli større enn fordelene som oppnås.

### **2.2.2 Kjernevirksomhet**

En vesentlig del av tidligere forskning vektlegger at de aktivitetene som er knyttet til bedriftens kjernevirksomhet skal forbli internt, mens resten kan settes ut til eksterne aktører (Belcourt, 2006; Gunasekaran et al., 2015; Kremic et al., 2006; Prahalad & Hamel, 2003). Dette støttes av kjernekompetanseteorien som argumenterer for at kjerneaktivitetene skal forbli internt i virksomheten og ikke settes ut. Teorien forklarer at dersom virksomheten snevrer inn aktivitetsnivået så frigjøres ressurser slik at de kan fokusere mer på sin kjernekompetanse. Det vil si at virksomheten fokuserer på de forholdene som bidrar til konkurransefortrinn (Hoff et al., 2009). I et slikt tilfelle kan det lønne seg for virksomheten å flytte sekundærfunksjonene til virksomheter som har disse funksjonene som sin kjernekompetanse. Hva som ligger i begrepet kjernekompetanse er imidlertid omdiskutert. Solli-Sæther og Gottschalk (2007, s. 3) definerer kjernen som «...det bedriften har som sin primæraktivitet i forhold til kunder og som vi finner i bedriftens verdikonfigurasjon».

Kjernefunksjoner er ofte avhengig av en forståelse av organisasjonskulturen, tillit og konfidensiell informasjon, og bør derfor ikke settes ut til eksterne (Belcourt, 2006). Eksempler på slike kjernefunksjoner er lederskapsutvikling, resultatstyring og valg som er avgjørende for virksomheten (Belcourt, 2006). Det finnes også oppgaver som ikke er en del av kjernevirksomheten, men som likevel er så betydelig at de bør utføres internt (Gottschalk & Solli-Sæther, 2005; Hoff et al., 2009). Dette kommer av at oppgavene er viktige for å oppnå konkurransefortrinn (Gottschalk & Solli-Sæther, 2005). Et eksempel kan tas fra kritikken som ble reist mot Oslo kommune da de valgte å sette ut deres IT-funksjoner. Brenna (2006) som jobber med kommunal IT-drift har fremmet at kunnskapen i IT-funksjonen er en så viktig støtte for driften i Oslo kommune at det er en stor risiko å sette den ut til en ekstern part.

Tjenesteutsetting kan føre til at bedriften styrker din kjernekompetanse som igjen vil kunne bedre konkurransefortrinnet. Virksomheten bør imidlertid ikke sette ut alle aktiviteter som ikke er direkte knyttet til kjernen, uten en nærmere vurdering av om de er viktig for den daglige driften.

### **2.2.3 Tilgang til eksterne ressurser**

Markedet er stadig mer utfordrende og presser virksomhetene til å utføre aktiviteter bedre og rimeligere enn før. Dette krever at virksomheter må besitte ressurser og kapabiliteter som de i dag ikke har. Av den grunn er det ofte nødvendig med en intern investering i ressurser eller relasjonsbygging, hvor en form for relasjonsbygging kan være tjenesteutsetting av en aktivitet. Dette støttes opp av relasjonsteorien som forklarer hvordan konkurransefortrinn kan oppnås gjennom interorganisatoriske relasjoner (Dyer & Singh, 1998; Perunović & Pedersen, 2007). Ressursbasert syn forklarer at for å oppnå et konkurransefortrinn må virksomhetens ressurser og kapabiliteter være satt sammen riktig. Det finnes flere vinklinger av teorien (Barney, 1991; Collis & Montgomery, 2008). Oppsummert sier teorien at en ressurs være verdifull, sjelden, ikke-kopierbar og ikke-substituerbar for å være en kilde til varig konkurransefortrinn. Dette bygger på antagelser om at virksomheter innenfor en industri er heterogene når det gjelder de strategiske ressursene de innehar, og at disse ressursene ikke er perfekte mobile mellom bedrifter (Barney, 1991).

Fra et tjenesteutsettingsperspektiv fremmer ressursbasert syn at en virksomhet skal bruke markedet og sette ut aktiviteten eksternt, dersom de ikke har tilstrekkelig med ressurser til å utføre den selv (Perunović & Pedersen, 2007; Solli-Sæther & Gottschalk, 2007). Det kan for eksempel være at virksomheten trenger ekspertise, men ikke har råd til å ansette eller lære opp de som allerede er ansatt (Belcourt, 2006). I slike tilfeller bør virksomheten bruke spesialiserte leverandører som kan utføre tjenestene rimeligere fordi de sitter med en spisskompetanse på en rekke områder som den interne avdelingen ikke nødvendigvis har. IT-tjenester er et eksempel på en funksjon som ofte blir satt ut. Årsaken er at mange virksomheter ønsker å forbedre sine teknologiske tjenester, eller at de ikke innehar teknologiske kapabiliteter internt i virksomheten (Lacity & Hirschheim, 1993). Teknologien er i stadig endring og det er både tid- og ressurskrevende å holde seg oppdatert med de endringene som skjer i IT-sektoren. Normalt vil også denne typen aktiviteter tilhøre virksomhetens støttefunksjoner og kan derfor utføres av



andre, uten at det påvirker den kompetansen som virksomheten normalt trenger selv for å gjennomføre sin strategi (Hoff et al., 2009). Som nevnt i delkapittel 2.2.2 kan det likevel være slik at en støttestøttefunksjon kan være viktig å ha internt.

Ved å benytte seg av tjenesteutsetting kan virksomheten få tilgang til ressurser som de ikke har internt. Det kan være en god løsning dersom virksomheten ikke har råd til å ansette personer med riktig kompetanse, og heller ikke har mulighet til å lære opp arbeidstakerne som allerede er i virksomheten. Tjenesteutsetting kan også være fordelaktig for en funksjon som stadig er i endring og hvor det er ressurskrevende å holde seg oppdatert. Det er likevel viktig å ta i betraktning hvor viktig den aktuelle aktiviteten er for resten av driften, før beslutningen om tjenesteutsetting tas.

#### **2.2.4 Kvalitet og utførelse av aktiviteten**

Ved å sette ut aktiviteter til en ekstern part kan virksomheten oppnå kvalitetsforbedringer og høyere effektivitet (Belcourt, 2006). Dette kommer blant annet av at noen aktiviteter utvilsomt kan utføres bedre av spesialister da de har opparbeidet seg gode kunnskaper på det aktuelle området (Hoff et al., 2009). Videre kan forbedringer oppstå ved at tjenesteutsetting gir virksomheten bedre styring og kontroll, i tillegg til å redusere byråkratieffekten.

Når en virksomhet velger å bruke eksterne aktører blir de tvunget til å spesifisere hva de ønsker og forventer av samarbeidspartneren. Utarbeidelse av grundige kontrakter med presise kravspesifikasjoner bidrar til en bedre styring av både aktiviteter og innhold (Hoff et al., 2009). I tillegg kan tjenesteutsetting medføre at virksomheten får et større fokus på målinger for å sikre at samarbeidspartneren følger kontrakten. Det gir virksomheten en bedre kontroll på aktivitetens kvalitet og reduserer dermed risikoen for hva som leveres til kunden. Det kan også være lettere å spesifisere krav og forutsetninger til en ekstern part enn til en ansatt som har et mer langsiktig ansettelsesforhold (Belcourt, 2006). Det kommer av at virksomheten ofte vet hva de ønsker at den eksterne parten skal oppnå i kontraktperioden, noe som er vanskeligere å spesifisere for en ansatt med en uspesifisert ansettelsesperiode. I mange tilfeller trenger man imidlertid ikke å gjennomføre tjenesteutsetting for å bedre driften, ofte vil frykten for at virksomheten skal velge å sette ut aktiviteten være nok (Hoff et al., 2009).

Videre kan tjenesteutsetting påvirke byråkratieffekten. Med byråkratieffekten menes det at bedriften kan lide av ineffektivitet fordi den har blitt for stor. Det medfører en rekke problemer knyttet til agent- og innflytelseskostnader (byråkratikostnader) (Besanko, 2013). Agentkostnader er kostnader forbundet med at ansatte ikke handler på den måten som er best for virksomheten, og den administrative kontrollen ved å avdekke og forhindre dette (Besanko, 2013). Innflytelseskostnader er kostnader som oppstår når en virksomhet må allokere begrenset kapital til mange gode prosjekter og får feil inntrykk av prosjektene på grunn av at avdelingslederne vil sette fart på sin egen karriere (Besanko, 2013). Slike handlinger kan føre til at interne avdelinger ikke er villige til å hjelpe hverandre i frykt for at den andre avdelingens prosjekter skal få tildelt mer ressurser. Dette kan gå på bekostning av hele virksomheten fordi ledelsen ikke får et riktig bilde av de potensielle prosjektene, noe som genererer en ineffektiv fordeling av ressursene (Besanko, 2013).

Reduksjon av byråkratikostnader innebærer i mange tilfeller å ta en vanskelig beslutning. Det kan for eksempel være at en ineffektiv ansatt må sies opp eller at en kostnadskrevende aktivitet må avvikles (Besanko, 2013). Dette medfører at virksomheter velger å ignorere problemet, noe som er spesielt vanlig for virksomheter som ikke er utsatt for konkurranse (Besanko, 2013). Det kommer av at virksomheter som opererer i markedet blir tvunget til å ta tøffe avgjørelser for å bli mer effektive og innovative slik at de overlever. En virksomhet som generelt sett går bra kan skjule ineffektivitet og mangel på innovasjon i avdelingene internt (Besanko, 2013). Årsaken er at den enkelte avdelingen kun opererer basert på deres egen drift og blir derfor ikke påvirket av presset i markedet. Et eksempel på en slik avdeling er vaskeriet på et sykehus som ikke er avhengig av markedet fordi det har alle sine «kunder» internt i virksomheten (Besanko, 2013).

Ved å sette ut en eller flere aktiviteter kan byråkratieffekten reduseres. Det kan skje ved at virksomheten slipper å ta avgjørelser knyttet til hvilke prosjekter ressursene skal allokere til, samt at deler av driften blir utsatt for markedskonkurranse. Den resterende driften som virksomheten sitter igjen med vil også bli mindre kompleks og dermed mindre byråkratisk. Agentkostnadene kan reduseres ved å sette ut en tjeneste til en ekstern aktør ettersom handelen blir bundet av en kontrakt. Det er da lettere å konkretisere hvilket mål som skal oppnås og hvordan dette målet skal nås. På den måten er sannsynligheten større for at tilbyderer handler i samsvar med det bedriften ønsker. Det er likevel viktig å påpeke at selv om agentkostnadene reduseres så kan kostnadene ved å følge opp kontrakten bli svært høye. Når det gjelder

innflytelseskostnader så vil de kunne reduseres når en virksomhet setter ut deler av driften, på grunn av at de ikke lenger er utsatt for at en avdelingsleder fremmer sitt eget prosjekt.

Tjenesteutsetting vil i mange tilfeller føre til forbedret effektivitet og kvalitet, men det vil også generere en større risiko (Quélin & Duhamel, 2003). Virksomheten har ikke lenger kontroll over kvaliteten på det som leveres og om leveransen kommer i tide. Ved å sette ut en aktivitet blir virksomheten også mer avhengig av en annen part. En mangelfull kontrakt eller brudd på kontrakten kan gi store økonomiske konsekvenser for begge partene. Denne risikoen er derfor viktig å vurdere. Et eksempel kan være når en privat tilbyder inngår en kontrakt som innebærer å bygge og drive et kommunalt sykehjem i en begrenset periode (Robertsen, 1999). I den forbindelse vil det oppstå en risiko knyttet til om kvaliteten på sykehjemsdriften er god nok, i tillegg til en økonomisk risiko. I et slikt tilfelle vil investeringskostnaden for den private aktøren være svært stor, mens alternativverdien senere er svært liten. Årsaken er at virksomheten er nødt til å investere i bygget, men dersom de ikke får fornyet kontrakten med kommunen vil de stå igjen med et bygg de ikke kan bruke, og som derfor må selges billig. I dette tilfelle står den private aktøren ovenfor en stor økonomisk risiko. På den andre siden vil det være en risiko for kommunen med tanke på at den private aktøren kan gå konkurs, og de må finne nye lokaler å drive det aktuelle sykehjemmet i.

Når en virksomhet setter ut en del av driften vil de kunne oppnå kvalitet- og effektivitetsforbedringer gjennom å utnytte andres kompetanse, noe som kan forbedre den interne styringen og kontrollen over aktiviteten. Tjenesteutsetting vil også kunne redusere byråratieffekten ved å utsette aktivitetene for konkurranse, som igjen kan medføre økt kvalitet og effektivitet. Det vil imidlertid oppstå en risiko knyttet til om tilbyderen faktisk leverer i henhold til kontraktsvilkårene.

### **2.2.5 Fremtidig behov for intern kompetanse**

En konsekvens av å sette ut en aktivitet er at en betydelig del av virksomhetens kunnskap og kompetanse havner hos andre og kjernekompetansen kan på den måten bli svekket (Jennings, 1997; McIvor, 2000). Virksomheter er ofte avhengig av kjernekompetansen for å opprettholde sin nåværende konkurransekraft og fremtidig utvikling.

Kjernekompetanseteorien går som tidligere nevnt på at alle aktiviteter som ikke er tilknyttet kjernevirksomheten, bør settes ut. En av årsakene til det er at virksomheten ønsker å fokusere

på det som skaper verdi. Det kan også komme av at virksomheten vil bli kvitt ansvaret for et vanskelig virksomhetsområde (McIvor, 2000). Uavhengig av årsaken så kan en aktivitet som ikke er direkte knyttet til kjernevirksomheten, likevel spille en viktig rolle for virksomheten. IT-tjenester er som tidligere nevnt et eksempel på det. IT-funksjonen er ikke en naturlig del av kjernen, men kan likevel være viktig å beholde internt på grunn av synergien den skaper med andre avdelinger (Belcourt, 2006).

Videre kan evnen til å innovere og skape profitt reduseres ved tjenesteutsetting. Det kommer av at virksomheten etter tjenesteutsetting, sitter igjen med redusert kapasitet samtidig som at presset på å være innovativ nå er overført til en annen part (Kakabadse & Kakabadse, 2000). To viktige strategiske bekymringer ved tjenesteutsetting er tap av kritisk kompetanse og utvikling av feil kompetanse, samt tap av tverrfaglig kompetanse (Quinn & Hilmer, 1994). Tap av kritisk kompetanse går ut på at virksomheter i mange tilfeller ikke tenker på både nødvendig langsiktig kompetanse og strategisk sikkerhet, før de velger å overlate aktiviteten til en ekstern aktør. Noen aktiviteter kan i utgangspunktet virke ubetydelige for virksomhetens verdiskapning og settes derfor ut til en ekstern part. Problemet oppstår når leverandøren ikke lenger leverer som ønsket og virksomheten selv har mistet kompetansen til å utføre aktiviteten internt. Virksomheten har allerede lært opp leverandøren til å utføre aktiviteten, og de kan heller ikke stoppe dem i å levere til konkurrentene. Når det gjelder bekymringen rundt tap av tverrfaglig kompetanse, går den på at samarbeid på tvers av ulike aktiviteter kan bidra til nye løsninger og kunnskap (Quinn & Hilmer, 1994). Dersom flere aktiviteter blir satt ut, kan muligheten for dette samarbeidet forsvinne, med mindre de klarer å opprettholde et godt samarbeid med tilbyderen. Det kan imidlertid være ekstra utfordrende å kommunisere og koordinere på tvers av bedrifter (Kremic et al., 2006).

Når virksomheten vurderer om de skal sette ut aktiviteten så må de ta i betraktning om det kan føre til tap av intern kompetanse og fremtidige muligheter. I den forbindelse bør virksomheten foreta en omfattende evaluering da kapabiliteter som i utgangspunktet ikke er en kilde til konkurransefortrinn, likevel kan være kritiske for virksomhetens suksess (Mullin, 1996; Quinn, 1999 (referert i Roberts, 2001)). Virksomhetens evne til å vurdere sin egen strategi, lære og skape nye kapabiliteter kan svekkes dersom man velger å bruke ekspertise eksternt fremfor å ha den internt i virksomheten. Tjenesteutsetting vil i slike tilfeller svekke kjernekompetansen og hindre bedriften i å tilpasse seg endringer i markedet.

### **2.2.6 Sikkerhet og konfidensialitet**

De fleste virksomheter besitter verdifull bedriftsinformasjon som ikke bør bli offentlig kjent. Det kan være informasjon om kunder, produktdesign eller annen informasjon som er med på å skape et konkurransefortrinn (Besanko, 2013). Ved tjenesteutsetting må virksomheten i mange tilfeller dele slik informasjon med leverandøren for at de skal klare å utføre aktiviteten effektivt (Yang et al., 2007).

Hvilken type aktivitet som blir satt ut og hvem den eksterne aktøren er vil være avgjørende for hvor stor risikoen for informasjonslekkasje er (Peltier, 1996). Risikoen ved bruk av eksterne konsulenter vil for eksempel være stor, i og med at de får tilgang til informasjon om store deler av virksomheten. Deres yrke er imidlertid avhengig av et godt rykte og profesjonalitet for å lykkes og risikoen vil dermed reduseres (Peltier, 1996). Sannsynligheten for at entreprenører velger å utnytte sensitiv informasjon kan være større da deres karriere ikke vil utsettes på samme måte. De får imidlertid kun tilgang til en begrenset del av den totale prosessen, så risikoen vil likevel ikke være så stor (Peltier, 1996). Tjenesteutsetting innebærer også i mange tilfeller å sette ut hele funksjoner til store velkjente virksomheter gjennom gode kontrakter, noe som gir minimal risiko. Dersom funksjonen derimot blir satt ut til mindre og ukjente bedrifter uten fullkomne kontrakter vil risikoen potensielt være svært høy.

Dersom virksomheten velger å bruke eksterne samarbeidspartnere vil risikoen for informasjonslekkasje naturligvis øke. Det finnes likevel flere tiltak som kan gjennomføres for å redusere risikoen for lekkasje, slik som å utarbeide gode kontrakter eller å bygge opp tillit med den andre parten (Peltier, 1996). Det vil likevel alltid være en risiko til stede, siden det er praktisk umulig å utarbeide fullkomne kontrakter. Dette gjelder også selv om virksomheten har en patent, da det i likhet med kontrakter er vanskelig å spesifisere nøyaktig hva som er dekket av patentet (Besanko, 2013). Dersom en virksomhet sitter med svært sensitiv informasjon bør de derfor velge å beholde alle de kritiske aktivitetene internt.

### **2.2.7 Produksjonskoordinering**

Styring av forholdet mellom partene krever betraktelig med ressurser etter at beslutningen om å sette ut en aktivitet er tatt (Kaipia & Turkulainen, 2016). Det er en av grunnene til at virksomheter er kritiske til tjenesteutsetting (Gunasekaran et al., 2015). Ansatte på ulike nivåer i den vertikale kjeden tar ofte beslutninger som påvirker hverandre, og god koordinering er

derfor avgjørende (Besanko, 2013). Et eksempel på en situasjon hvor god kommunikasjon og koordinering vil være viktig er ved planlagte kampanjer eller arrangementer. Produksjonsavdelingen bør da bli informert om omfanget av kampanjen slik at det blir produsert nok enheter i tide. Det samme gjelder dersom komponenter til samme enhet blir produsert ulike steder. Kommunikasjon er da viktig for å sørge for at de enkelte delene passer sammen (Besanko, 2013). I utgangspunktet er det svært utfordrende å oppnå god kommunikasjon og koordinering innad i en bedrift (Kremic et al., 2006). Dersom deler av driften i tillegg flyttes ut til en ekstern part vil kommunikasjonen og koordineringen kunne bli enda mer utfordrende, da de ansatte blir påvirket av ulik bedriftskultur og ulike mål. Det har også vist seg at i tilfeller hvor kostnader er den største grunnen for tjenesteutsetting kan det ses på som mindre risikabelt og enklere å styre enn hvis kvalitet har høyeste prioritet (Kaipia & Turkulainen, 2016). Dette kommer av at kostnader er lettere å måle og spesifisere i kontrakter, enn hva kvalitet er.

God koordinering kan være med på å sikre at de rette menneskene gjør jobben korrekt med minimalt dobbeltarbeid (Besanko, 2013). Det vil naturligvis være enklere å ha kontroll dersom virksomheten beholder aktiviteten internt. For å sikre god koordinasjon mellom partene ved tjenesteutsetting, bruker bedrifter i de fleste tilfeller kontrakter som spesifiserer krav til utførelse, leveransetider og kvalitet. Kontrakter er imidlertid aldri fullkomne, og det vil av den grunn alltid være en risiko knyttet til at koordineringen ikke blir optimal (Besanko, 2013). Dette vil vi komme tilbake til i delkapittel 2.2.8.

Tjenesteutsetting er i mange tilfeller avhengig av god kommunikasjon og koordinering mellom partene. Hvis dette ikke er til stede vil det være svært vanskelig å operere effektivt og det vil kreve unødvendig ekstraarbeid. Dersom dårlig koordinering utgjør er stor risiko for virksomheten, bør de beholde alle de kritiske aktivitetene internt.

### **2.2.8 Kostnader**

Tjenesteutsetting har lenge blitt brukt for å redusere kostnader (Kremic et al., 2006; Quélin & Duhamel, 2003), og i mange tilfeller kan kostnadsbesparelsen være signifikant. Klassisk økonomisk teori forklarer at enhver virksomhet bør sette ut tjenester som kan utføres rimeligere eksternt (Solli-Sæther & Gottschalk, 2008). Ved tjenesteutsetting er det i litteraturen og i praksis særlig snakk om to typer kostnader (Johnsen et al., 2004). Disse er

produksjonskostnader, som er håndfaste kostnader, og subjektive kostnadene som oppstår ved inngåelse og oppfølging av en handelsavtale (transaksjonskostnader). Den sistnevnte kan være vanskeligere å estimere enn førstnevnte, men begge er like viktige ved en tjenesteutsettingsbeslutning. Virksomheten bør velge det alternativet som minimerer de totale kostnadene, altså summen av produksjons- og transaksjonskostnadene.

### **Produksjonskostnader**

Enhver bedrift bør fokusere på de aktivitetene som de har mest kompetanse på, og la alt annet utføres av andre virksomheter (Besanko, 2013). Årsaken er for det første at virksomheter man setter ut tjenesten til, ofte besitter fortrolig informasjon eller patenter som gjør det mulig for dem å produsere til en lavere kostnad. Videre har slike virksomheter muligheten til å aggregere behovene til mange kunder, og dermed oppnå stordriftsfordeler. Til sist vil de kunne dra nytte av erfaringen som tilbyderer har etter å ha utført samme oppgave mange ganger (læringseffekten) (Besanko, 2013). Ved å sette ut aktiviteter til spesialiserte leverandører kan virksomheten altså operere mer kostnadseffektivt og oppnå stordriftsfordeler, for eksempel gjennom at kostnader til utvikling og opplæring hos slike leverandører kan deles på flere (Belcourt, 2006). En undersøkelse gjort av Domberger (1999) baserte seg på 7500 offentlige organisasjoner i Australia, og viste at ved å sette ut renholdstjenester så sparte de i gjennomsnittet 56 % i forhold til å utføre tjenesten selv.

Tjenesteutsetting kan også føre til bedre kostnadskontroll for den aktuelle virksomheten (Alexander & Young, 1996). Når virksomheten blir belastet hver gang de bruker en annen virksomhets tjenester, vil det som regel føre til at de er mer forsiktig ved bruk av tjenesten. Et eksempel er opplæring. Dersom opplæring gitt av en ekstern leverandør krever et betydelig beløp per dag, så vil lederne naturligvis være mer opptatt av at de ansatte må bevise at opplæringen er nødvendig, og at det gir målbare fordeler (Belcourt, 2006).

Videre vil tjenesteutsetting i tillegg kunne føre til at virksomheten trenger færre ansatte, noe som innebærer at kostnadene knyttet til administreringen av aktiviteten reduseres. Det omfatter blant annet kostnader knyttet til å skaffe vikar ved sykdom og sykelønn (Hoff et al., 2009). Resultatet kan potensielt være økt kostnadskontroll, noe som reduserer risikoen for kostnadsoverskridelser. Tjenesteutsettingsprosessen alene, sett bort i fra tilgangen til tilbyderens erfaring og stordriftsfordeler, vil dermed kunne hjelpe virksomheten til å få bedre oversikt på kostnadsbruken og på den måten bidra til å redusere kostnadene ytterligere.

Tjenesteutsetting kan også påvirke kostnadsfleksibiliteten i virksomheten. Ved å sette ut en tjeneste vil andelen faste kostnader reduseres, mens de variable kostnadene øker tilsvarende (Hoff et al., 2009). Virksomheten kan da lettere tilpasse seg endringer i aktivitetsnivået, uten at det påvirker lønnsomheten i for stor grad (Hoff et al., 2009). Fleksibiliteten vil øke gjennom tjenesteutsetting siden virksomheten unngår å måtte foreta store og ofte irreversible investeringer (Yang et al., 2007).

Tjenesteutsetting kan redusere kostnadene til virksomheten gjennom tilgang på informasjon, patenter, stordriftsfordeler og læringseffekten. Virksomhetene kan oppnå bedre kostnadskontroll gjennom færre ansatte og økt bevissthet på kostnadene som genereres ved å sette ut tjenesten til en ekstern aktør. Ved å sette ut aktiviteter vil virksomheten potensielt oppnå bedre fleksibilitet i driften da kostnadene går fra å være bundet opp i driften til å bli variable.

### **Transaksjonskostnader**

Økonomisk teori legger vekt på at det er effektivt å bruke markedet fremfor å sitte med aktivitetene integrert i virksomheten. Ronald Coase (1937) har imidlertid reist spørsmål til hvorfor det da finnes så mange aktiviteter internt i virksomheter. Han konkluderte med at det må finnes kostnader forbundet med å bruke markedet, som kan elimineres ved å beholde aktivitetene internt. Disse kostnadene har i senere tid blitt kalt transaksjonskostnader. For å ta en god beslutningen knyttet til tjenesteutsetting bør virksomheten foreta en avveining mellom mulighet til å utnytte stordriftsfordeler i markedet og de økte transaksjonskostnadene som oppstår (Williamson, 1981). Dersom transaksjonskostnadene ved å bruke markedet er større enn fordelene, bør virksomheten følgelig velge å beholde aktiviteten internt.

Kostnadene ved å delta på markedet har i senere tid blitt delt inn i ex-ante og ex-post (Williamson, 1985). Ex-ante består av kostnadene knyttet til å utarbeide, forhandle frem og sikre en avtale. Ex-post omfatter fire typer kostnader. Den ene typen er de som oppstår dersom en mislykkes med å tilpasse seg, slik at en blir bundet til en avtale selv om den ikke lenger er lønnsom (maladaptation). Den andre er knyttet til forhandlinger om lavere pris for å rette opp i feil. Den tredje kostnaden omhandler oppsett og løpende drift av styringsstrukturen. Den siste er de kostnadene som er forbundet med å skape et bånd mellom partene for å sikre avtalen. Ex-ante og ex-post kostnadene er gjensidig avhengig av hverandre og må derfor undersøkes samtidig og ikke etter hverandre.



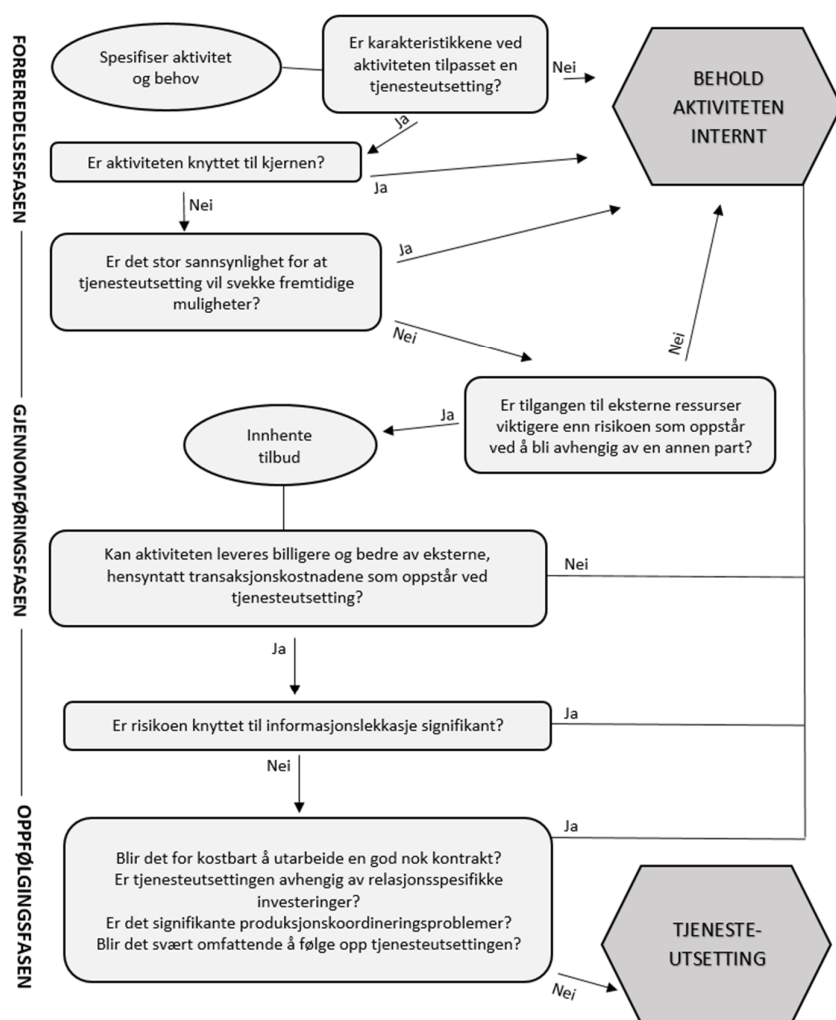
Ved tjenesteutsetting vil transaksjonen mellom virksomhetene ofte være bundet av en kontrakt som skal sikre avtalen. En kontrakt definerer skriftlig hva som faktisk er avtalt, samt det rettslige forholdet mellom to parter (Besanko, 2013). Den spesifiserer blant annet hva de ulike partene skal levere, og konsekvensene av at en av partene ikke innfrir kontraktsvilkårene. På den måten vil en kontrakt bidra til å redusere ex-post kostnadene. Det er likevel slik at ikke alle kontrakter er like effektive til å sikre at aktiviteten blir gjennomført som avtalt (Besanko, 2013), og når en part bryter avtalen kan det medføre store konsekvenser for virksomheten. Hvor god en kontrakt er, avhenger av hvordan den er utformet. En fullkommen kontrakt inneholder informasjon om begge parter rettigheter og ansvar i alle mulige situasjoner som kan oppstå, og eliminerer dermed sannsynligheten for at en av partene handler i strid med avtalen (Besanko, 2013). En slik kontrakt er derimot vanskelig å utarbeide i praksis på grunn av faktorer som menneskers begrenset rasjonalitet, vanskeligheter med å spesifisere eller måle prestasjon og asymmetrisk informasjon (Besanko, 2013).

Begrenset rasjonalitet handler om menneskers begrensninger knyttet til å ta til seg informasjon og takle kompleksitet. Det fører til at man ikke klarer å se alle mulige situasjoner som kan oppstå, og fullkomne kontrakter blir da utfordrende å utarbeide (Besanko, 2013). Vanskeligheter med å spesifisere eller måle prestasjon, kan komme av at utførelsen av en aktivitet er kompleks. utfordringer med å spesifisere partenes ansvar og rettigheter, fører ofte til at språket i kontrakten blir for vagt og generelt til å vite hva som er utfallet i hver enkelt situasjon (Besanko, 2013). Mangel på spesifisering av forventninger til tilbyderer kan føre til at kjøperen mister kontrollen over aktiviteten som er satt ut (Yang et al., 2007). Videre kan det være vanskelig å spesifisere ønsket prestasjon for utførelsen for deretter å måle den riktig. Det vil da kunne være utfordrende å fange opp og kreve rettelse av tilbyderer når de presterer svært bra i starten, for så å levere dårligere. Dette er et relativt vanlig problem i forbindelse med avtaleinngåelse, siden leverandøren ønsker å gi et godt førsteinntrykk (Schwyn, 1999). Risikoen for at ex-post kostnadene øker er altså stor når virksomheten ikke klarer å spesifisere hva som forventes av den andre parten, og heller ikke klarer å måle prestasjonen på det som leveres. Den siste faktoren, asymmetrisk informasjon, går på at partene sjeldent har lik tilgang til alt av relevant informasjon knyttet til kontrakten. Det kan føre til at den informerte parten gir uriktige opplysninger for å ha kontrakten på sin side (opportunisme) (Besanko, 2013). Disse tre faktorene kan gjøre det svært ressurskrevende å utarbeide gode kontrakter, og ex-ante kostnadene vil dermed øke.

Tjenesteutsettingsprosessen vil øke transaksjonskostnadene (Gunasekaran et al., 2015). Hvor store kostnadene blir, varierer med virksomhetens kompetanse på utforming av kontrakter. Når virksomheten opparbeider erfaring på utarbeidelse av kontrakter vil de bli bedre kjent med forholdene og dermed vil kontraktene potensielt bli mer fullkomne. Transaksjonskostnaden vil følgelig reduseres når virksomheten opparbeider seg denne kompetansen.

### 2.3 Modell for beslutningsprosess ved generell tjenesteutsetting

Basert på beslutningskriteriene for tjenesteutsetting som er identifisert fra eksisterende litteratur, har vi utarbeidet modell 1. Den viser beslutningsprosessen en virksomhet bør gjennomføre i forbindelse med tjenesteutsetting. De runde elementene i modellen viser prosesser eller handlinger som virksomheten bør utføre, mens de som er firkantet viser hva virksomheter bør vurdere (beslutningskriterier).



Modell 1: Modell for beslutningsprosess ved generell tjenesteutsetting

Modell 1 kan deles inn i 3 faser, det er forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og oppfølgingsfasen. Modellen viser at virksomheten bør starte med å spesifisere aktiviteten som skal utføres og behovet de ønsker at skal dekkes. Når aktiviteten og kravspesifikasjoner blir grundig gjennomgått i starten av prosessen sparer det virksomheten for unødvendige problemer senere i beslutningsprosessen (Hoff et al., 2009). Gjennomgangen kan i tillegg bidra til at virksomheten blir mer effektiv, siden de blir tvunget til å se på hva som driver kostandene og hva som hindrer produktivitet. **Forberedelsesfasen** er spesielt viktig da manglende kravspesifikasjoner til eksterne leverandører er en svært vanlig årsak til at tjenesteutsetting ofte mislykkes (Hoff et al., 2009). Etter at spesifiseringen og behovsanalysen er gjennomført bør virksomheten vurdere om karakteristikkene ved aktiviteten er tilpasset en tjenesteutsetting (se delkapittel 2.2.1). Hvis aktiviteten fortsatt er kandidat for tjenesteutsetting bør de se på om aktiviteten er knyttet til deres kjernevirksomhet. Er den det skal aktiviteten, ifølge teorien, utføres internt uansett (Belcourt, 2006; Gunasekaran et al., 2015; Kremic et al., 2006; Prahalad & Hamel, 2003). Dersom den ikke er en del av kjernen skal den i utgangspunktet settes ut, men det kan likevel være lurt å utføre den internt dersom tjenesteutsettingen begrenser virksomhetens utvikling og fremtidige muligheter på grunn av at viktig kompetanse blir overført til en ekstern part. Før virksomheten går over til gjennomføringsfasen og henter inn tilbud fra eksterne aktører må de vurdere om tilgangen de får på eksterne ressurser er viktigere enn den risikoen de blir utsatt for ved å binde seg til en annen part.

I beslutningsprosesser hvor det viser seg at tilgang til ressurser er viktigere enn risikoen ved å være avhengig av en annen part, bør virksomheten gå over til å vurdere beslutningskriteriene i **gjennomføringsfasen**. Først må virksomheten innhente tilbud fra potensielle leverandører. Det vil en gi indikasjon på om en ekstern part vil kunne utføre aktiviteten billigere og bedre enn virksomheten selv kan gjøre internt. Det er viktig at virksomheten er oppmerksom på at tilbudene ofte inneholder «skjulte kostnader» som ikke kommer klart frem av tilbudet. Ved vurderingen må virksomheten blant annet passe på at anskaffelseskostnadene fra leverandørene blir sammenlignet med både de interne produksjonskostnadene og transaksjonskostnadene. Hvis det fortsatt ser ut som at det lønner seg å sette ut aktiviteten, må de ta stilling til om et samarbeid medfører signifikant risiko knyttet til informasjonslekkasje.

Videre er det viktig at virksomheten også vurderer de forholdene som oppstår etter at beslutningen er tatt (**oppfølgingsfasen**), slik som utarbeidelse av kontrakt, oppfølging av avtalen og konsekvenser ved avslutning av avtaleforholdet. Enkelte aktiviteter kan være så

omfattende og vanskelig å spesifisere at utarbeidelse av en god kontrakt vil være svært ressurskrevende. Dersom virksomheten ikke klarer å utarbeide en god nok kontrakt kan risikoen for at tilbyderen ikke klarer å levere etter virksomhetens behov og ønsker, være stor. Det mest fordelaktige vil da være å beholde aktiviteten internt. En annen avgjørende faktor for om aktiviteten settes ut til en ekstern part eller ikke, er hvor mye ressurser som kreves for å koordinere, følge opp og sikre avtalen. Til slutt må mulighetene som virksomheten har etter avslutning av et slikt avtaleforhold tas i betraktning. Det kan for eksempel være at inngåelse av avtalen gjør at de mister fremtidige handelspartnere, eller at samarbeidet krever store relasjonsspesifikke investeringer som mister verdi utenfor avtalen. Dersom disse faktorene blir større enn besparelsen som oppnås ved å sette ut aktiviteten, bør den heller utføres internt.

## **2.4 Beslutningskriterier ved tjenesteutsetting i kommuner**

Tjenesteutsetting i private virksomheter er ofte drevet av kostnader og strategiske aspekter, mens offentlige virksomheter som regel er politisk drevet (Kremic et al., 2006). Det innebærer at tjenesteutsettingsbeslutningen ofte blir tatt på bakgrunn av hva politikerne mener, og agendaen til de valgte politikerne er derfor svært sentral. Andre faktorer som kan påvirke tjenesteutsettingsbeslutninger i offentlige virksomheter er ivaretagelse av sosial velferd og trender i samfunnet (Avery, 2000). Selv om årsakene til tjenesteutsetting er ulike, er de forventede fordelene og ulempene i stor grad like (Kremic et al., 2006). I dette delkapittelet er det utarbeidet proposisjoner for hvordan vi tror at beslutningskriteriene fra eksisterende litteratur brukes ved tjenesteutsetting i kommuner. Basert på vårt litteratursøk er det som tidligere nevnt et begrenset litteraturgrunnlag på dette feltet, og derfor er proposisjonene basert på både eksisterende litteratur og våre antagelser.

### **Omfang og karakteristikk ved aktiviteten**

Vi kan ikke se noen årsaker til at kommuner skal påvirkes av omfanget og karakteristikk ved aktiviteten på en annen måte enn det litteraturen fremmer. Det som kan være ulikt er karakteristikk som går ut på hvor mange ansatte som blir påvirket av beslutningen. Kommunen er underlagt begrensninger på hvor mye ressurser som kan brukes på ansettelser, og det blir da viktig å holde antall ansatte på et akseptabelt nivå (Belcourt, 2006). Tjenesteutsettingsbeslutninger som gjør at et større antall ansatte flytter ut av virksomheten, vil derfor i utgangspunktet være å foretrekke for kommuner. Dette er ikke alltid en mulighet da det er vanskeligere å foreta nedbemanning i offentlig sektor enn i privat sektor (Kremic et al.,

2006). Det tyder på at dersom beslutningen gjelder opprettelse av en ny aktivitet, som ikke innebærer nedbemanning, ønsker kommunen at det skal påvirke mange stillinger for å unngå å bruke ressurser på ansettelser. Dersom det er en eksisterende aktivitet og ansatte må omplasseres eller sies opp, blir det imidlertid en annen sak. Kommunen vil da ønske at beslutningen skal omfatte så få ansatte som mulig da det er vanskelig å nedlegge stillinger. Tidligere litteratur sier at hva som er ønskelig varierer fra situasjon til situasjon, og derfor vil ikke dette være et forhold som vi kan trekke frem at er spesielt ulikt mellom litteraturen og ved kommuner.

*P1: Karakteristikk ved aktiviteten påvirker kommuner på samme måte som litteraturen tilsier.*

### **Kjernevirksomhet**

Litteraturen sier først og fremst at kjerneaktivitetene skal forbli internt i virksomheten (Belcourt, 2006; Gunasekaran et al., 2015; Kremic et al., 2006; Prahalad & Hamel, 2003). Dette er ikke et beslutningskriterium som kommunen følger på samme måte. Det er flere kommuner som har valgt å sette ut kjerneoppgavene sine, som for eksempel driften av sykehjem. Det ser derfor ut som at identifisering av kjerneoppgaver ikke er avgjørende for at aktiviteten blir utført internt. Det er likevel enkelte oppgaver i kommunen som ikke bør settes ut til eksterne (Hoff et al., 2009). Det er for eksempel aktiviteter som er knyttet til den demokratiske styringsprosessen i en kommune, i tillegg til beredskapstjenester som brannvesen der det kan være vanskelig å finne gode effektivitetsmål å gå ut fra (Hoff et al., 2009).

Eksisterende litteratur sier at ved å sette ut aktiviteter så kan ressurser frigjøres slik at virksomheten kan fokusere på sin egen kjernekompetanse. Dette fokuset bidrar igjen til å skape et konkurransefortrinn (Hoff et al., 2009). En kommune er ikke utsatt for markedskonkurranse på samme måte som en privat virksomhet og det vil derfor ikke være så viktig at de gjenværende aktivitetene bidrar til konkurransefortrinn. Det kan heller se ut som at fokuset er på at tjenesteutsettingen skal bidra til at de ansatte kan konsentrere seg om det de kan best. På den måten kan kvaliteten på tjenestene som tilbys lokalsamfunnet optimaliseres.

*P2: At aktiviteten er en del av kjernevirksomheten er ikke avgjørende for at den skal utføres internt.*

*P3: Kommuner velger ikke å sette ut en aktivitet for å oppnå konkurransefortrinn, men for at kvaliteten på tjenestene til samfunnet skal bli optimale.*

### **Tilgang til eksterne ressurser**

Kommuner og kanskje spesielt små kommuner, sliter ofte med å dekke nødvendig kompetanse på alle områder. Det kommer i stor grad av begrensningen på tilgjengelige ressurser på grunn av regulerte kostnadsrammer. Det er ofte begrensninger for hvor mange en kommune kan ansette (Kremic et al., 2006) og dette beslutningskriteriet vil av den grunn være spesielt viktig for en kommune. En del av tidligere forskning vektlegger imidlertid at virksomheter velger å sette ut aktiviteter for å få tilgang til eksterne ressurser, som igjen kan gi konkurransefortrinn (Dyer & Singh, 1998; Perunović & Pedersen, 2007). En kommune er ikke påvirket av markedskonkurransen. Derfor tror vi at ønsket om tilgangen til eksterne ressurser heller handler om at de ikke har mulighet til å utføre aktiviteten selv på grunn av begrensede ressurser (Perunović & Pedersen, 2007; Solli-Sæther & Gottschalk, 2007).

*P4: Kommuner foretar tjenesteutsetting på grunn av mangel på interne ressurser, ikke for å oppnå konkurransefortrinn.*

### **Kvalitet og utførelse av aktiviteten**

Kommuner er opptatt av velferd i samfunnet og ønsker av den grunn å effektivisere driften slik at tjenestene som leveres har god kvalitet. Beslutningskriteriet kvalitet og utførelse av aktiviteten blir av den grunn viktig for kommuner ved tjenesteutsettingsbeslutninger. Fordelene kommunene oppnår ved å benytte seg av spesialister vil være de samme som er nevnt i eksisterende litteratur (delkapittel 2.2.4). Det som derimot skiller seg ut er hvordan byråkratieffekten og ansvarsfølelsen påvirker kommuner i forhold til private virksomheter.

Ordet byråkrati brukes ofte for å forklare at den offentlige sektoren har blitt for stor, ineffektiv og har for stor makt (Hansen, 2015). Litteraturen forklarer at tjenesteutsetting vil kunne bedre denne situasjonen i en virksomhet (Besanko, 2013). Beslutningskriteriet kan derfor være enda viktigere å vurdere for en kommune enn for private virksomheter som ikke er like byråkratiske. Som tidligere nevnt ble vaskeri på sykehus brukt som eksempel på hvordan en avdeling som ikke er utsatt for konkurranse kan skjule ineffektivitet. Eksempelet kan sammenlignes med driften av kommuner da de heller ikke er utsatt for konkurranse. Det offentlige råder i en del tilfeller over andre virksomheter som produserer de samme tjenestene (Robertsen, 1999). Det er for eksempel vanlig at en person blir henvist til en offentlig tjenesteleverandør, slik som et sykehjem, når vedkommende blir tildelt en tjeneste. Denne praksisen skjermer den aktuelle leverandøren fra å måtte konkurrere om klienter, som igjen kan være opphav til ineffektivitet

(Robertsen, 1999). Når det gjelder agentkostnadene vil de på samme måte som for private virksomheter kunne reduseres når kommunen setter ut aktiviteter, siden de da blir bundet av en avtale. Innflytelseskostnadene er imidlertid ikke like relevant for kommuner siden avdelingsledere lønnes etter tariff og ikke belønnes etter hvor godt de presterer.

Noen erfarer at ansvarsfølelsen knyttet til å levere en aktivitet med god kvalitet blir bedre ved tjenesteutsetting (Deakin & Walsh, 1996 (referert i Kremic et. al., 2006)). Kommuner kan imidlertid erfare at tjenesteutsetting medfører at ansvarligheten ovenfor leveransen til samfunnet forsvinner. Det kommer av at en ekstern part vil vise ansvarlighet ovenfor hva kontrakten krever, men de vil ikke ha den samme interessen for velferd i samfunnet som en kommunalt ansatt (Deakin & Walsh, 1996 (referert i Kremic et. al., 2006)). Videre vil risikoen som oppstår når en virksomhet binder seg til en annen gjennom tjenesteutsetting være lik for kommuner som det tidligere litteratur forklarer (Robertsen, 1999). Risikoen kan i enkelte tilfeller være enda høyere for kommuner på grunn av at de plikter å levere en god standard til lokalsamfunnet.

*P5: Kvalitet og utførelse av aktiviteten er et sentralt beslutningskriterium i kommuner.*

*P6: Reduksjon av agentkostnader og byråkratieffekten er beslutningskriterier som blir vurdert i kommuner.*

*P7: Ansvarlighet ovenfor utførelse av aktiviteten og ansvarlighet ovenfor samfunnet er en viktig avveining i kommuner.*

*P8: Kommuner vurderer hvor stor risiko de er utsatt for ved å binde seg til en ekstern tilbyder.*

### **Fremtidig behov for intern kompetanse**

Risikoen for tap av intern kompetanse ved bruk av tjenesteutsetting er like stor for kommuner som for private virksomheter. Forskjellen ligger imidlertid i at private virksomheter må overleve i et marked med stor konkurranse og er av den grunn mer avhengig av å være innovative og utnytte mulighetene som oppstår. En kommune står ikke ovenfor den samme markedskonkurransen, og av den grunn ser det ikke ut som at dette beslutningskriteriet er avgjørende for om kommuner setter ut aktiviteten eller ikke.

*P9: Vurderinger knyttet til fremtidig behov for intern kompetanse slik at virksomheten hindrer redusert konkurransekraft, er viktigere for private virksomheter enn for kommuner.*

## **Sikkerhet og konfidensialitet**

I kommuner brukes både innleide konsulenter, entreprenører og underentreprenører, og i enkelte situasjoner settes også hele funksjoner ut. Det innebærer at kommunen i utgangspunktet er svært utsatt for lekkasje av informasjon. For private bedrifter er det ofte snakk om lekkasje av forretningshemmeligheter, mens for en kommune vil dette handle mer om lekkasje av taushetsbelagt informasjon. Det kommer av at de fleste saksdokumenter, journaler og lignende dokumenter allerede er tilgjengelig for allmennheten, jf. lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19 mai 2006 nr. 16 (Offentleglova, 2006).

Offentlig produksjon er som regel skjermet mot konkurranse (Robertsen, 1999), og det innebærer at lekkasje av informasjon ikke er like kritisk. Private virksomheter har på den andre siden ofte forretningshemmeligheter som kan ødelegge hele virksomheten dersom den blir offentlig kjent. Konsekvensene ved lekkasje av informasjon vil dermed ikke være like stor for kommuner som for virksomheter i den private sektoren.

*P10: Informasjonslekkasje er ikke et like sentralt beslutningskriterium for kommuner.*

## **Produksjonskoordinering**

Eksisterende litteratur fokuserer på at koordinering i produksjonen er noe som bør vurderes før valg om tjenesteutsetting (Besanko, 2013). Kommuner leverer tjenester fremfor å produsere produkter, og driftskoordinering blir dermed mer relevant for dem. Elementene som tas opp i eksisterende litteratur kan likevel gjøre seg gjeldene for driftskoordineringen i en kommune. Beslutninger som tas i forbindelse med utførelse av en tjeneste vil for eksempel påvirke de tilknyttede aktivitetene. Koordinering på tvers av aktiviteter for å unngå dobbeltarbeid vil også være svært sentralt. Når kommunen setter ut en aktivitet til en ekstern part, må de både sørge for god koordinering mellom aktiviteter og ha minst én ansvarlig som følger opp at avtalen blir overholdt. I noen tilfeller kan denne oppfølgingen bli så krevende at det overgår arbeidet som egentlig er satt ut for å frigjøre ressurser. Det vil av den grunn være viktig å vurdere om tjenesteutsetting fører til at koordineringen blir for utfordrerne, slik at kommunen ikke kan drive effektivt.

*P11: Vurderinger rundt koordinering er viktig for kommuner, men fokuset ligger mer på driftskoordineringen mellom tjenestene de leverer.*



### **Kostnader: produksjonskostnader og transaksjonskostnader**

Litteraturen påpeker at tjenesteutsetting kan skape bedre kostnadskontroll og kostnadsfleksibilitet, i tillegg til å redusere produksjonskostnadene. Transaksjonskostnadene vil imidlertid øke samtidig (se delkapittel 2.2.8). Beslutningskriteriet som omhandler kostnader er derfor viktig å ta hensyn til for å kunne avgjøre om en aktivitet bør settes ut eller ikke. Det er ingen faktorer som tilsier at reduksjon av produksjonskostnadene er ulikt fra tjenesteutsetting i private virksomheter i forhold til hos kommuner. Transaksjonskostnadene kan derimot variere da de i stor grad er avhengig av virksomhetens evne til å utarbeide kontakter, og påvirkes av de kravene som stilles til kommuner.

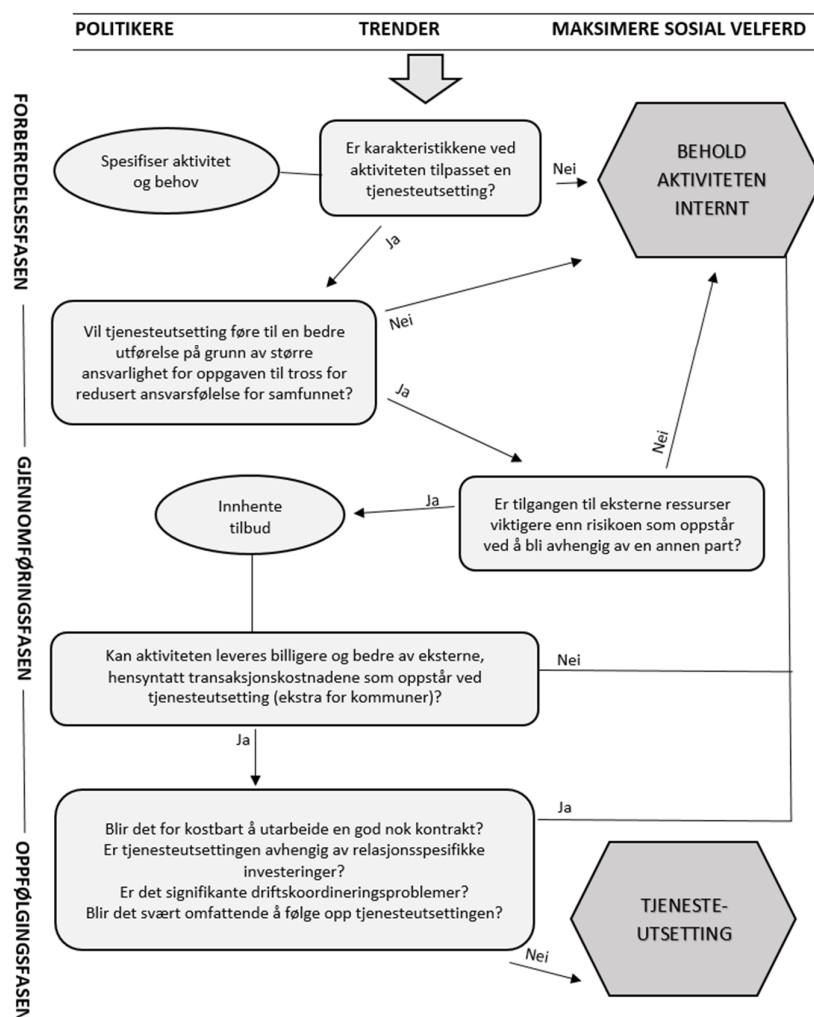
Da kommunen opererer med begrensede ressurser er kompetansen på håndtering av kontrakter og oppfølging ofte mindre enn hos mange private virksomheter. Det vil gjøre det vanskeligere å utarbeide gode kontrakter og risikoen for avtalebrudd blir følgelig større. I offentlig sektor er det ofte slik at «produksjonens art og størrelse kun kan fastsettes i det øyeblikk etterspørselen oppstår» (Robertsen, 1999). Det gjør utarbeidelse av fullkomne kontrakter i forkant av transaksjonen svært vanskelig. Et eksempel på kan tas fra behandling på sykehus (Robertsen, 1999). Her må behandlingen være tilpasset hver enkelt pasient, og både behandlings- og liggetiden er vanskelig å fastsette på forhånd. Av den grunn vil det være vanskelig å foreta gode nok spesifikasjoner i kontrakten mellom sykehuset og fylkeskommunen. I tillegg er det slik at kommuner er underlagt krav til hvordan arbeidet skal utføres og dokumenteres. Det fører til at forberedelsene til en tjenesteutsettingsprosess og gjennomføringen av den, kan kreve mer arbeid og drive transaksjonskostnadene høyere enn i en privat virksomhet (Rambøll, 2014). En av konklusjonene man kan trekke fra forskningen som til nå har blitt utført i forbindelse med tjenesteutsetting i kommuner, er at «Konkurransetsetting kan medføre betydelige transaksjonskostnader, både før og etter at kontrakten er inngått» (Hoff et al., 2009, s. 133). Vi tror derfor at dette beslutningskriterier er svært viktig for kommuner.

*P12: Kostnader er et veldig viktig beslutningskriterium i kommuner.*

*P13: Transaksjonskostnader vurderes grundig i kommuner da de utgjør en større sannsynlighet for økte kostnader enn i private virksomheter.*

## 2.5 Modell for beslutningsprosess ved tjenesteutsetting i kommuner

Basert på de beslutningskriteriene som vi antar at kommuner vurderer ved tjenesteutsetting, har vi utarbeidet modell 2. Modellen forsøker å gi en oversikt over hva kommunen bør tenke på når de skal avgjøre om en aktivitet skal settes ut til en ekstern aktør eller beholdes internt.



Modell 2: Modell for beslutningsprosess ved tjenesteutsetting i kommuner

Hovedforskjellen mellom modell 2 og modell 1 (delkapittel 2.3), er at modell 2 viser at beslutningskriteriene som kommuner anvender og avgjørelsen de tar påvirkes av eksterne faktorer. Kommuner opererer i et mer komplekst system som påvirkes av befolkningen, trender og politikere. Beslutningskriteriene som omhandler kjernekompetanse og risiko for svekket fremtidig muligheter er ikke like sentrale for kommunen ved avgjørelsen om en aktivitet skal settes ut eller ikke. Dette kommer av at kommunen ikke er like utsatt for markeds konkurranse som private virksomheter. Videre har en ny vurdering vist seg å være viktig for kommuner.

Den går på hvordan ansvarsfølelsen for aktiviteten og ovenfor samfunnet blir påvirket av å sette ut aktiviteten. Ansvarsfølelsen ovenfor aktiviteten blir ofte styrket når den blir utført av en ekstern part, men ansvarligheten ovenfor samfunnet kan svekkes på grunn av at den eksterne aktøren ikke har samme interesse og tankesett som kommunalt ansatte. Beslutningskriteriet som omfatter informasjonslekkasje gjør seg ikke gjeldene for kommuner, og produksjonskoordinering er byttet ut med driftskoordinering.

Selv om modell 2 for kommuner har mye tilfelles med modell 1 for generell tjenesteutsetting, må man merke seg at vurderingene er ulike. Et eksempel kan tas fra vurderingen av kostnadene. Når en kommune skal vurdere dette beslutningskriteriet må de passe på at de ikke kun ser på direkte interne produksjonskostnader og vanlige transaksjonskostnader. Det er også viktig at kostnadene som følger av at kommunen er underlagt et strengt regelverk, blir vurdert. Et annet eksempel er at kommuner ikke ser etter kostnadsreduksjonen for å maksimere profitt slik som private virksomheter. De ønsker å redusere kostnadene for å muliggjøre en bedre forvaltning av ressursene.

## **2.6 Beregning av kostnader ved tjenesteutsetting i kommuner**

Det offentlig er underlagt strengere krav til innkjøps- og anbudprosesser enn privat sektor, som vil kunne skape høyere transaksjonskostnader ved tjenesteutsetting (Hoff et al., 2009; Rambøll, 2014). Samfunnet godtar derimot ikke at kommunen bruker for mye ressurser på å organisere virksomheten (Opstad, 2006), og det vil derfor være viktig å kunne estimere hvor mye ressurser som går med ved intern drift og ved at en ekstern aktør utfører aktiviteten. En transaksjonskostnadsanalyse (TKA) tar for seg hvilke tjenester en kommune bør produsere selv og hvilke som bør settes ut (Johnsen et al., 2004), og er av den grunn sentral for kommuner. En slik analyse prøver å estimere både produksjons- og transaksjonskostnadene og ser på summen av disse. Det er ikke kun en ekstern tilbyders anskaffelseskostnader som er sett opp mot interne produksjonskostnader.

Det er flere økonomer som advarer mot å sette ut en for stor del av driften nettopp fordi det er vanskelig å estimere disse transaksjonskostnadene (Roodhooft & Warlop, 1999). For å operasjonalisere transaksjonskostnadene må man starte med å skille mellom objektive regnskapskostnader og subjektive økonomiske kostnader. En subjektiv kostnad er en kostnad som ikke direkte kan måles, slik som for eksempel tap av muligheten til fremtidig

verdiskapning. Utfordringen vil da oppstå ved kvantifisering av disse kostnadene fordi de ikke har en fast markedsverdi (Meramveliotakis & Milonakis, 2010). En mulighet er å kvantifisere de subjektive kostandene på en indirekte måte, og det er det også flere studier som har forsøkt å gjøre (Meramveliotakis & Milonakis, 2010). Forskningen på dette er derimot ufullstendig og det er ingen som har kommet med en løsning på hvordan transaksjonskostnadene generelt sett kan måles (Meramveliotakis & Milonakis, 2010). Det lengste forskningen har kommet frem til i dag er å kunne kvantifisere transaksjonskostnadene i en bestemt organisasjon eller forbundet med en bestemt avtale.

Kommuner er som tidligere nevnt underlagt flere krav og retningslinjer ved tjenesteutsetting enn privat sektor. Dette er med på å drive transaksjonskostnadene enda høyere hos kommuner. I de senere årene har det blitt benyttet en standardkostnadsmodell (SKM-modellen) for å estimere de administrative kostnadene tjenesteutsetting følger med seg (Rambøll, 2014). Modellen prøver å identifisere de områdene der kommuner er pålagt å fremskaffe og sende inn dokumenter i en anskaffelsesprosess. Deretter var målet å fremskaffe informasjon gjennom intervjuer for å kunne beregne kostnadene som påløper. I 2013 ble det utarbeidet en forskning og utviklings rapport basert på 40 intervjuer av informanter som jobber med offentlige anskaffelser (Rambøll, 2014). Rapporten gir et grunnlag for hva en anskaffelsesprosess generelt koster kommuner i Norge. SKM-modellen som har blitt benyttet for å beregne disse estimatene har tatt hensyn til tiden det tar å gjennomføre aktiviteten, timelønnen til den som utfører aktiviteten, hvor mange ganger den blir gjennomført og antall medarbeidere involvert, samt populasjonen (målgruppen). Mange av verdiene som er brukt i modellen er kun estimer og den må derfor tolkes med forsiktighet. Rapporten gir likevel en indikasjon på hva det koster kommunen å gjennomføre en anskaffelsesprosess, fra forberedning til oppfølging (Rambøll, 2014). Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelse vises i tabell 1.

*Tabell 1: Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelsesprosess i kommuner (Rambøll, 2014)*

| <b>Gjennomsnittlig kostnad per anskaffelse</b> | <b>Kommuner</b> |
|--|-----------------|
| <b>Under nasjonal terskelverdi</b>             | 97,998 kr       |
| <b>Under EØS- terskelverdi</b>                 | 106,761 kr      |
| <b>Over EØS- terskelverdi</b>                  | 107,409 kr      |

### 3.0 Metode

Metodekapittelet går nærmere inn på hvordan studien har blitt gjennomført. Det vil først bli gjort rede for valg av undersøkelsesdesign og metode. Deretter gis det en nærmere beskrivelse av casen vi har valgt å undersøke og avslutningsvis vil det bli gjort en vurdering av studiens validitet, reliabilitet, generaliserbarhet samt etiske avveininger.

#### 3.1 Valg av design: Kvalitativt teoridrevet casestudie

Valg av metode og forskningsdesign avhenger av oppgavens problemstilling (Ghauri, 2004; Johannessen et al., 2011). Det kommer av at problemstillingen er et spørsmål som det er forventet at undersøkelsen skal gi svar på (Johannessen et al., 2011). Det er derfor viktig å finne en metode som gjør oss i stand til å svare på vår problemstilling:

*«Hvordan håndterer kommuner beslutninger knyttet til tjenesteutsetting?»*

Det finnes allerede mye litteratur på generell tjenesteutsetting, men når det kommer til tjenesteutsetting i kommuner er litteraturen vi har klart å finne svært begrenset. Målet med oppgaven er av den grunn å bygge på den eksisterende litteraturen og bidra til videreutvikling av teori innenfor forskningsområdet knyttet til tjenesteutsetting i kommuner. Denne studien vil derfor kunne betraktes som en teoridreven studie.

Når det forskes på et område der det finnes lite eksisterende litteratur, og fokuset er på å utvikle eksisterende teori, så er casestudier en egnet metode (Ghauri, 2004). En fordel ved bruk av casestudie med tanke på problemstillingen i oppgaven, er at det kan bidra til en dypere forståelse av tjenesteutsetting i kommuner. Vi får på den måten muligheten til å utarbeide ny teori, og ikke bare teste tidligere teori (Ghauri, 2004). Casestudier er i tillegg egnet når et «hvordan» spørsmål skal besvares, slik tilfelle er her (Yin, 2014). En casestudie kjennetegnes ved at forskeren innhenter mye informasjon fra få enheter over en tidsperiode, gjennom detaljert og omfattende datainnsamling (Johannessen et al., 2011). Dette er en fleksibel forskningstilnærming som passer til en rekke ulike forskningsspørsmål (Ghauri, 2004). Casestudier kan gjennomføres ved hjelp av både kvalitative og kvantitative tilnærminger (Ghauri, 2004; Johannessen et al., 2011; Yin, 2014), og datainnsamlingen kan skje gjennom personlige intervjuer, observasjoner og skriftlige rapporter (Ghauri, 2004).

En tilnærming som starter med å utforske teori, og deretter innhenter empiri kalles deduktiv. Det er omsider svært utfordrende å ha en ren deduktiv tilnærming. Det kommer av at teorien vil påvirkes tidligere observasjoner, og på samme måte er det ikke mulig å forske uten å ha noen antagelser om hva man finner (Jacobsen, 2015). Tilnærmingen i denne oppgaven vil derfor være abduktiv, der forskningen blir sett på «som en stadig pågående prosess der funn leder til nye undringer som igjen leder til nye spørsmål som igjen må undersøkes» (Jacobsen, 2015 s. 35). Fokuset flyttes så over på hvor åpen eller lukket datainnsamlingen er. Det vil vi gå nærmere inn på nedenfor.

Problemstillingen har gjort det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming for datainnsamlingen. Det kommer av at problemstillingen er åpen og er derfor ikke ute etter et «hardt» fasitsvar, men heller en «mykere» tilnærming der økt forståelse og teoriutvikling er målet (Johannessen et al., 2011). I den forbindelse vil det være nyttig med en fleksibel forskningsmetode som gir mulighet for å korrigere forskningsspørsmål og teori etter hvert som en får mer innsikt i temaet (Askheim & Grenness, 2008). Ved bruk av en kvalitativ metode ender man opp med verbale beskrivelser av virkelige situasjoner (Silverman, 2015). Dette vil passe hensikten med denne studien bedre enn « (...) lett systemiserbar informasjon som kan legges inn på datamaskiner i standardisert form, slik at vi kan analysere mange enheter samlet» som man får ved bruk av kvantitativ metode (Jacobsen, 2015, s. 235).

De vanligste metodene for innsamling av kvalitativ data er åpne individuelle intervjuer, gruppeintervjuer, observasjoner, fokusgrupper og dokumentundersøker (Jacobsen, 2015; Johannessen et al., 2011). For den kvantitative metoden er det én form for datainnsamling som dominerer, det er spørreskjema med lukkede svaralternativer (Jacobsen, 2015). Vi mener at forståelse av tjenesteutsetting i kommuner blir bedre gjennom en datainnsamling som er basert på et kvalitativt design. Det kommer av at kommuner er komplekse og kan være vanskelig å forstå fullt ut. Hvordan kommunen drives og hvem som tar beslutningene, er i stor grad avhengig av hvordan kommunen er bygd opp, og hvem som er valgt til å sitte i de ulike posisjonene. Hvilken aktivitet som skal settes ut og personene som er involvert i beslutningen er også faktorer som påvirker hvordan utfallet blir. Dette er en kompleks prosess, og det vil derfor være vanskelig å få en god forståelse gjennom spørreskjema med fastlagte svaralternativ. Forståelsen vil trolig være bedre ved bruk av intervjuer med åpne spørsmål hvor informanten kan svare fritt. Metoden muliggjør at informantene kan uttrykke seg med deres egne ord, slik at vi som forskere lettere kan fange deres subjektive erfaringer og tolkninger (Graebner et al.,

2012). Selv om datainnsamlingen gjennom intervjuer er relativt åpen, har vi valgt å avgrense dataen som samles inn gjennom å legge føringer på at vi hovedsakelig fokuserer på tjenesteutsetting i forbindelse med Ås kulturhus. Oppsummert kan vi si at vi har valgt å bruke en kvalitativ teoridreven casestudie.

### **3.2 Casebeskrivelse**

Ås kommune ligger rundt 35 km sør for Oslo, og har en størrelse på litt over 100 km<sup>2</sup> med ca. 19.000 innbyggere. Kommunens arealer er preget av et åpent kulturlandskap med mye landbruk (Christensen, 2016). Midt i Ås sentrum ligger et kulturhus som åpnet i 1970 og som fylte rollen som kulturhus til ut på 90-tallet (Grepperud, 2007). På 90-tallet ble driften redusert og huset hadde en minimumsdrift over flere år på grunn av behov for rehabilitering og brannsikring. I et forsøk på å snu den negative trenden måtte det iverksettes tiltak for å oppgradere kulturhuset. Det medførte et behov for å avgjøre hvilke aktiviteter kommunen skulle stå for internt og hvilke som skulle utføres av eksterne. I 2012 ble tre driftsområder satt ut på anbud; drift av kino, drift av kulturaktiviteter i storsal, vestibyle og borggård, samt drift av kjøkken og servering (Ås kommune, 2012b, F-sak 10/12). Det var flere interessenter, men ingen tilbud var levert ved fristens utløp.

I mars 2013 ble likevel en avtale for drift av kjøkken og servering signert med en ekstern aktør, jf. avtale om driftskonsesjon Ås kulturhus (Ås kommune, 2017). I dag består Ås kulturhus av et seniorsenter, bibliotek, kinoteater, produksjonskjøkken med tilknyttet kantine og lokaler som kan benyttes til møterom og andre arrangementer (Informant 1). I huset er det jevnlig aktiviteter for både barn, ungdom og voksne, i tillegg til kinovirksomhet og leie av lokaler til private arrangementer. De aktivitetene på kulturhuset som til daglig utføres av et eksternt firma er kjøkkendriften. Driften omfatter cateringvirksomhet, servering til møter og andre arrangementer, daglig kantinedrift og kinokiosk (Informant 1). Tjenester knyttet til lyd og lys blir heller ikke utført internt av kommunen, men leies inn fra et fast firma ved behov (Informant 1).

### **3.3 Primærdata: Individuelle dybdeintervjuer**

Metoden vi har valgt for kvalitativ datainnsamling er individuelle dybdeintervju, i tillegg til dokumentundersøkelser som vil bli forklart nærmere i delkapittel 3.4. Det har ikke vært mulig å gjennomføre datainnsamling ved bruk av observasjoner på grunn av at casestudien undersøker

en beslutningsprosess som allerede har funnet sted. Ettersom observasjoner var utelukket, måtte datainnsamlingen skje gjennom individuelle intervju, gruppeintervju eller fokusgruppe. Fokusgrupper og gruppeintervju bringer med seg en risiko for at noen av deltakerne blir mindre synlige (Johannessen et al., 2011), som igjen kan medføre at noe informasjon ikke blir bragt frem i lyset. I tillegg øker risikoen for at informantene blir påvirket av hverandre, eller at de blir mer tilbakeholdene på hvilken informasjon de deler da deres kolleger også hører hva de sier. I den aktuelle casen var det samtidig naturlig at informantutvalget satt med forskjellig informasjon siden de har svært ulike stillinger og posisjoner i kommunen. Da det var ønskelig å få frem detaljert informasjon fra alle informantene var det mest fornuftig å gjennomføre datainnsamlingen ved bruk av individuelle dybdeintervjuer.

### **3.3.1 Utarbeidelse av intervjuguide**

Et intervju kan være mer eller mindre strukturert (Johannessen et al., 2011). I denne studien ble det gjennomført et semistrukturert intervju med utgangspunkt i en intervjuguide (vedlegg 3), men hvor spørsmål, temaer og rekkefølgen på spørsmålene varierte. Grunnen til det var et ønske om at respondenten skulle ha mulighet til å snakke mest mulig fritt, slik at risikoen for lukking av datainnsamlingen ble minimert. Bruk av en intervjuguide ga også en mulighet til å kontrollere at de temaene som var ønskelig å belyse i oppgaven, ble satt i fokus under intervjuet. Videre var det et ønske om å ha en viss struktur på datainnsamlingen slik at dataen ikke ble for kompleks og ressurskrevende å analysere. Intervjuguiden bidro til et mer systematisert datagrunnlag i denne studien. (Johannessen et al., 2011).

Intervjuguidene ble utarbeidet på bakgrunn av problemstillingen, forskningsspørsmålene og teorigrunnlaget i kapittel 2 (vedlegg 2). Det ble utformet seks ulike intervjuguides, der en av dem ble anvendt på to informanter. Årsaken til at det ble utarbeidet flere intervjuguides var at informantenes bakgrunn var svært ulik. Noen av informantene er ansatt i kommunen, mens andre var tilknyttet tjenesteutsettingsprosessen i Ås kulturhus på andre måter. Enkelte av intervjuene ble utført med hovedhensikt å få en bedre forståelse av hele prosessen og hvordan et kulturhus drives, mens andre hadde et større fokus på å forstå tjenesteutsettingsbeslutningene som ble tatt. I de tilfellene hvor vi antok at flere informanter hadde informasjon om de samme temaene, ble like spørsmål stilt i håp om å skape en bedre forståelse gjennom flere perspektiver.



Intervjuguidene ble utformet slik at alle hadde en oppvarmingsdel, en hoveddel og en avslutning. I hoveddelen var spørsmålene delt opp i temaer, hvor hvert tema hadde en liten innledning som forklarte hovedhensikten med de kommende spørsmålene. Under hvert tema ble det satt opp åpne hovedspørsmål med tilhørende underspørsmål. Underspørsmålene var mer lukket og kunne virke førende for informantene. Disse ble derfor kun stilt dersom vi følte at hovedspørsmålet ikke ble belyst godt nok. Temaene og spørsmålene ble satt opp i en rekkefølge for å få naturlige overganger til nye temaer eller spørsmål. Rekkefølgen kunne likevel endre seg dersom samtalen utviklet seg annerledes enn hva vi hadde tenkt på forhånd, slik at samtalen fikk en mest mulig naturlig flyt. Som et supplement til intervjuguidene utformet vi også en tilleggsdel som inneholdt flere spørsmål som var knyttet direkte til teorikapittelet (vedlegg 4). Den ble brukt som en «huskeliste» hvor spørsmålene ble stilt der det passet seg i samtalen.

### **3.3.2 Valg av informanter**

Å velge ut hvem som skal være med i undersøkelsen er en svært viktig del av forskningen, og utvalgsmetoden er med på å avgjøre hvor representativt utvalget er (Halvorsen, 2003). Ettersom datainnsamling ved bruk av kvalitativ metode kan ta lang tid og dataen som samles inn ofte er svært omfattende å analysere, bør det settes en øvre grense for hvor mange personer som skal intervjues (Jacobsen, 2015). I denne studien ble derfor ikke intervjuet flere enn syv personer. For individuelle intervjuer velges informantene ofte ut ved bruk av strategisk utvalg, som også kan være å foretrekke dersom utvalget som skal trekkes er lite (Halvorsen, 2003). Da kvaliteten på informasjonen var viktig i denne studien, var det ønskelig å intervju de personene i Ås kommune som har mest kunnskap om temaet. Vi valgte av den grunn en form for strategisk utvelgelse som innebar at vi først tenkte på hvilken målgruppe som burde delta for å få samlet nødvendig data, for deretter å velge ut personer fra målgruppen.

Målgruppen var de personene som deltok i tjenesteutsettingsprosessen for de aktuelle aktivitetene i Ås kulturhus. Metoden som ble brukt for å velge ut informanter fra målgruppen var en blanding av snøballmetoden og kvoteutvelgelse. Kvoteutvelgelse handler om at man utarbeider kategorier basert på sentrale kjennetegn og deretter plukker ut ulike informanter (Johannessen et al., 2011). Denne metoden ble benyttet på den måten at vi utarbeidet kategorier for hvilken informasjon som var ønskelig å innhente, for deretter å kartlegge hvilke informanter som potensielt kunne bidra med relevant informasjon. Videre handler snøballmetoden om at forskeren kontakter en person som kan mye om temaet, som igjen kan vise til andre aktuelle

informanter (Johannessen et al., 2011). Denne metoden kom til anvendelse ved at vi først fikk en kontaktperson i Ås kommune som henviste oss til to andre nøkkelpersoner, og deretter ble vi henvist videre til en ny aktuell informant. De resterende informantene ble funnet gjennom saksdokumenter fra prosessen som foregikk i Ås kulturhus. Vi forhørte oss deretter med vår kontaktperson for å få bekreftet at disse personene kunne kontaktes.

Kontaktpersonen i Ås kommune kontaktet først informantene og opplyste om at to masterstudenter kom til å ta kontakt innen kort tid i forbindelse med en masteroppgave. Da vi hadde fått bekreftet av vår kontaktperson at dette var gjort, ringte vi informantene for å gi en mer detaljert beskrivelse av oppgaven og for å avtale intervjutidspunkt. I etterkant av samtalen ble det sendt ut en oppfølgende e-post med bekreftelse av intervjutidspunktet, i tillegg til et informasjonsskriv (vedlegg 1). Fordelen med denne framgangsmåten var at informantene først ble kontaktet av en person de hadde kjennskap og tiltro til. Sannsynligheten for en god dialog, og en positiv tilbakemelding fra informantene var dermed styrket.

### **3.3.3 Utførelse av intervjuet**

Resultatet av et intervju, det vil si hvilken informasjon informanten gir, vil være svært avhengig av relasjonen mellom partene (Johannessen et al., 2011). Det var derfor viktig å skape en avslappet og god atmosfære under intervjuet. Den ble av den grunn gjennomført intervju på det stedet som informanten selv ønsket. Dette førte til minst mulig bry for informanten (Johannessen et al., 2011). Intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt da vi hadde en formening om at informanten ville åpne seg mer om han eller hun møtte oss personlig. En slik gjennomføring vil være fordelaktig siden vi da kunne se om informanten følte seg ukomfortabel med å svare på enkelte spørsmål, eller om det var noen spørsmål som han eller hun synes var interessant å snakke om.

Ved gjennomføring av et intervju kan det lønne seg å dokumentere samtalen, og de vanligste måtene å gjøre det på er ved bruk av lyd- og bildeopptak eller notater (Johannessen et al., 2011). Ettersom vi ønsket å fokusere på samtalen med informanten og ikke bli distraheret av å skrive notater så benyttet vi oss av lydopptak. Dette gjorde det i tillegg mulig å transkribere intervjuene ordrett i ettertid (Jacobsen, 2015), som igjen bidro til å gjøre analyseringen mer oversiktlig. Bruk av lydbåndopptak har imidlertid sine ulemper, hvor en av dem er at mange reagerer negativt på å bli tatt opp på bånd (Jacobsen, 2015). En slik reaksjon kan føre til at informanten

holder tilbake informasjon. Vi prøvde å forhindre dette ved å forklare hva opptaket skulle brukes til, og at det ikke ville bli gjort tilgjengelig for noen utenforstående. I tillegg ble det forklart at informantene fikk mulighet til å se over alle sitatene som ble brukt i oppgaven, og gi tilbakemelding dersom det var noe de mente var feiltolket eller hvis det var noe de ikke ønsket at skulle komme med i oppgaven.

I møte med informanten begynte vi med å fortelle om oppgaven og hva som var hensikten med undersøkelsen. Intervjuet ble så startet med at informanten fikk mulighet til å fortelle om seg selv og sin tilknytning til Ås kommune. På den måten fikk samtalen en naturlig start og det ga også en god overgang til de resterende spørsmålene i intervjuguiden. Det ble forsøkt å stille så åpne spørsmål som mulig og vi lot informanten snakke fritt. Oppfølgingsspørsmål ble stilt der det var nødvendig. For å sikre at vi fikk den informasjonen som var ønsket og at de riktige spørsmålene ble stilt så var begge til stede under alle intervjuene. På den måten var det mulig å dele rollene slik at en hadde hovedansvaret for å føre intervjuet, mens den andre kunne følge med i intervjuguiden og se om noe vesentlig ble glemt. Vi var likevel opptatt av at begge skulle stille spørsmål og ha en deltagende rolle i intervjuet. Det kom av at vi ikke ønsket at informanten skulle føle seg overvåket av en tredjeperson under samtalen. Informanten var på forhånd informert om at intervjuet kom til å ta ca. 45 minutter (se informasjonsskriv, vedlegg 1), men dersom det var behov for en lengre samtale og informanten samtykket til det, så valgte vi å holde på litt lengre.

### **3.4 Sekundærdata: dokumentundersøkelse**

Sekundærdata er «ord, setninger og fortellinger som er samlet inn eller nedtegnet av andre» (Jacobsen, 2015, s. 170). Da store deler av aktiviteten i kommunen blir dokumentert og offentliggjort, valgte vi å gjennomføre en dokumentundersøkelse som et supplement til dybdeintervjuene. Dette var svært viktig da prosessene i forbindelse med Ås kulturhus foregikk over flere år, og det var derfor sannsynlig at informasjon som informantene i utgangspunktet hadde, nå var glemt.

Dokumentene som ble undersøkt var lovverket som kommuner er underlagt, Ås kommunes reglement (2015), samt rapporter og saksdokumenter fra møter i forbindelse med Ås kulturhus. Ved bruk av dokumentundersøkelse, er det viktig å være kritiske til utvalget av kilder som brukes på grunn av at sekundærdata er samlet inn av andre hensikter enn det vi har for vår forskning

(Jacobsen, 2015). Denne faren var imidlertid begrenset i studien da sekundærdataen som ble undersøkt var møteinnkallelser og protokoller som kommunen er lovpålagt å føre, i tillegg til lover og forskrifter. Disse dokumentene inneholder derfor rene faktaopplysninger og svært lite informasjon som er påvirket av referenten.

Lovverket som ble undersøkt var Kommuneloven (1992), Anskaffelsesloven (2016), Anskaffelsesforskriften (2016) samt Ås kommunes reglementer (2015). Disse ble brukt for å kartlegge hvordan en beslutningsprosess i kommunen foregår, hvem som har beslutningsmyndighet og hvilke instanser som er sentrale i en sak.

Saksdokumentene som ble undersøkt var møteinnkallelser og protokoller fra møter i kommunestyret, formannskapet, plankomiteén og hovedutvalget for oppvekst og kultur fra årene 2006 til 2013. Dokumentene fra disse instansene er undersøkt siden det er disse som har vært involvert i prosessene i Ås kulturhus. Undersøkelsen startet med saksdokumentene fra 2006 på grunn av at dokumentene fra tidligere år ikke var å finne. Det ble gjort en systematisk gjennomgang av alle saksdokumentene fra de kartlagte instansene for å se hva som ble diskutert i møtet og hvilke vedtak som ble besluttet. Dokumentundersøkelsen ble avsluttet etter at alle sakene frem til juni 2013 var gjennomgått. Det siste dokumentet som omhandler saken var fra november 2012 og da vi hadde undersøkt alle dokumentene i et halvt år etter dette møte, konkluderte vi med at de viktigste dokumentene var funnet. Flere av saksdokumentene bygger på det samme innholdet, og er derfor noe overlappende. Av den grunn er det færre dokumenter vi har anvendt sitater fra enn de som faktisk er lest og analysert. Vedlegg 5 gir en oversikt over de lover, forskrifter og dokumenter der direkte sitater er hentet fra.

### **3.5 Analyse**

Kvalitativ data er data som ikke taler for seg selv og må derfor tolkes (Johannessen et al., 2011). Da hensikten med denne oppgaven er å få en dypere innsikt i tjenesteutsetting i kommuner vil en enkel innholds- eller tekstanalyse være tilstrekkelig (Askheim & Grenness, 2008). I denne studien ble både primær- og sekundærdata innhentet og analysert, der funn og tolkning fremgår av analysekapittelet. Hovedforskjellen på analysen av primærdataen og sekundærdataen var at ved primærdataen måtte intervjuene først transkriberes, og kjennskapet til innholdet var derfor bedre enn for dataen som opprinnelig var innhentet av noen andre. Analysemetoden er likevel relativt lik og vi har derfor valgt å behandle de samlet nedenfor.

Vi valgte å starte analysearbeidet underveis i datainnsamlingen og ikke vente til alle intervjuene var foretatt og alle dokumentene var hentet inn. Dette ble gjort for å unngå opphoping av datamateriale slik at det ble for stort og komplekst (Ghauri, 2004), i tillegg til å minimere sannsynligheten for at relevant informasjon ble utelatt (Askheim & Grenness, 2008). Transkriberingen ble foretatt etter hvert intervju for å skape en oversikt over hvilken informasjon som hadde kommet frem. Dette gjorde det mulig å justere intervjuguiden for de etterfølgende intervjuene dersom ny informasjon dukket opp, eller dersom et tema ikke var godt nok belyst. Transkribering av intervjuene gjorde det også mulig ved analysen å bevege seg frem og tilbake i samtalen, uten at det tok for mye tid. Når det gjelder dokumentanalysen så foretok vi denne både i forkant, parallelt og i etterkant av intervjuene. Analysen som ble gjort i forkant av intervjuene bidro til en bedre forståelse av casen, samtidig som at kunnskapen ble brukt til å optimalisere intervjuguidene. På den måten kunne informantene belyse områder i casen som vi ønsket dypere innsikt i. Analysen av dokumentene i etterkant av intervjuene bidro til en mer helhetlig forståelse av prosessen, og valgene som var tatt.

Kvalitativ analyse kan utføres på en rekke ulike måter (Askheim & Grenness, 2008; Jacobsen, 2015; Johannessen et al., 2011). Det er likevel mulig å se likhetstrekk mellom de ulike tilnærmingene, noe som gjør at en kan identifisere faser (Askheim & Grenness, 2008). Analyse av kvalitativ data kan betraktes som en sirkulær prosess hvor fasene ikke kan sies å ha et start- eller stoppunkt. Den første fasen i prosessen er å **beskrive** fenomenet som blir studert. Her skal ikke bare hendelsen beskrives, men hele konteksten. Dette har vi forsøkt å gjøre gjennom casebeskrivelsen og en beskrivelse av gjennomføringen av intervjuene (se delkapittel 3.2 og 3.3.3). Da forståelsen av et utsagn er kontekstavhengig (Askheim & Grenness, 2008) har vi ved bruk av direkte sitater vært oppmerksomme på å forklare konteksten, der det ikke kommer klart frem. Analysekapittelet starter også med å forklare handlingsforløpet i kommuner og nærmere bestemt ved tjenesteutsettingen i Ås kulturhus. Dette gjør det lettere for leserne å forstå hele situasjonen, og valgene som er tatt. Beskrivelsesfasen er viktig fordi en kvalitativ dataanalyse skal bidra til å forstå hva og hvorfor noe skjer, og skal ikke kun vise et sett med handlinger (Askheim & Grenness, 2008).

Neste fase er å **kategorisere**, som innebærer å etterstrukturere datamaterialet. Vi gjennomførte kategoriseringen ved å først lese gjennom de transkriberte intervjuene og saksdokumentene hver for oss. Ord og sitater vi tenkte kunne være relevant i forhold til den valgte problemstillingen og forskningsspørsmålene ble merket. Dette kalles åpen koding (Askheim &

Grenness, 2008). Deretter utarbeidet vi kategorier og fargekoder og brukte «klipp-og-lim» teknikken for å plassere alle sitater som gikk under samme kategori i et word-dokument.

Den siste fasen handler om å **binde sammen** materialet, altså å fortolke informasjonen. Her skulle dataen vurderes i en bredere sammenheng ved hjelp av teorien (Askheim & Grenness, 2008). Dette gjorde vi først gjennom en «aksial koding», noe som innebar at vi brukte teorien fra kapittel 2 til å tolke dataen, for deretter å finne en bakenforliggende mening med sitatene vi hadde plukket ut. Gjennom denne kodingen kunne vi lettere identifisere sammenhenger og ulikheter mellom datainnsamlingen og tidligere litteratur. En kvalitativ studie har imidlertid ofte som mål å gi en helhetlig forståelse (Askheim & Grenness, 2008). Det andre steget i fasen om å binde sammen materialet handler derfor om å utvikle denne forståelsen, gjennom å finne «meningen bak meningen» (Askheim & Grenness, 2008, s. 152). Dette gjorde vi ved hjelp av en selektiv koding. En slik koding skulle hjelpe oss å forstå problemstillingen og forklare sentrale funn som studien har avdekket. Vedlegg 6 viser et utdrag av hvordan vi har gjennomført analyse og tolkning.

### **3.6 Validitet og reliabilitet**

Empiri (data) bør tilfredsstillende to krav. Den må være gyldig og relevant (valid), og den må være pålitelig og troverdig (reliabel) (Jacobsen, 2015). Den metoden som velges for datainnsamling vil i stor grad påvirke disse faktorene (Jacobsen, 2015). For å undersøke kvaliteten på empirisk samfunnsforskning er det fire tester som vanligvis brukes. Disse er begrepsvaliditet, intern validitet, ekstern validitet og reliabilitet (Yin, 2014).

Validitet handler om at den empirien (dataen) som samles inn, faktisk gir svar på det eller de spørsmålene som er stilt (Jacobsen, 2015). Dataene må altså være relevante for problemstillingen (Halvorsen, 2008). Begrepsvaliditet handler om å klare å identifisere de riktige operasjonelle definisjonene, slik at det stemmer overens med de teoretiske begrepene. Dette avgjør om forskningen måler den teorien vi egentlig er ute etter (Yin, 2014). Vi ble svært observante på dette etter første intervju. I denne oppgaven er det engelske begrepet «outsourcing» oversatt til tjenesteutsetting, men da ordet ble brukt under intervjuene, la vi merke til at denne definisjonen fikk informanten til å misforstå hva fokuset i oppgaven var. I tillegg ble ordet «prosess» ofte tolket som selve anskaffelsesprosessen, altså det som skjer etter at valget om å bruke en intern eller en ekstern part er tatt. Denne studien er ute etter å se på

prosessen før beslutningen knyttet til tjenesteutsetting tas, og derfor ble informantenes tolking feil. Ved de senere intervjuene ble dette tatt i betraktning og vi sørget for å forklare mer detaljert hva studien faktisk var ute etter å undersøke. Ordet «tjenesteutsetting» ble også byttet ut med «outsourcing» under intervjuene da dette var et mer kjent begrep for informantene. Disse tiltakene vil etter vår mening være med på å forbedre begrepsvaliditeten i oppgaven.

Intern validitet sier noe om den faktiske sammenhengen mellom årsak og virkning (Yin, 2014). Fokuset i oppgaven er å undersøke hvordan en kommune tar avgjørelsen knyttet til tjenesteutsetting, samt hvilke beslutningskriterier som blir vurdert ved slik avgjørelser. Det kan være utfordrende å fastsette hvor god sammenheng det er mellom beslutningsprosessen som faktisk fant sted og den vi har «konstruert». For å øke den interne validiteten foretok vi både intervjuer og saksdokumentundersøkelser slik at vi kunne sammenligne funnene. Da det ble funnet likheter mellom intervjuene og saksdokumentene er dette et tegn på at den interne validiteten er ivaretatt. Ekstern validitet handler om hvilken grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres (Yin, 2014). Dette vil bli behandlet nærmere i delkapittel 3.7.

Med reliabilitet menes hvor pålitelige målingene er (Halvorsen, 2008). Høy reliabilitet innebærer at en vil få omtrent identiske svar om man måler det samme to ganger. Det kommer av at «Reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på, og hvordan de bearbeides» (Johannessen et al., 2011, s. 44). Dataens reliabilitet kan testes på flere måter, hvor en av de er å gjenta samme undersøkelse på samme gruppe på to forskjellige tidspunkt. Ved bruk av et kvalitativt forskningsdesign reduseres imidlertid forskerens mulighet til å etterprøve resultatene av undersøkelsen (Askheim & Grenness, 2008). Det kommer av at det er vanskelig å gjenskape den samme situasjonen siden forskningsdesignet er mindre strukturert. To eller flere intervjuer er for eksempel sjeldent like og analysen av intervjuet kan bli et produkt av forskerens subjektive tolkninger (Askheim & Grenness, 2008). Forskningsdesignet i denne studien er derfor med på å svekke reliabiliteten.

Reliabiliteten i studien har likevel blitt ivaretatt gjennom at informantene har fått tilsendt sitatene som ble brukt i oppgaven, samt en beskrivelse av konteksten de ble anvendt i (Holter & Kalleberg, 1996). Informantene fikk da mulighet til å gi tilbakemelding på om sitatene var forstått riktig. Det ble satt en tidsfrist, og informantene ble opplyst om at dersom tilbakemeldingen ikke var mottatt innen fristen, kunne vi ta det som en bekreftelse på at alt stemte. Ved fristens utløp hadde vi kun fått tilbakemeldinger på små korrigeringer i sitatene,

det var ingen som påpekte at sitatene var feiltolket. Dette har derfor styrket reliabiliteten i oppgaven.

Videre vil utvalget av informanter «(...) ha stor betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet» (Jacobsen, 2015, s. 177). Som tidligere nevnt ble informantene valgt på bakgrunn av den informasjonen som vi ønsket å få tilgang til. Informantene har hatt en tett tilknytning til tjenesteutsettingsprosessen som foregikk i Ås kulturhus. Av den grunn er det naturlig å anta at det som ble fortalt gjennom intervjuet, stemmer overens virkeligheten. Det vil uansett eksistere en risiko for at personene som deltok i denne prosessen har forskjellig oppfatning av hva som skjedde, eller har glemt deler av hendelsesforløpet. Dette kan svekke reliabiliteten. For å minimere sannsynligheten for at det skal påvirke denne studien har vi i tillegg til intervjuene analysert saksdokumentene, for å sikre at vi har et riktig bilde av det som faktisk skjedde.

Det er alltid en fare for å mistolke kvalitativ data. For å redusere denne sannsynligheten har vi begge jobbet med analysedelen uavhengig av hverandre. Deretter gikk vi gjennom hverandres arbeid og diskutert oss frem til den mest realistiske tolkningen. «Felles oppfatning av hva et materiale forteller oss, såkalt intersubjektivitet, bidrar til å styrke både validiteten og reliabiliteten» (Askheim & Grenness, 2008, s. 143).

### **3.7 Generaliserbarhet**

Med generaliserbarhet menes i hvilken grad funnene fra undersøkelsen av tjenesteutsetting i kulturhuset i Ås kommune, kan overføres og brukes i forbindelse med tjenesteutsetting i andre kommuner (Halvorsen, 2008; Johannessen et al., 2011). Valg av undersøkelsesdesign vil i stor grad påvirke generaliserbarheten. Ettersom oppgavens undersøkelsesdesign er en kvalitativ teoridreven casestudie så vil generaliseringen av funnene være begrenset (Korhonen, 2006).

For kvalitative casestudier er analytisk generalisering mer aktuelt enn statistisk generalisering (Yin, 2014). Hovedforskjellen mellom disse er at statistisk generalisering går ut på å bruke et utvalg til å fortelle noe om hele populasjonen, mens analytisk generalisering ønsker å belyse et teoretisk konsept. Målet med en casestudie og analytisk generalisering er ikke bare å utvikle teori for det gitte studie, men også å kunne gjøre funnene gjeldene i andre situasjoner (Yin, 2014). Det handler altså om overførbarheten av kunnskap til andre situasjoner og steder.



Et av de første stegene for å sikre analytisk generalisering er formuleringen av problemstillingen. Dersom man formulerer «hvordan» eller «hvorfor» spørsmål vil den analytiske generaliseringen være lettere (Yin, 2014). Problemstilling i denne studien vil derfor være med på å bidra til at muligheten for en generalisering er større. Graden av generaliserbarhet vil naturligvis også avhenge av omfanget til casestudien og antall informanter. Denne studien tar utgangspunkt i å studere en case og ikke sammenligning av flere, noe som vil svekke muligheten til å overføre funnene. Videre er utvalget av informanter på syv personer, noe som ikke er spesielt stort. Vi mener likevel at det er tilstrekkelig representativt da det er brukt strategisk utvalg for å finne de riktige informantene til studien.

Selv om studien er avgrenset til å hovedsakelig samle inn data som fokuserer på tjenesteutsetting i Ås kulturhus, har en andel av dataen som er analysert vært knyttet til kommuner generelt. Forskningsspørsmål en og to har blitt undersøkt knyttet til både denne casen og kommuner generelt, i tillegg har flere av informantene gitt generell informasjon om kommuner under intervjuene. Dette er med på å øke generaliserbarheten.

### **3.8 Etske avveininger**

Som forskere har vi en plikt til å foreta etiske vurderinger for hvordan forskningen blir brukt og hvordan den påvirker dem det forskes på (Jacobsen, 2015). Etske problemstillinger oppstår ofte når forskningen direkte berører mennesker (Jacobsen, 2015), og vil derfor være spesielt viktig å ta hensyn til i denne oppgaven hvor vi foretar dybdeintervjuer. Det er blant annet viktig at informantene er bevisst på formålet med oppgaven og hvordan deres bidrag vil bli brukt i etterkant.

I forkant av intervjuene ble det sendt ut en e-post til alle informantene med et vedlagt informasjonsskriv (vedlegg 1). Ved utarbeidelse av skrevet ble det tatt utgangspunkt i retningslinjene til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Skrevet inneholdt informasjon om prosjektets bakgrunn og formål, hva deltakelse i studien innebar, hvordan innhentet informasjon ville bli brukt og hva som ville skje med dataen etter studiens slutt. Det ble informert om at deltakelse i studien var frivillig og at informanten når som helst kunne trekke seg uten å oppgi grunn. I tillegg ble det opplyst om at intervjuene ville bli tatt opp på båndopptaker. I forkant av hvert intervju fikk vi også en muntlig tillatelse til å ta opp samtalen. Vi opplyste samtidig om

at taleopptakene ikke ville bli spilt av eller gjort tilgjengelig for utenforstående personer. Informanten ga samtykke til å delta i studien ved å svare på e-posten som ble sendt ut.

Vi valgte å starte hvert intervju med å oppsummere de viktigste punktene fra e-posten. Det ble også gitt beskjed om at dersom informanten ga informasjon som ikke var ønskelig at skulle brukes i oppgaven, så var det bare å gi beskjed om det. Muligheten for sitatsjekk og hvordan vi ville behandle anonymiseringen ble også forklart. I etterkant av intervjuet og analysen ble det sendt ut en e-post med sitatsjekk, der det ble gitt mulighet for tilbakemelding (se vedlegg 7). Vi systematiserte sitatene i et separat ark der vi forklarte konteksten hvor sitatene ble brukt. På den måten fikk informantene bare se sine egne sitater.

Denne studien involverte behandling av personopplysninger, og prosjektet ble derfor meldt til NSD. Ved bruk av informasjonen fra dybdeintervjuene i oppgaven er det ikke opplyst om informantens navn, kjønn, alder eller stillingstittel i henhold til NSD sine krav om anonymisering. Oppgaven tilfredstilte NSD sine krav og ble godkjent. I oppgaven er informantene tildelt et nummer som blir brukt ved sitater. Disse stemmer ikke overens med rekkefølgen på intervjuguidene som er lagt i oppgavens vedlegg. Dette er gjort for å hindre at intervjuguidene skal vise hvem som tilhører hvilke informantnummer. Ås kommune er liten og har relativt få ansatte så det finnes likevel en sannsynlighet for at informantene kan identifiseres indirekte. Oppgaven er gjort konfidensiell og er unntatt fra allmennheten i 5 år. Ås kommune kan derfor selv bestemme hvem som får tilgang til oppgaven.

## 4.0 Resultat og analyse

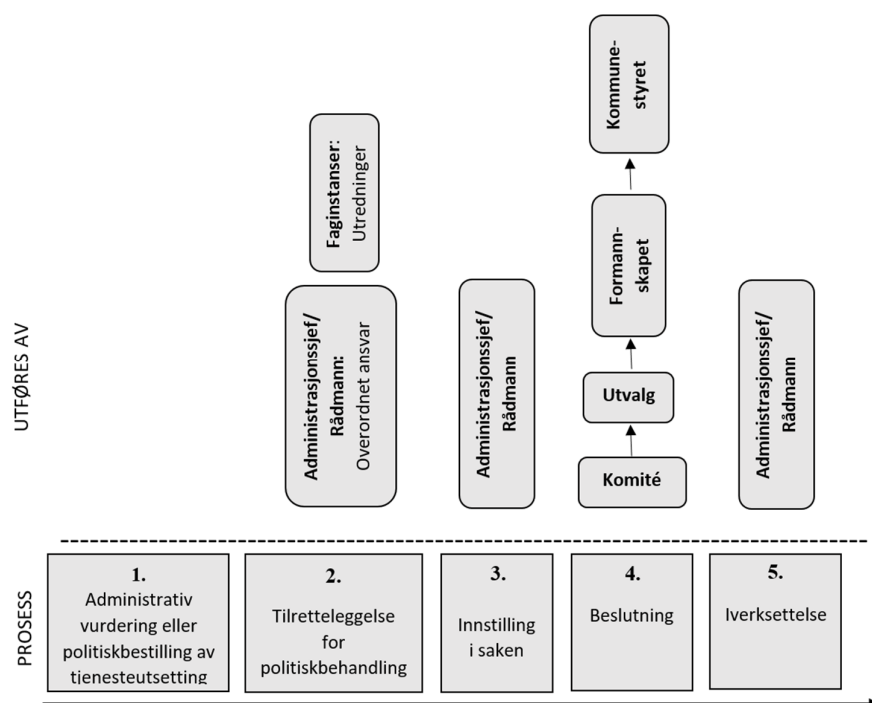
I dette kapitlet vil funn fra de individuelle dybdeintervjuene og dokumentundersøkelsen bli presentert. Kapitlet er organisert slik at delkapittel 4.1 tar for seg den generelle beslutningsprosessen og kravene som stilles til kommuner ved tjenesteutsetting. Videre går delkapittel 4.2 og 4.3 nærmere inn på tjenesteutsettingsbeslutningen i Ås kulturhus. I delkapittel 4.2 blir beslutningsprosessen og kravene behandlet samlet, og i delkapittel 4.3 blir beslutningskriteriene identifisert. Avslutningsvis undersøkes det i delkapittel 4.4 hvorfor kommunen anvender disse beslutningskriteriene.

Oppbyggingen av delkapitlet 4.1 er slik at funnene først presenteres basert på Anskaffelsesloven (2016), Anskaffelsesforskriften (2016) og Kommuneloven (1992). De fleste paragrafene fremgår ikke i funn og tolkning, men en oversikt over de som er anvendt er gitt i vedlegg 8-10. Deretter fremstilles en tabell med sitater fra informantene, som blir anvendt videre ved tolkningen av funnene.

Delkapittel 4.2 starter med samme oppbygning. I delkapittel 4.2.1 blir Ås kommunes reglement (2015) (også kalt delegasjonsreglement) først anvendt for å kartlegge beslutningsmyndighet i kommuner, de sitatene som er brukt finnes i vedlegg 11. Videre fremstilles en tabell med sitater fra informantene, disse blir brukt til å tolke funnene. I delkapittel 4.2.2 og 4.3 vil både sitater fra intervjuene og saksdokumentene være synlig i funn og tolkningen.

## 4.1 Tjenesteutsetting i kommuner: gjennomgang av lov og forskrift

Kommuneloven (1992) omhandler blant annet kommunal organisering, økonomisk forvaltning og planlegging i kommuner. Loven legger føringer for hvordan en kommune skal operere, og definerer blant annet instansene og ansvarsfordelingen. Vi har valgt å trekke ut de viktigste paragrafene i loven (se vedlegg 8) som bidrar til å kartlegge de mest sentrale beslutningstakerne i kommunen knyttet til tjenesteutsettingsbeslutninger. Hovedtrekkene i beslutningsprosessen har vi fremstilt i modell 3. Den vil bli forklart nærmere i det følgende kapitlet.



Modell 3: Beslutningsprosess i kommuner basert på Kommuneloven (1992)

### 4.1.1 Generell beslutningsprosess i kommuner

*Funn:*

**Kommunestyret** er det øverste organet i kommunen. Det er de som treffer vedtak på vegne av kommunen dersom ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Styret velges av kommunens innbyggere, og antall medlemmer varierer fra kommune til kommune avhengig av antall innbyggere. Nytt valg av kommunestyrets medlemmer skjer hvert fjerde år.

Videre velger kommunestyret et **formannskap**. Formannskapet skal bestå av minimum 5 medlemmer som velges av og blant medlemmene i kommunestyret. Disse sitter også i en fire-

årsperiode. Ansvaret til formannskapet er ifølge Kommuneleaven (1992, § 8 nr. 3) å behandle forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. Ut over det er det kommunestyret som fastsetter ansvarsområdet til formannskapet.

**Ordfører** blir valg blant formannskapets representanter og velges av kommunestyret. Ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet, og er rettslig representant for kommunen. Det er han eller hun som underskriver på vegne av kommunen, med mindre myndigheten er tildelt andre. Videre skal det i en hver kommune ansettes en **administrasjonssjef**. Han eller hun blir ansatt av kommunestyret selv, og er den øverste lederen for administrasjonen i kommunen innenfor de rammene som kommunestyret setter og de unntak som følger av lov. Administrasjonssjefen har ansvar for tilrettelegging for politiske beslutninger og skal se til at de sakene som fremlegges for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, samt at vedtakene som blir truffet også blir iverksatt. Videre skal han eller hun også påse at administrasjonen i kommunen driver i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer.

Kommunestyret kan opprette **faste utvalg** for kommunale formål eller for deler av den kommunale virksomheten. Utvalgene skal bestå av minst tre representanter og det er kommunestyret selv som velger medlemmer og varamedlemmer. Det er også kommunestyret som fastsetter hvilke områder utvalgene kan tildeles beslutningsmyndighet over, dersom ikke annet følger av loven. Kommunestyret kan også opprette **komitéer** som blant annet foretar forberedende behandling av saker. Komitéer kan tildeles myndighet til å avgjøre saker som har direkte tilknytning til komitéens oppdrag.

Alle de folkevalgte organene treffer sine vedtak i møter.

Tabell 2 presenterer resultatene fra intervjuene i forbindelse med temaet generell beslutningsprosess i kommuner. Sitatene vil bli anvendt i tolkningen av funnene.

*Tabell 2: Funn fra intervjuer: Generell beslutningsprosess i kommuner*

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>  |
|--------------------|---|
| <b>Informant 2</b> | <i>Det at de vurderer om de skal sette ut noe tror jeg alltid starter med en vurdering. Noen ganger kan det starte som en politisk bestilling (...)</i> |
| <b>Informant 2</b> | <i>Rådmannen har ansvar for tilrettelegging for politiske beslutninger.</i>   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Informant 2</b>   | <i>Vanligvis ville man jo startet med at vi som fagpersoner ville forberedt saken(...)</i>  |
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...)det er jo politikerne som bestemmer det vi gjør (...) rådmannen legger frem en sak til beslutning, og kommer med en innstilling i saken(...)</i>  |
| <b>Informant 2</b>   | <i>Så har Rådmannen delegasjoner som det jobbes etter og. Da gis det videre til fagledere, for Rådmannen sitter jo ikke og kan alle fagene. Rådmannen er deres leder og har ansvaret for det de gjør. Faglig sett da så er det de som ivaretar de ulike områdene.</i>   |
| <b>Informant 7</b>   | <i>Ja det er riktig ja.</i>   |
| <b>Merknad:</b><br>Vi spurte om det er administrasjonen som er de som gjør vurderinger og utarbeider rapporter, mens det er politikerne som tar beslutningene. Dette er et veiledende spørsmål, men vi ønsker å få en bekreftelse på våre tanker |   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...) rådmannen er den øverste ansatte lederen, og ordføreren er valgt av folket til å være den øverste politiske lederen.</i>   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...)rådmannen er ansatt, ikke sant, på grunn av kvalifikasjonene(...) er i tilsetningsforhold.</i>  |
| <b>Informant 7</b>   | <i>Det er hovedutvalg, formannskap og kommunestyret. Noe stopper i formannskapet, men i noen tilfeller så fortsetter det videre til kommunestyret.</i>  |
| <b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om beslutningsprosessen og hvilke instanser en tjenesteutsetting må innom  |   |
| <b>Informant 7</b>   | <i>(...) det er litt formannskapets vurderinger og. Er det fornuftig å forankre dette her i kommunestyret og ikke bare la det stoppe her?</i>   |
| <b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om hvilke beslutninger formannskapet vurderer og hvilke kommunestyret vurderer   |   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>De har de siste beslutningene, men så har vi et delegasjonsreglement som sier noe om, hva er det kommunestyret beslutter(...) og hva er det de har delegert til andre.</i>   |
| <b>Merknad:</b><br>Her spør vi om det er politikerne som har siste beslutning  |   |
| <b>Informant 7</b>   | <i>(...)det er reglement som styrer hvilke saker som skal behandles hvor. (...) Hvis det er gitte økonomiske rammer for det gjennom kommunestyrevedtak, budsjett eller sånne ting så kan det stoppe i formannskapet.(...) hvis det er ut over det som har blitt bestemt enten økonomisk eller hvilke arbeidsoppgaver vi skal drive med i det året her så må det fortsette videre til kommunestyret.</i> |
| <b>Informant 7</b>   | <i>Formannskapets sammensetning skal jo avspeile det som er i kommunestyret. Det er samme maktfordelingen politisk i formannskapet som i kommunestyret.</i>   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...) hvor er det beslutningene... hvor tas de da. Og det er faktisk ganske ulikt fra kommune til kommune. Det er noe ut fra kommuneloven som kommunestyret selv må beslutte. Og så er det opp til kommunestyret selv å velge hvor mye de vil delegere (...)</i>   |
| <b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om beslutningsmyndighet i kommunen   |   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Fordi det er jo rådmannen som skal sjekke at alt etterleves.</i>   |

|  |  |
|--|--|
| <b>Informant 2</b>   | <i>Rådmannen er jo den øverste administrative lederen i kommunen, og ansvar for hele driften ...</i>   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...) Og så kan det hende at vi velger noen annet, og det kan jo vi noen ganger synes være et spesielt valg for eksempel, men det er jo et politisk valg. Vi må uansett rette oss etter det. (...) selv om vi er veldig for en sak før og anbefaler det veldig, når de har vedtatt noe helt annet så er det det som er saken vi går for videre.</i> |
| <b>Informant 5</b>   | <i>Jeg opplever at folk som jobber i kommunen er folk som er opptatt av noe annet enn penger. Jobber du på et bibliotek for eksempel så er du unikt opptatt av litteratur.</i>   |
| <b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om forskjeller på private virksomheter og kommuner |  |

### *Tolkning:*

Administrasjonssjefen er av informant 2 omtalt som rådmannen. Dette ser vi ut fra beskrivelsene som informant 2 ga av rådmannens oppgaver sammenlignet med lovteksten. I intervjuene er «politikere» jevnlig dratt frem. Fra Kommuneloven (1992) tolker vi at politikere er ordføreren og varaordføreren, samt de som sitter i kommunestyret, formannskapet og utvalgene. Dette er fordi det er de som er valgt til å sitte i den aktuelle posisjonen for 4 år. Rådmannen derimot, er ansatt i kommunen på bakgrunn av kvalifikasjoner.

I følge informant 2 vil en tjenestetutsettingsbeslutning vanligvis starte med en administrativ vurdering, men kan også noen ganger starte som en politisk bestilling. Den samme informanten forteller også at det er politikere i kommunen som bestemmer hva kommunen gjør og saken må derfor tas opp til beslutning hos dem. Det er rådmannen som har ansvaret for tilrettelegging av saken for politiske beslutninger. Rådmannen har delegasjoner som han eller hun jobber etter, som innebærer at han eller hun kan delegere oppgaver videre til sine fagledere. Det kommer av at rådmannen ikke kan spesialisere seg innen alle fagfelt og er avhengig av å ha dyktige medarbeidere som kan utføre oppgaver som i utgangspunktet er delegert til rådmannen. Det er likevel slik at rådmannen som har det overordnede ansvaret for at de oppgavene som faglederne utfører er riktig.

Vi tolker disse uttalelsene sammen med lovbestemmelsene, som at det er faglederne som forbereder saken og at rådmannen orienterer seg på utredningene og legger frem saken til beslutning. I fremleggelsen vil også han eller hun komme med en innstilling i saken. Det vil si at rådmannen kommer med et råd på hva hun eller han mener er den beste løsningen. Fra saksdokumentene og intervjuene, fikk vi altså inntrykk av at det er administrasjonen med faginstanser som utarbeider rapporter og foretar vurderinger av ulike alternativ, mens det er

politikerne i kommunen som tar de endelige beslutningene. Vi ønsket å få dette bekreftet og spurte derfor informant 7 om det stemte. Informanten bekreftet vår antagelse.

Kommuneloven (1992, § 6) forklarer at det er kommunestyret som treffer vedtak i alle saker hvor de selv ikke har delegert ansvarsmyndighet videre til andre kommunale organer, eller hvor loven ikke sier at det er andre som skal treffe vedtak. Etter hva vi forstår fra informant 2 og 7 så har kommuner et eget delegasjonsreglement som sier hva kommunestyret har besluttet å delegere videre og som dermed styrer hvilke saker som skal behandles hvor. Det kan også variere fra kommune til kommune da det er kommunestyret som fastsetter delegasjonsreglementet. I enkelte saker kan det være opp til formannskapet, om saken skal tas videre til kommunestyret eller ikke. Dette kommer av at formannskapets sammensetning skal avspeile sammensetningen i kommunestyret og det er av den grunn samme politiske maktfordeling. Et eksempel på en sak som kan stoppe i formannskapet er der vedtaket ikke går utover det som kommunestyret har bestemt, enten økonomisk eller faller utenfor de arbeidsoppgaver det er avgjort at kommunen skal drive med det året.

Uavhengig av hvem som har myndighet til å fatte vedtaket og hvilket vedtak som blir fattet, skal rådmannen sørge for at det blir iverksatt. Det er fordi rådmannen er den øverste administrative lederen i kommunen og har ansvaret for hele driften. Hele kommunen må da etterleve det vedtaket som er besluttet av politikernes, uavhengig av om de er enige eller uenige.

Kommuneloven (1992) og kommunestyrets delegasjonsvedtak legger sterke føringer for hvem som kan ta beslutningene i en kommune. Dette innebærer som sagt at prosessen kan være ulik fra kommune til kommune, men det som er felles er at det er personer som er valgt inn i kommunen som tar beslutningene. Det ser også ut som at tjenesteutsettingsbeslutningen blir tatt sammen av flere personer da de ulike instansene skal bestå av et minimum antall representanter. I og med at rollen som politiker i en kommune er et frivillig verv, så blir også beslutningen gjort av personer som har en genuin interesse for politikk og som ønsker det beste for kommunen og dens innbyggere.

Beslutningsprosessen i kommunal sektor ser ut til å ha blitt lite diskutert i eksisterende litteratur. Der kommer det tydelig frem hvilke beslutningskriterier som bør vektlegges ved en tjenesteutsettingsbeslutning, men ikke hvilke instanser beslutningen må gjennom. Det kan komme av at mye av den eksisterende litteraturen omhandler hvordan private virksomheter tar



en slik beslutning. Private virksomheter har som regel personer med kompetanse til å ta tilsvarende beslutninger og som sitter i en stilling som gir de fullmakt til å treffe en tjenesteutsettingsbeslutning. Kommunen opererer litt annerledes ved at det er personer som ikke er ansatt i kommunen som treffer vedtaket.

#### 4.1.2 Generelle krav i kommuner

##### *Funn:*

Kommuneloven (1992) stiller som diskutert i delkapittel 4.1.1 krav til hvordan beslutninger i kommuner kan bli tatt. I tillegg blir mange av de anskaffelsene som kommunene foretar, styrt av lov av 17.juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser. Loven skal bidra til å sikre effektiv ressursbruk ved offentlig anskaffelser. Videre skal regelverket bidra til at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, ved at kommunen opptrer med integritet (Anskaffelsesloven, 2016, § 1). I tillegg skal anskaffelsesprosessen skje i samsvar med de grunnleggende prinsippene om forutberegnelighet, gjennomsiktighet, etterprøvbarehet, og konkurranse (Anskaffelsesloven, 2016, § 4).

Lov om offentlige anskaffelser (2016) har en forskrift (Anskaffelsesforskriften, 2016) med supplerende bestemmelser. Den tar for seg hvem og i hvilke tilfeller anskaffelsesregelverket gjelder, samt mer spesifikke krav som stilles ved anskaffelser. I kapittel 7 stilles det blant annet krav i forbindelse med dokumentasjonsplikt i prosessen. Da forskriften med ca. 180 paragrafer er svært utfordrende og dette ikke er kjernene i denne studien, har vi valgt å ikke gå så dypt inn i dette regelverket.

Tabell 3 presenterer resultatene fra intervjuene i forbindelse med temaet generelle krav i kommuner. Sitatene vil bli anvendt i tolkningen av funnene.

*Tabell 3: Funn fra intervjuer: Generelle krav i kommuner*

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>   |
|--------------------|--|
| <b>Informant 2</b> | <i>...altså vi styres jo av 600 lover omtrent og forskrifter og sånn. Vi har et veldig krav på at det vi sette ut, at vi får det tilbake. (...) For vi er jo veldig sånn ansvarlig for at vi gjør det på en riktig måte, så vi må jo vite at det vi får er kvalitativt godt nok. Der har vi nok mye mer føringer enn man har i det private. (...) og derfor er det mye mindre som er satt ut (...)</i> |
| <b>Informant 2</b> | <i>Ja hvis du tenker på anskaffelsesreglementet generelt så er jo det veldig strengt og det er jo veldig beskrivende på prosessen.</i>   |

---

**Merknad:**

Vi spurte om det finnes regler, retningslinjer eller håndbøker som må følges ved en tjenesteutsettingsbeslutning

---

**Informant 4**

*Det som var aller vanskeligst var egentlig å komme inn her. (...) For det var lagt ut som et anbud, og det var jo så strenge kriterier. (...) Så det var jo ingen som turte eller gadd å søke. Det var mange som var i jernet med det var så mye man skulle gjennom og så mye som dokumenteres.*

---

*Tolkning:*

Fra lov om offentlige anskaffelser (2016) ser vi at kommunen må tenke på samfunnet når de tar beslutninger omkring anskaffelser. Hovedfokuset ved anskaffelsen er for eksempel ikke å gjennomføre aktiviteten billigst mulig, men at den «skjer på en samfunnstjenlig måte» (Anskaffelsesloven, 2016, § 1). Dette fokuset har også blitt nevnt i eksisterende litteratur, hvor Kremic et al. (2006) trekker frem at tjenesteutsetting i offentlig sektor ikke er drevet av kostnader og strategi, men heller er politisk drevet. Videre forklarer også Avery (2000) at kommuner tenker på «sosial velferd» ved beslutninger. Hoff et al. (2009) sier at kommuner plikter å effektivisere virksomheten slik at ressursene kan frigjøres og settes inn på nye satsningsområder. Dette tilsier at målet til kommunen ikke er å utføre aktiviteter billigst mulig for at profitten skal bli høyest mulig, men at de sparte pengene kan brukes på andre områder. Dette for å optimalisere tilbudet til innbyggerne.

To av informantene ga uttrykk for at anskaffelsesregelverket for kommuner er svært strengt. Den ene informanten forklarte at kommunen styres av svært mange lover og forskrifter. Det medfører at det stilles krav til at det kommunen setter ut, får de også tilbake. Vi tolker dette som at kvaliteten på tjenesten må tilfredsstillende visse krav. Det kommer av at selv om aktiviteten er satt ut til en ekstern part så er det likevel kommunen som er ansvarlig for at den eksterne aktøren handler i tråd med de regler og retningslinjer som finnes. Dersom den eksterne aktøren ikke gjør det så vil det gå på bekostning av kommunens rykte, selv om det ikke er de som utfører aktiviteten. Dette mener informant 2 er en direkte årsak til at det er få aktiviteter som er satt ut. I tillegg stiller Anskaffelsesforskriften (2016, § 7-1 nr. 1) krav til at kommunen «skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen». Informant 4 forklarte også at de strenge kravene som kommunen er pålagt å følge og som dermed må stilles til tilbyderer, skremmer mange fra å stille sin tjeneste til disposisjon. Blant annet stiller Anskaffelsesforskriften (2016, § 7-2) krav til at kommunen «skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdi og skatteattest for anskaffelser som

overstiger 600 000 kroner ekskl. mva». Ved tjenesteutsetting opererer kommuner på den måten at de ikke selv tar kontakt med potensielle tilbydere, men heller foretar anbudskonkurranse hvor den andre parten må melde sin interesse. For strenge krav vil da føre til at ingen melder sin interesse.

Det ser ikke ut til at det finnes noen krav som stilles før beslutningen omkring tjenesteutsetting er tatt. Anskaffelsesloven (2016) kommer først til anvendelse etter at beslutningen om å sette ut aktiviteten til en ekstern er tatt. Vi mener likevel at de kravene som stilles i denne loven, er førende for valget om å sette ut en aktivitet. Det kommer av at de strenge kravene gjør det vanskelig å sette ut en aktivitet til en ekstern part, og fører videre til at mange kommuner velger å beholde aktivitetene internt.

## **4.2 Tjenesteutsetting i Ås kulturhus: Beslutningsprosess og krav**

Kommuneloven (1992) legger sterke føringer for hvordan tjenesteutsettingsbeslutninger blir håndtert og avgjort i kommuner. I dette delkapitlet vil de reglene som gjør seg gjeldende for Ås kommune og som skiller seg fra den generelle prosessen og reglene trekkes frem. Det er kun de mest sentrale instansene knyttet til tjenesteutsetting i casen som blir belyst.

### **4.2.1 Beslutningsmyndighet i prosessen**

*Funn:*

Ås kommunes reglementer (2015) forteller at for å kunne treffe en beslutning i Ås kommune må vedkommende ha myndighet til å avgjøre den aktuelle saken. Vedtaket kan heller ikke være i strid med gjeldende lover og regler/retningslinjer som er fastsatt av kommunestyret eller annet overordnet organ. I tillegg må myndighetsutøvelsen skje innenfor gjeldende budsjettammer, budsjettforutsetninger og vedtatte planer.

I Ås kommune består **kommunestyret** og **formannskapet** av henholdsvis 33 og 9 personer (Opheim, 2017). En stor del av deres oppgaver og ansvar er forklart i delkapittel 4.1.1, men reglementene for Ås kommune (2015) utdyper kommunestyrets ansvar og sier at de «skal utøve helhetlig og synlig politisk styring gjennom å sette dagsorden, gi rammer, retningslinjer og prioritering av satsningsområder og tiltak» (Ås kommune, 2015, s. 8). Videre har kommunestyret i Ås på lik linje med andre kommuner, mulighet til å delegere ansvarsmyndighet til andre kommunale organer, dersom dette ikke strider mot lover eller regler.

Ås kommunes reglementer (2015, s. 8) stiller likevel krav til at kommunestyret selv blant annet skal «Vedta avtaler som medfører økonomiske forpliktelser utover vedtatt økonomiske rammer» og det er de som skal «Vedta igangsetting av nye tiltak med økonomisk ramme utover årsbudsjett og handlingsprogram/økonomiplan». Når det gjelder formannskapet så forteller reglementene for Ås kommune (2015) at det er de som er rådmannens nærmeste overordnede.

Ås kommune har tre **faste utvalg** som består av 9 medlemmer (Opheim, 2017). Disse er hovedutvalg for oppvekst og kultur, hovedutvalg for helse og sosial og hovedutvalg for teknikk og miljø. Hovedutvalget for oppvekst og kultur har det politiske ansvaret for blant annet bibliotek, kulturformidling og generelle kulturpolitiske tiltak (Ås kommune, 2015). Kulturhuset som er casen i denne oppgaven, ligger derfor innenfor deres ansvarsområde. Utvalgene har ansvaret for den politiske styringen og planarbeidet for det som ligger innenfor deres ansvarsområde. I større prinsipielle saker innen sitt ansvarsområde har de ansvaret for å utrede, gi råd og tilrettelegge avgjørelser for kommunestyret. I de sakene som utvalget behandler, men som i henhold til lov og reglement skal avgjøres av kommunestyret, skal hovedutvalget avgi innstilling. Dette gjelder imidlertid ikke for saker som medfører endringer i vedtatt budsjett/økonomiplan, der har formannskapet innstillingsmyndighet.

Ås kommune har også en **plan- og byggekomité** som «skal ivareta den politiske styringen av planlegging av kommunale bygge- og ombyggingsprosjekter på over kr 5 000 000 som er vedtatt av kommunestyret» (Ås kommune, 2015, s. 23).

Tabell 4 presenterer resultatene fra intervjuene i forbindelse med temaet beslutningsmyndighet ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus. Sitatene vil bli anvendt i tolkningen av funnene.

*Tabell 4: Funn fra intervjuer: Beslutningsmyndighet ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus*

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>   |
|--------------------|--|
| <b>Informant 2</b> | <i>(...)og Ås kommune har kanskje et litt strammere delegasjonsreglement enn mange andre har, hvor politikerne selv vil fatte en del beslutninger.</i>   |
| <b>Informant 7</b> | <i>...du har tre hovedutvalg som følger strukturen på hvordan kommunen er bygd opp. Teknisk, helse og sosial, og skole og kultur(...)så ligger formannskapet over der. Altså de har liksom saksutredelse til kommunestyret som er øverste organ.</i> |

### *Tolkning:*

Reglementet som viser arbeids- og rollefordelingen mellom politikerne og administrasjonen, forteller svært lite om de faktiske ansvarsområdene til instansene i kommunen. Det forklarer at de som skal fatte et vedtak må ha myndighet til det, men regelverket sier lite om hvem som kan fatte de ulike beslutningene. Vi kan derfor ikke si sikkert hvem som fatter tjenesteutsettingsbeslutninger i Ås kommune. Vi har heller ikke nok data fra tjenesteutsettingsbeslutninger i kommunen til at vi kan se et mønster i hvem som tar akkurat disse beslutningene. Informant 2 har imidlertid påpekt at Ås kommune trolig har et litt strammere delegasjonsreglement enn andre kommuner, hvor politikerne ønsker å fatte en stor del av beslutningene. Vi har derfor merket oss at kommunestyret, formannskapet, hovedutvalg for oppvekst og kultur og plan- og byggekomitéen er sentrale instanser i denne casen på grunn av deres ansvarsområder. De fleste beslutningene er basert på en rekke utredninger og møter. Vi tolker det derfor som at rådmannen og faginstansene påvirker beslutningen gjennom utredninger og innstillinger, men at det er de politiske utvalgene som faktisk tar tjenesteutsettingsbeslutningen. Hvilke utvalg som tar avgjørelsen kommer an på aktiviteten som skal settes ut, omfanget av den og konsekvensen ved å sette den ut.

#### **4.2.2 Prosess gjennom hendelsesforløpet**

Verken Kommuneloven (1992) eller reglementet for Ås kommune (2015) gir svar på hvilken instans som tar tjenesteutsettingsbeslutninger og hvordan denne prosessen foregår. Vi har derfor valgt å bruke hendelsesforløpet i Ås kulturhus for å vise hvordan en tjenesteutsettingsbeslutning har blitt håndtert. Dette innebærer at funn og tolkning behandles sammen. Saken har pågått over lang tid og vært behandlet av mange instanser. Av den grunn vil en grundig gjennomgang av hendelsesforløpet gi en bedre forståelse av hvordan tjenesteutsettingsbeslutninger blir håndtert og hvilke beslutningskriterier som blir vektlagt ved avgjørelsen.

Tabell 5 presenterer resultatene fra intervjuene i forbindelse med prosessen ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus. Sitatene vil bli anvendt i funn og tolkingen nedenfor.

Tabell 5: Funn fra intervjuer: Prosessen ved tjenesteutsetting i Ås kulturhus

| Informant  | Sitat   |
|--|---|
| <b>Informant 7</b><br><br><b>Merknad:</b> Vi spurte om hva som satt i gang tanken om å outsource kulturhuset | <i>(...)huset var veldig sånn akterutsett tilretteleggingsmessig og på brannsikring. Så det som egentlig dro i gang hele prosessen var det at det kom en del av slike sysselsettingstiltak så kom det en del midler til kommunen som de kunne bruke fritt. Ellers så er det jo gjerne øremerket investeringsmidler. Gjerne til helse og sosial og skole for eksempel. Ingenting til kulturområdet egentlig. Så det aktualiserte det at vi kunne gjøre noe med huset vårt.</i> |
| <b>Informant 7</b>   | <i>...det som også er spesielt i det tilfellet her er at vi har et hovedutvalg for oppvekst og kultur, men nesten hele veien her så har det gått rett til formannskapet og de har behandlet saken.</i>  |

*Funn/Tolkning:*

Midt i Ås sentrum ligger et kulturhus som åpnet i 1970. Huset fylte rollen som kulturhus til litt ut på 90-tallet, og driften av huset har vært i endring i løpet av disse årene (Grepperud, 2007). Kinodriften på huset ble drevet i kommunal regi helt frem til midten av 90-tallet. Etter det ble det prøvd ut ulike private løsninger, men i 2005 gikk den daværende driveren konkurs og kinoen ble stengt (Grepperud, 2007). Kantinen i huset ble drevet av en ekstern aktør fra 1993 til 2007, men avtalen ble sagt opp på grunn av pålegg om brannteknisk oppgraderinger (Ås kommune, 2009a, Utv.sak nr. 73/09). Kulturhuset hadde så en minimumsdrift i flere år på grunn av behov for oppgradering og brannsikring. Fra 2007 til 2013 ble oppgavene knyttet til kjøkkendriften som den eksterne aktøren hadde stått for, løst internt av kommunen ved hjelp av studentskipnaden og kjøkkenet på Moer sykehjem (Ås kommune, 2009a, Utv.sak nr. 73/09).

Allerede i 2006 vedtok formannskapet (Ås kommune, 2006, Utv.sak nr. 37/06) at det skulle settes i gang et prosjekt for å avklare fremtidig bruk av kinolokalet, og de nedsatte en administrativ arbeidsgruppe som skulle jobbe med nettopp dette. Det ble raskt klart at arbeidet burde ses i sammenheng med resten av kulturhuset og det ble startet et ideprosjekt hvor styringsgruppen for prosjektet var hovedutvalg for oppvekst og kultur. Prosjektgruppen avga i 2007 en sluttrapport ved navn «Fremtidig bruk av Ås kulturhus inkl. kinolokalet» som skulle besvare om kulturhuset igjen skulle fylle rollen som identitetsskaper, kompetansespreder, stedsutvikler og kulturformidler eller om det skulle brukes til andre formål (Grepperud, 2007). Resultatet av denne rapporten ble en anbefaling om at kommunen ikke burde plassere administrative virksomheter i bygget, men heller fokusere på andre aktiviteter.

I 2009 ble kommunen tildelt en tiltakspakke fra staten hvor midlene ikke var øremerket. Det ble i formannskapet (Ås kommune, 2009g, Utv.sak nr. 4/09) vedtatt at disse midlene, sammen

med de midlene som var satt av i gjeldende økonomiplan, skulle brukes på oppgradering av kulturhuset. At midlene skulle brukes på rehabilitering av kulturhuset ble formannskapetets innstilling til kommunestyret. Kommunestyret vedtok formannskapetets innstilling i Utv.sak nr. 19/09 (Ås kommune, 2009h). Plankomiteén fikk straks i oppdrag å kvalitetssikre og realisere prosjektet innenfor angitt ramme. Det kan se ut som at det var på dette tidspunktet prosjektet startet for fullt og kommunen virkelig måtte vurdere hvem som skulle drive de ulike aktivitetene i kulturhuset. Det kommer av at de fleste saksdokumentene er utarbeidet i tidsperioden 2009-2012. Da kommunen i 2009 mottok tiltakspakken ble det også mer realistisk å gjennomføre prosjektet siden de nå hadde økonomiske midler til det. Saken ble og tatt opp i kommunestyret for første gang. Fra reglementet til Ås kommune (2015) og tolkningen som ble gjort i delkapittel 4.1.1, kan det se ut som at det er kommunestyret som hadde den endelige beslutningen om hva de tildelte midlene skulle brukes til. Når det senere har blitt henvist til hva midlene ble brukt til har denne henvisingen også vært rettet mot kommunestyrets vedtak og ikke vedtaket gjort av formannskapet.

Byggeprosjekter som har en kostnadsramme på mer enn kr. 5 millioner skal ifølge Ås kommunes reglementer (2015) ivaretas av plan- og byggekomiteén. Kostnadsrammen for rehabilitering av kulturhuset var på kr. 36.085.529,-, jf. utv.sak nr. 64/09 (Ås kommune, 2009b), og plan- og byggekomiteén fikk derfor ansvar for å utarbeide et prosjekt som skulle gjennomføres i samsvar med tidligere vedtak. Om det var saker med bindende føringer måtte de ta saken videre til formannskapet og komme med en innstilling til dem. Et eksempel på det kan tas fra plankomiteéns møte (Ås kommune, 2009f, Utv.sak nr. 24/09) der det måtte vurderes hvordan kjøkkenet i kulturhuset skulle utformes. Spørsmålet var da om det var behov for et fullverdig kjøkken (produksjonskjøkken) eller et anretningskjøkken (mottakskjøkken). Komiteén kunne ikke vedta en slik sak selv da beslutningen ga bindende føringer, og saken ble av den grunn tatt videre til formannskapet (Ås kommune, 2009a, Utv.sak nr. 73/09; Ås kommune, 2009c, Utv.sak nr. 66/09). Der ble det vedtatt at det skulle legges bygningsmessig til rette for produksjonskjøkken, men at det foreløpig ikke skulle innredes som det. Rådmannens innstilling i denne saken var imidlertid at de burde gå for et mottakskjøkken. Formannskapet vedtok likevel i Utv.sak nr. 73/09 (Ås kommune, 2009a) at det skulle legges bygningsmessig til rette for produksjonskjøkken. Argumentene for utfallet kommer ikke klart frem i saksdokumentet.

Etter at beslutningen knyttet til utformingen av kulturhuset var tatt, måtte valgene omkring hvem som skulle utføre aktivitetene tas. Den 29. februar 2012 ble to konkurranser utlyst (Ås kommune, 2012b, F-sak 10/12). Én angående drift av kino og én angående drift av kulturaktiviteter i storsal, vestibyle og borggård, med frist 16.april 2012. Ved fristens utløp var det ingen tilbud som hadde blitt levert. I formannskapet (Ås kommune, 2012c, F-sak 28/12) ble det da bestemt at det skulle etableres et treårig utviklingsprosjekt med kommunal drift av kulturaktivitetene. I løpet av de tre årene ville virksomheten kunne bygges opp til et nivå som kunne gjøre det lettere å vurdere om kommunen skulle legge driften ut på anbud igjen eller fortsette med kommunal drift. I 2015 ble denne evalueringsrapporten utarbeidet (Gunnerud, 2015), og aktivitetene har ikke blitt satt ut på anbud igjen.

Når det gjelder drift av kjøkken og servering ble den lagt ut på anbud den 15. mars 2012 med frist 29. april 2012 (Ås kommune, 2012a, F-sak 51/12). Også her var det flere interessenter, men ingen tilbud var levert ved fristens utløp. Fristen ble utsatt til 10. mai, men på det tidspunktet var det fortsatt ingen tilbud levert (Ås kommune, 2012a, F-sak 51/12). Det ble da vedtatt i formannskapets F-sak 51/12 (Ås kommune, 2012a) at enkelte forutsetninger i anbudsgrunnlaget skulle endres og at driften skulle utlyses på nytt. I mars 2013, ble avtalen med en ekstern aktør som skulle drifte kjøkken og servering signert, jf. avtale om driftskonsesjon Ås kulturhus (Ås kommune, 2017).

Det er kommunestyret som legger føringer for beslutningsmyndigheten i Ås kommune. Når det gjelder beslutninger knyttet til Ås kulturhus så har de vært innom en rekke ulike instanser, deriblant plankomiteén, formannskapet og kommunestyret. Slik vi tolker det så er det plankomiteén som foretar beslutninger knyttet til den tekniske utførelsen av oppgraderingen og kvalitetssikringen av kulturhuset. Dette gjelder imidlertid bare dersom vedtaket er innenfor de rammene som er satt. Dersom det gjelder et vedtak som går utenfor besluttede rammer så skal saken tas opp i kommunestyret. De andre beslutningene som har blitt tatt i forbindelse med kulturhuset i Ås er vedtatt av enten formannskapet eller kommunestyret, hvor det er formannskapet som har tatt de aller fleste avgjørelsene i saken. Beslutningen som gikk helt opp til kommunestyret er der vedtaket medførte forpliktelser som går over de vedtatte økonomiske rammene. Vi tolker det slik at hvilke kommunale organ som er med i en tjenesteutsetningsbeslutning varierer med hvor omfattende vedtaket er og hvilken type aktivitet det gjelder.



Funnene viser at Rådmannen alltid vil være delaktig i slike saker på grunn av sin posisjon. Om kommunestyret, formannskapet, plankomiteén og hovedutvalgene er delaktig, kommer an på om vedtaket er innenfor deres ansvarsområde. Plankomiteén kom inn i denne saken fordi det gjaldt rehabilitering av et kommunalt bygg, som ligger innenfor deres ansvarsområde. Hovedutvalg for oppvekst og kultur har flere ganger blitt nevnt i saksdokumentene grunnet sitt ansvarsområde som blant annet innebærer kulturhuset. Det som imidlertid er litt spesielt i denne saken her, og som også ble påpekt av informant 7 er at ingen av sakene har blitt behandlet av hovedutvalget for oppvekst og kultur. De har gått direkte til formannskapet og/eller kommunestyret. Slik vi har tolket Ås kommunes reglement (2015) og Kommuneloven (1992) så skulle dette hovedutvalget egentlig vært mer involvert i beslutningsprosessen.

### **4.3 Beslutningskriterier vurdert i Ås kulturhus**

Fra saksdokumenter og foretatte intervjuer ser vi at det ikke eksisterer faste og klare beslutningskriterier som benyttes ved tjenesteutsettingsprosesser i Ås kommune. Datainnsamlingen viser likevel flere faktorer som har påvirket beslutningen i Ås kommune endte opp med å ta. Vi har undersøkt disse faktorene og på bakgrunn av funn og tolkning har vi identifisert beslutningskriterier som det tyder på at kommunen vektla ved tjenesteutsettingsbeslutningene som ble tatt i forbindelse med Ås kulturhus. I kulturhus er det som tidligere nevnt tre ulike driftsområder som har blitt lyst ut på anbud. Vurderingene som ble gjort og beslutningskriteriene for disse driftsområdene blir behandlet samlet nedenfor. Det kommer av at flere av beslutningskriteriene gjelder for hele kulturhuset. Dersom enkelte kun gjelder for en spesifikk aktivitet vil det kommenteres underveis. Ved gjennomgang av beslutningskriteriene vil det være et større fokus på tjenesteutsettingen av kjøkken og servering. Det kommer av at det finnes mer informasjon angående denne beslutningen, i tillegg til at det kun er denne aktiviteten som er tjenesteutsatt i dag.

#### **4.3.1 Omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser**

*Funn:*

I intervjuene trakk flere av informantene frem omfanget av aktiviteten og hvor mye ressurser aktiviteten beslaglegger (Tabell 6). To av informantene forklarte at dersom man skulle drevet kjøkken-/kantinevirksomheten internt så ville det vært utfordrende. Det kommer av omfanget av oppgavene og at driften ikke er stabil, samtidig som at intern drift ville krevd at kommunen

bidro med ressurser i forbindelse med ansettelse. De samme utfordringene ble også trukket fram i forbindelse med driften av lyd og lys.

Videre fortalte to andre informanter hvordan det foregikk da kantinedriften ble driftet internt av kommunen gjennom Moer sykehjem. Informanten la vekt på hvor mye ressurser det krevdes og at Moer sykehjem ikke var interessert i denne ordningen videre. Fra saksdokumentene går det frem hvilke ekstra ressurser som var nødvendig dersom man ikke fikk en ekstern restauratør til oppgaven (Tabell 6). Videre kom det frem at det var viktig å tenke på hvor mye av kommunens ressurser som den aktuelle aktiviteten ville beslaglegge. Beslagleggelse av ressurser ble sett i sammenheng med omfanget av aktiviteten. Et eksempel kan tas fra lyd og lys, der så ikke kommunen det som nødvendig å utføre oppgavene internt da det var så variabelt behov for tjenesten. Å fortsette å ha aktiviteten internt ville da beslaglegge unødvendig mye ressurser.

Tabell 6: Funn fra intervjuer: Omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser

| <b>Informant</b>  | <b>Sitat</b>   |
|---|--|
| <b>Informant 1</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om kantinedriften  | <i>For hvis kommunen skulle drevet det da, så ser jeg jo for meg at det er jo vanskelig å få noen til å jobbe fulltid for å lage mat. For den ene dagen så har du jo kanskje snitter til 150 stk. og andre dager så har du ingenting.</i>  |
| <b>Informant 1</b>  | <i>(...) heller bruke det til å leie inn når vi trengte fordi det er så variabelt når man trenger lyd og lys. Så i stedet for å ha en på 50% som må på en måte jobbe, har vi nå på en måte både lyd og lys da.</i>   |
| <b>Informant 2</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om det hadde vært mulig og drevet kantinen internt i kommunen          | <i>Moer kunne nok driftet den for oss, men du må alltid ha den personen som står der. Også må du ha renhold, og du må ha litt orden. Så vi måtte nok spyttet inn noen penger. Spørsmålet er om det hadde blitt billigere eller ikke. Fordi nå slipper vi å ha noe med det å gjøre. Men en ting er kantinedriften, men en annen ting er alle de møtene som er i annen etasje, som du også måtte hatt. Du måtte koka kaffe, du måtte hatt mat, så det hadde blitt en del jobb likevel.</i> |
| <b>Informant 2</b><br><br><b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om hvordan det var da kjøkkenet ble driftet internt av Moer sykehjem. | <i>Da hadde man et hus ikke sant og det var voldsomt mye administrasjon hver gang det skulle skje noe der borte. For da måtte vi ut å skaffe folk som kunne både rydde, dekke bord, alle mulig sånne typer ting. Få kjøkkenet på Moer til å kjøre over alt, også måtte det være noen der. Alt det der går av seg selv nå.</i>  |
| <b>Informant 6</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om hvordan det var da kjøkkenet ble driftet internt av Moer sykehjem.  | <i>(...) og samtidig så var det jo beslag på en stilling eller to, både på sykehjemmet og noen som måtte betjene.</i>  |
| <b>Informant 7</b>  | <i>På moer sykehjem er det et kjøkken da og de ble jo spurt om de kunne levere, men de ville ikke fordi at det ble utenom deres kjernetid da. Mye på kveldstid og helg og sånn. (...) De kunne ikke tilpasse deres driftskonsept. Det ble utenfor de tidene.</i>   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Informant 7</b>   | <i>Da måtte vi ansatt, fått noen til å gjøre det da. Være fysisk der, og vi trodde heller ikke det var noen kjempebutikk i det altså. (...) Så det var egentlig å få løst en del oppgaver på serverings siden som vi mente var veldig viktig da og som vi hadde verken kompetanse eller ressurser til.</i>  |
| <b>Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning</b><br><b>Utv.sak 66/09, s. 10</b><br><b>(Ås kommune, 2009c)</b> | <i>Moer sykehjem har i dag driftsansvaret for kantine for kommunens ansatte i kinovestibylene. Sykehjemmet har kapasitet til å lage og levere mat til all møtevirksomhet på dagtid, samt alle politiske møter på kveldstid. En helhetlig løsning som omfatter hele driften krever imidlertid økte ressurser. Dette forventes like fullt å bli rimeligere enn å kjøpe tjenesten eksternt.</i>      |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19. mai 2010 s. 17</b><br><b>(Plur, 2010)</b>   | <i>Prosjektgruppen ser det som en stor fordel om man kan få inn en ekstern restauratør som kan håndtere all servering og tilrettelegging i 2.etasje, vestibylene og utleielokaler ellers. Dersom dette ikke oppnås må det settes av nødvendige kommunale ressurser i tillegg til evt. ekstern matlevering beregnet til ca. 50% stilling for å håndtere de praktiske sidene ved utleie.</i>        |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19. mai 2010 s. 15</b><br><b>(Plur, 2010)</b>   | <i>Hvis man ikke får til en avtale med restauratør må man basere seg på matlevering fra Moer sykehjem på dagtid og fra andre på ettermiddag-/kveld. Dette vil også innebære at det må settes av større ressurser til tilrettelegging, servering og oppfølging av leietakere (særlig kveldstid), ettersom disse funksjonene som tidligere ville kunne legges til en avtale med en restauratør.</i> |
| <b>Ås kulturhus - Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 22</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b>            |   |

#### *Tolkning:*

Det at informantene trakk frem utfordringene knyttet til omfanget av den aktuelle aktiviteten og ressursene som beslaglegges ved intern drift kontra ekstern drift, tyder på at dette er noe som er viktig for kommunen å tenke på. Funnet ble også forsterket fra saksdokumentene som antydte at Ås kommune, ved vurderingen av kjøkkendriften, vektla hvor mye en intern drift beslagla ressursene. Beslutningskriteriet fokuserer på hvor mye ressurser aktiviteten beslaglegger av de som kommunen har tilgjengelig. Det handler om hvordan kommunen kan fordele de tilgjengelige ressursene på best mulig måte slik at de kan tilby mest mulig til samfunnet. Vi ser for eksempel at selv om Ås kommune hadde valgt å benytte kjøkkenet på Moer sykehjem og skapt synergier, så ville det krevd mer ressurser fra kommunen enn om det ble driftet eksternt.

Det er lite litteratur som går direkte på dette beslutningskriteriet. Vi tror det kommer av at mye av den tidligere forskningen er tilpasset private virksomheter, og de har ikke på samme måte som kommuner en begrenset ressursramme som skal fordeles på ulike områder. I tillegg plikter kommunen å bruke ressursene slik at de skaper størst mulig nytte for kommunens innbyggere. Dette gjør at fokuset på beslagleggelse av ressurser blir mye større hos en kommune enn hos private. Det kan imidlertid trekkes enkelte likheter mellom dette beslutningskriteriet og Kremic et al. (2006) sin siste karakteristikkk ved aktiviteter. Kremic et al. (2006) omtaler denne karakteristikken som hvor mange ansettelse som blir påvirket av at aktiviteten settes ut. Dette

kan ses i sammenheng med hvor mye ressurser aktiviteten krever til ansettelser dersom den er utført internt. Litteraturen sier at hvor mange ansettelser det er ønskelig at beslutningen skal påvirke, varierer fra tilfelle til tilfelle. I denne casen er det snakk om å starte «nye» aktiviteter og det handler derfor ikke om å si opp ansatte, men heller å unngå nyansettelser. Videre vil det ofte være ønskelig at tjenesteutsettingen i en kommune skal påvirke så mange ressurser og stillingsprosenten som mulig da de har begrenset ressurser. Vi tror at kommuner ønsker at når aktiviteten settes ut til eksterne tilbydere så skal beslutningen føre til at kommunen «sparer» ressurser som de igjen kan bruke på andre områder.

Enkelte sider ved dette beslutningskriteriet kan ses i sammenheng med beslutningskriteriet som ble utledet fra tidligere litteratur «omfang og karakteristikk ved aktiviteten». Analysen har likevel ikke identifisert nok likheter til at proposisjon 1 om at «karakteristikk ved aktiviteten påvirker kommuner på samme måte som litteraturen tilsier» kan bekreftes eller avkreftes. Vi ser at fokuset under dette beslutningskriteriet ligger mer på hvor mye ressurser som kreves, istedenfor om aktiviteten er tilpasset tjenesteutsetting eller ikke. Basert på tolkningen av dette funnet legger vi til en ny proposisjon.

*P1.1: Omfanget av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser er en svært viktig vurdering ved tjenesteutsetting i kommuner.*

#### **4.3.2 Kjernevirksomhet**

*Funn:*

Flere av informantene trakk frem at «kjernevirksomhet» er noe som vurderes når kommunen skal ta beslutningen om å utføre aktiviteten internt eller eksternt (Tabell 7). Dette beslutningskriteriet har blitt nevnt både i sammenheng med generelle tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner, og i det spesifikke tilfelle med kjøkkendriften i Ås kulturhus. Det ser derimot ikke ut som at vurderingen har vært direkte til stede ved forsøkene på å sette ut kinodriften og kulturaktivitetene.

Vurderingen knyttet til kjernevirksomhet har kun blitt nevnt av informantene og kommer ikke frem av saksdokumentene. Informant 2 forklarte om vurderingene på ett mer overordnet nivå, de som tas generelt i kommuner ved tjenesteutsetting. Informant 6 bekrefter at dette beslutningskriteriet også ble vurdert i Ås kommune, ved å forklare at kjøkkenet i kulturhuset aldri ble ordentlig vurdert å ha internt fordi de ikke anser aktiviteten som en kommunal

oppgave. Videre utdypes det at kantinedriften, som i dag er tilknyttet kjøkkenet, ligger i grenseland og at det kunne vært en mulighet for kommunen å drive den internt.

Tabell 7: Funn fra intervjuer: Kjernevirksomhet

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>  |
|--|---|
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...) og så må du ta en vurdering av om dette er det vi skal drive med, ikke sant, som kommune.</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Generelle uttalelser   |   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>De er kun kost-nytte de. Og det er mye det for oss også, men det er mer hva er kjernevirksomhet for oss, og hva er ikke det..</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Generelle uttalelser når vi snakker om kommunen i forhold til private. |   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Nei, vi så ikke på å drive kjøkken som en kommunal oppgave. Så man konsentrerer seg i stor grad om de kommunale oppgavene. Kantinen kunne man jo gjerne se litt i grenseland da, men å drive kjøkken og catering virksomhet er ikke en kommunal oppgave.</i> |
| <b>Merknad</b><br>Her spør vi om det ble vurdert å drive kjøkkenet internt i kommunen    |   |
| <b>Informant 7</b>   | <i>(...) Det er en del oppgaver på serverings-siden som vi gjerne ville ha løst. Så kan vi konsentrere oss om å drive kulturhuset med kulturarrangementer, kino og de tingene der. Det som vi hadde folk og ressurser til og som kunne det.</i>                 |

#### Tolkning:

Fra dataen vi fikk av informantene ser vi at kommunen ved tjenesteutsettingsbeslutninger vurderte hvilke oppgaver som er deres kjernevirksomhet og hvilke som ikke er det. Vurderingen ble brukt til å avgjøre at de aktivitetene som ikke er en del av kjernevirksomheten skal settes ut til eksterne tilbydere. Vi ser imidlertid ikke at dette beslutningskriteriet har blitt direkte diskutert i saksdokumentene. Flere av møtene og rapportene har likevel hatt som mål å finne ut av den fremtidige driften av Ås kulturhus. Da rapporten «Hjerte for et levede Ås» ble utarbeidet, brukte prosjektgruppen tidligere erfaringer, spørreundersøkelser og eksempler fra andre kulturhus for å undersøke hvilke behov og dermed aktiviteter som burde dekkes av lokalene i Ås kulturhus (Plur, 2010). Vi tolker disse rapportene og møtene til å være en prosess hvor de identifiserer kjerneoppgavene til kulturhuset. Det virker derfor som at tjenesteutsettingsbeslutninger i Ås kommune er betydelig påvirket av hva som er deres kjernevirksomhet.

At kommunen vurderer hva som er deres kjernevirksomhet ved tjenesteutsettelse stemmer overens med eksisterende litteratur. Fokuset ved vurderingen ser derimot ut til å være litt ulikt. Tidligere forskning fokuserer på at virksomheten må vurdere hva som er kjernevirksomheten siden disse aktivitetene ikke skal settes ut (Belcourt, 2006; Kremic et al., 2006; Prahalad &

Hamel, 2003). I teorikapitlet antok vi at dette ikke var avgjørende for tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner, noe vi indirekte har fått bekreftet gjennom analysen. I et kulturhus er kjerneoppgavene blant annet matservering og kulturaktiviteter, og begge aktivitetene ble forsøkt satt ut til eksterne. Dette bekrefter proposisjon 2 om at dersom oppgaven er en del av kjernevirksomheten, vil ikke dette være avgjørende for at den skal utføres internt. Det viser seg at identifisering av kjernevirksomheten er viktig for valget knyttet til tjenesteutsetting av andre årsaker enn det litteraturen antyder. Det ser ut som at Ås kommune ønsket å identifisere kjerneoppgavene sine fordi de da kunne utelukke hvilke aktiviteter som helt klart ikke skulle utføres internt. Kommunen ønsket kun å utføre de oppgavene som kan sies å være «kommunale oppgaver» slik at de kunne fokusere på det de faktisk kunne og hadde ressurser til. Vi utledet derfor en ny proposisjon.

*P2.2: Kommuner setter ut alle aktiviteter som sies å ikke være en kommunal oppgave og en del av kjernevirksomheten.*

Tidligere litteratur nevner også at ved å snevre inn aktivitetsnivået så frigis ressurser slik at man kan fokusere på kjernekompetansen, som igjen bidrar til å skape et konkurransefortrinn (Hoff et al., 2009). Proposisjon 3 omhandler at kommuner ikke velger å sette ut en aktivitet for å oppnå konkurransefortrinn, men for at kvaliteten på tjenestene til samfunnet skal bli optimale. Informant 7 forklarer at kommunen ønsket å sette ut serveringen slik at de kunne konsentrere seg om å drive kulturhuset og det de faktisk kunne. Dette tolker vi som at de ønsket å bruke eksterne tilbydere slik at aktivitetene ble utført av de som innehar nødvendig kompetanse, slik at de kunne levere tjenester med optimal kvalitet. Videre gikk det ikke frem tegn til at konkurransefortrinn var et mål kommunen hadde ved tjenesteutsettingen. På bakgrunn av dette kan proposisjon 3 bekreftes.

### **4.3.3 Tilgang til eksterne ressurser**

*Funn:*

Tre av informantene forklarte at når kommunen ikke har kapasitet eller økonomi til å utføre en aktivitet internt så går de ut og kjøper den inn (Tabell 8). Informant 2 og 6 uttalte seg generelt om tjenesteutsetting i kommuner, mens informant 7 uttalte seg i forbindelse med kjøkken- og serveringsdriften. Videre viser saksdokumentene at kommunen med de stillingsressursene som var satt av til kulturhuset trolig kunne glemme å fylle forventningene som var til kulturhuset, og at det ville være vanskelig for kommunen å drive kulturhuset på tilsvarende måte som en

ekstern tilbyder (Tabell 8). To av saksdokumentene forklarer at driften og utføringen av oppgavene i kulturhuset ikke ville vært optimal ved intern drift på grunn av ressursbegrensninger.

Tabell 8: Funn fra intervjuer: Tilgang til eksterne ressurser

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>   |
|--|--|
| <b>Informant 2</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her spør vi om det finnes faste rutiner for vurderinger rundt tjenesteutsetting.   | <i>Det er nok mer interne beslutninger. At vi ser at dette har vi ikke kapasitet til, dette må vi gå ut å kjøpe.</i>   |
| <b>Informant 6</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om hvilke tilfeller det er vanlig å ha eksterne parter inne i kommunale prosesser   | <i>De er ikke sterke nok til, eller har økonomi nok til, å ha alle typer kompetanse. Og da må du ut å leie inn den type kompetanse.</i>  |
| <b>Informant 7</b>   | <i>(...) Så det var egentlig å få løst en del oppgaver på serveringssiden som vi mente var veldig viktig da og som vi hadde verken kompetanse eller ressurser til.</i>   |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 19</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b>  | <i>I budsjettet for 2011 er det kun satt av stillingsressurser til en 50 % stilling som kulturleder, og ingenting annet. (...) Med en slik bemanning kan man trolig glemme at kulturhuset skal kunne fylle de forventningene, og gi de mulighetene, som er til at kulturhuset skal bli et kulturelt og sosialt midtpunkt i kommunen.</i> |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 20</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her er det snakk om at nødvendige investeringer i kulturhuset må utsettes i tid på grunn av begrensede ressurser                | <i>På grunn av reduserte budsjettforutsetninger for 2011 må noen investeringer utsettes i tid.</i>   |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 22</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her er det snakk om tilbud om å drive deler av kulturhuset fra Fire fra Ås.   | <i>Å få til noe tilsvarende ved kommunal drift på svært begrensede budsjetter vil være svært vanskelig eller umulig.</i>   |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 24</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her er det snakk om at driften i kulturhuset må settes i gang med mindre bemanning enn ønskelig på grunn av mangel på ressurser | <i>Likevel tilsier økonomisituasjonen både i dag og framover at driften må settes i gang med en mindre bemanning enn ønskelig.</i>   |

---

Ås kulturhus – Fremtidig bruk  
F-sak 22/11 s. 27  
(Ås kommune, 2011a)

*Fordi ressursene er på et minimumsnivå, forutsettes det at frivillige må kurser til å kunne ivareta de tekniske installasjonene i huset, og til å kunne tilrettelegge lyd og lys for leietakere på et helt grunnleggende nivå.*

---

Ås kulturhus – Fremtidig bruk  
K-sak 34/11 s. 27  
(Ås kommune, 2011b)

*Tolkning:*

Fra datainnsamlingen går det frem at det har vært en betydelig mangel på kapasitet og ressurser internt i kulturhuset. Det ser derfor ut som at dette har vært med på å påvirke Ås kommune til å sette ut aktivitetene til en ekstern part. Det virker som at beslutningen har blitt påvirket av at kommunen har et begrenset budsjett som førte til at de ikke hadde tilrettelagt for de nødvendige stillingene og gjort de investeringene som må til for at aktiviteten kunne utføres tilfredsstillende internt. Dette beslutningskriteriet har kommet frem gjennom både generelle uttalelser og enkelte som gjelder denne casen. Det ser derfor ut til å gjelde både generelt for kommuner og for Ås kulturhus. For Ås kulturhus så har dette beslutningskriteriet vært med i vurderingen i forbindelse med både kjøkkendriften, kulturaktivitetene og i kulturhuset som helhet.

At tjenesteutsettingsbeslutningen i Ås kommune påvirkes av at de ikke har tilstrekkelig med ressurser til å utføre den selv, stemmer godt overens med hva tidligere forskning sier (Perunović & Pedersen, 2007; Solli-Sæther & Gottschalk, 2007). Deler av eksisterende litteratur fokuserer imidlertid på at virksomheter henter inn ressurser og kapabiliteter de ikke har internt for å skape et konkurransefortrinn (Dyer & Singh, 1998; Perunović & Pedersen, 2007). Analysen gir ikke inntrykk av at kommunen har dette fokuset. Den viser heller at kommunen velger å sette ut en aktivitet til en ekstern part da de ikke har kapasitet til å utføre aktiviteten internt. Dette funnet stemmer overens med proposisjon 4 «Kommuner foretar tjenesteutsetting på grunn av mangel på interne ressurser, ikke for å oppnå konkurransefortrinn».

#### **4.3.4 Kompetanse og utførelse av aktiviteten**

*Funn:*

Både kompetanse og kvalitet ble nevnt av flere av informantene (Tabell 9). To av informantene uttalte at kommunen hadde en forestilling om at private kunne «gjøre dette på en bedre måte» og at man vil få en «bedre kvalitet» ved å ha en privat driver. Videre fremgår det fra saksdokumentene at det ble anbefalt å inngå en avtale med en ekstern aktør fordi åpningstidene og serveringstilbudet ville bli bedre (Tabell 9). I tillegg ville kantine/kafétilbudet bli mer attraktivt og tiltrekkende for andre kunder ved ekstern drift.



Tabell 9: Funn fra intervjuer: Kompetanse og utførelse av aktiviteten

| <b>Informant</b>  | <b>Sitat</b>  |
|---|---|
| <b>Informant 2</b>  | <i>Ja, altså, du må ta en beregning både på kompetanse, og så må du ta en vurdering av om dette er det vi skal drive med, ikke sant, som kommune. Kommunen driver jo på skattepengene til innbyggerne, vi skal jo på en måte tenke innbyggerperspektiv på veldig mye.</i>   |
| <b>Merknad</b><br>Generelle uttalelser  |   |
| <b>Informant 7</b>  | <i>Altså, man hadde noen forestillinger at man ville få bedre kvalitet til en rimeligere pris da. Man trodde at man hadde noen fasiliteter som var veldig interessant for folk. Og det viste seg at det stemte jo ikke helt da. I hvert fall ikke på de betingelsene det ble utlyst på.</i>   |
| <b>Merknad</b><br>Her snakker informanten om hvorfor aktivitetene ble satt ut på anbud                              |   |
| <b>Informant 7</b>  | <i>Nei ikke noe annet enn at de mente at private kunne gjøre dette på en bedre måte da.</i>   |
| <b>Merknad</b><br>Vi spurte om det var noen andre vurderinger enn kostnader og kvalitet som ble vurdert i prosessen |   |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19. mai 2010 s. 13</b><br><b>(Plur, 2010)</b>              | <i>Prosjektgruppen mener at åpningstidene og serveringstilbudet vil ha mye å si for bruken og trivselen ved kulturhuset, noe som både tidligere erfaringer og spørreundersøkelser bekrefter. Det anbefales derfor at man inngår en leieavtale med en ekstern aktør/restauratør som tar seg av serveringstilbudet.</i>   |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19. mai 2010 s. 15</b><br><b>(Plur, 2010)</b>              | <i>Tidligere erfaringer tilsier at utleie av 2.etasje i kulturhuset til møter, kurs, seminarer, kulturarrangementer og sosiale arrangementer/fester har vært avhengig av en god ordning mht. servering, tilrettelegging og oppfølging. Vi mener at den beste forutsetningen for å få dette til er å gi best mulige driftsforhold for en restauratør ved at all servering samles på en aktør. Det vil si: Kantine, kafé, møtemat, festmat, restaurant, uteservering etc.</i> |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 11</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b>                       | <i>(...) hvis kantinedriften knyttes til en restauratør kan et kantine/kafétilbud bli mer attraktivt og tiltrekkende også for andre kunder enn kommunens ansatte.</i>   |

### Tolkning:

Datainnsamlingen viser at kommuner vektlegger hvem som har mest kompetanse og som kan utføre aktivitetene på mest tilfredsstillende måte når de tar tjenesteutsettingsbeslutninger. Dette fremgår både av intervjuene og saksdokumentene. Videre har beslutningskriteriet blitt diskutert både i forbindelse med generell tjenesteutsetting i kommuner og i forbindelse med denne casen, og da spesielt ved kjøkkendriften i Ås kulturhus. Basert på analysen av intervjuene og saksdokumentene tolker vi det som at Ås kommune ønsket å bruke eksterne tilbydere da de mente at det ville gi en bedre kvalitet på utførelsen av aktiviteten. Denne tolkningen gjør at proposisjon 5 angående at kvalitet og utførelse av aktiviteten er et sentralt beslutningskriterium i kommuner, kan bekreftes. I saksdokumentene er det imidlertid ikke forklart hvorfor det antas at eksterne gjør det bedre enn ved intern drift. Informant 5 mener at tjenesteutsetting i mange tilfeller ikke har noe med manglende intern kompetanse, men mer en forestilling om at kommunale ansatte ikke klarer å opprettholde en lønnsom drift. Det tyder derfor på at slike vurderinger kan være basert på antagelser som kommer av trender i samfunnet.

Dette funnet kan ses i sammenheng med tidligere litteratur som sier at den beste driften oppnår man ved at virksomheter selv utfører de oppgavene de har kompetanse på, mens resten settes ut til andre som er gode på området (Belcourt, 2006; Kremic et al., 2006; Prahalad & Hamel, 2003). Det er naturlig for kommuner å vurdere dette beslutningskriteriet siden det fra et innbyggerperspektiv stilles krav til at de må optimalisere det de tilbyr lokalsamfunnet ut fra deres begrensede ressurser. Litteraturen vektlegger også at tjenesteutsetting fører til bedre kvalitet på utførelsen fordi det krever at virksomheten utarbeider en kontrakt med kravspesifikasjoner. I tillegg til at fokuset på målinger øker for å sjekke at den eksterne tilbyderen utfører aktiviteten bra nok (Belcourt, 2006; Hoff et al., 2009). At utførelsen av aktiviteten blir bundet av en kontrakt med spesifikke krav fører til at agentkostnadene reduseres (Besanko, 2013). Vi har ikke fått inntrykk av at Ås kommune har vektlagt dette ved tjenesteutsettingsbeslutningene.

Videre forklarer tidligere litteratur at tjenesteutsetting kan bedre utførelsen av aktiviteten gjennom at byråkratieffekten reduseres når aktiviteten blir utsatt for konkurranse (Besanko, 2013). I analysen har ikke denne vurderingen heller kommet direkte frem, men det er likevel tegn som tyder på at byråkratieffekten har vært med på å drive avgjørelsen. Det har jevnlig blitt nevnt at en ekstern driver kan utføre aktiviteten bedre enn kommunen. Vi tolker dette som at kommunen ser på det å utsette aktivitetene for konkurranse som en måte å øke effektiviteten i driften på. På bakgrunn av dette kan proposisjon 6 «Reduksjon av agentkostnader og byråkratieffekten er beslutningskriterier som blir vurdert i kommuner» delvis bekreftes.

Proposisjon 7 som ble utledet i teorikapittelet omhandlet at kommunen vurderer en avveining mellom den høye ansvarligheten som en ekstern tilbyder viser ovenfor utførelsen av aktiviteten, opp mot den reduserte ansvarsfølelsen tilbyderen vil ha ovenfor samfunnet (Kremic et al., 2006). Dette kan ses i sammenheng med informant 5 sin uttalelse om at de som jobber i kommunen er mer dedikerte til oppgaven sin, og at de derfor kan levere bedre enn mange private virksomheter som drives mer av profittmaksimering. Det vil si at ansvarsfølelsen ovenfor samfunnet ofte er bedre ved bruk av kommunale ansatte da oppgaven er innenfor deres interesseområde. Gjennom analysen har ikke proposisjonen blitt ordentlig bekreftet. Det kommer likevel tydelig frem at kommunen er opptatt av å vise ansvarlighet ovenfor samfunnet, så vel som å sørge for at utførelsen av aktiviteten er av god kvalitet. Begge ansvarsområdene er godt vurdert, men avveiningen mellom dem kommer ikke frem i analysen. Vi anser derfor proposisjon 7 som delvis bekreftet.

Tidligere teori forklarer at det oppstår en risiko knyttet til kvaliteten på aktiviteten når en virksomhet binder seg til en annen gjennom tjenesteutsetting. Proposisjon 8 antok at kommunen i lik grad med andre private virksomheter ville ta denne risikoen til vurdering ved en tjenesteutsettingsbeslutning. Gjennom analysen av beslutningene i kulturhuset i Ås har det ikke kommet tydelige frem at risikoen har blitt vurdert. I undersøkelsen av kravene som stilles til kommuner (delkapittel 4.1.2) kom det likevel frem at det er få aktiviteter som er satt ut til eksterne tilbydere siden det stilles såpass høye krav til at de leverer godt nok. Dette tolker vi som at den største risikoen blir tatt hensyn til gjennom kravene kommunen stiller i et eventuelt anbudsgrunnlag. Vi ser likevel på proposisjon 8 som delvis bekreftet da det ikke fremgår noen tydelige risikovurderinger. Risiko i forhold til informasjonslekkasje ved tjenesteutsetting har heller ikke blitt vurdert. Det ble bekreftet av informant 6 som fortalte at kommunen i stor grad er åpne om hva de driver med, og av den grunn er det kun personalsaker som er av risiko. På bakgrunn av det kan proposisjon 10 «Informasjonslekkasje er ikke et like sentralt beslutningskriterium for kommuner», bekreftes.

Identifisering av beslutningskriteriet «Kompetanse og utførelse av aktiviteten» og tolkning av funnene har ført til at proposisjon 5 og 10 kan bekreftes, mens proposisjon 6,7 og 8 delvis ble bekreftet.

#### 4.3.5 Fremtidig behov for kompetanse

##### *Funn:*

To av informantene ga uttrykk for at kommunen ser på fremtidig behov for kompetanse ved en tjenesteutsettingsbeslutning (Tabell 10). Dette kommer blant annet frem da informant 2 forteller at «vi er heller ikke tjent med å ansette noen for å gjøre de jobbene fordi vi trenger det bare for en periode». Dette bekreftet også informant 6. Fra saksdokumentene går det også frem et krav som gjør at kommunen må ta stilling til fremtiden (Tabell 10). Det var viktig at tiltakene som ble gjennomført ikke ville påvirke fremtidige prosjekter og ombygginger i for stor grad.

*Tabell 10: Funn fra intervjuer: Fremtidig behov for kompetanse*

| <b>Informant</b>  | <b>Sitat</b>  |
|---|---|
| <b>Informant 2</b>  | (...) <i>Og da trenger vi jo masse utredninger. Vi sitter ikke på den kompetansen i kommunen, vi er heller ikke tjent med å ansette noen for å gjøre de jobbene fordi vi trenger det bare for en periode.</i> |
| <b>Merknad</b>  |   |
| Har inntrykk av at dette gjelder mer for rene innkjøp og ikke omfattende tjenesteutsetting. |   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Informant 2</b>   | <i>Og det er fordi vi ikke har fullmakt til å opprette og nedlegge stillinger. Det er det jo vanlig at rådmannen har, men her er det politikerne som gjør det. Da må vi på en måte bygge det inn i en sak, ofte rundt handlingsprogrammet hvor vi sier litt om hvor vi går, og at vi trenger folk. Også får vi kanskje to hjemle, det kan være at vi får pengene til den ene og så får vi beskjed om at den andre får vi bare halvårsvirkning på.</i> |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Ja, vi gjør jo det.</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Vi spør om de vurderer om kompetansen trengs internt i fremtiden når de skal avgjøre om de skal bruke ressurser på å ansette eller bruke eksterne.<br><br>Dette er et veiledende spørsmål, men får det likevel bekreftet av informant 2. |   |
| <b>Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning</b><br><b>F- sak 66/09 s. 11</b><br><b>(Ås kommune, 2009c)</b>   | <i>Systemet med produksjonskjøkken er antagelig mest interessant for potensielle eksterne drivere. Dette gir en restauratør flere bein å stå på, og åpner for mer langsiktige, stabile avtaler.</i>   |
| <b>Oppgradering av «kulturbygget» ad. Politiske føringer for engasjement av Ekstern arkitekt</b><br><b>Utv.sak nr. 21/09 s. 10</b><br><b>(Ås kommune, 2009d)</b>   | <i>Det forutsettes at det ikke blir gjennomført tiltak som vil medføre store ekstraarbeider ved senere ombygginger i kulturhuset.</i>   |
| <b>Oppgradering av kulturbygget - fremlegging av nytt omarbeidet skisseprosjekt med kostnadsoverslag av 20.10.2009</b><br><b>Utv.sak nr. 28/09 s. 4</b><br><b>(Ås kommune, 2009e)</b>  | <i>Plankomiteens enstemmige vedtak 29.10.2009: (...) Kommende tilbudsbeskrivelser beskrives for bygningsmessig tilrettelegging for produksjonskjøkken og med innredning som mottakskjøkken.</i>   |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19.mai 2010 s. 4</b><br><b>(Plur, 2010)</b>   | <i>Det er også viktig at kjøkkenet i 2. etasje rustes opp til et produksjonskjøkken. Et høyt nivå på servicetilbudet i huset vil gi nye muligheter og et større økonomisk potensial.</i>  |

### *Tolkning:*

Etter samtalen med informantene og gjennomgang av saksdokumentene har vi fått inntrykk av at når valg i forbindelse med tjenesteutsetting blir tatt, ser kommunen på hvilket behov de har for den aktuelle kompetansen i fremtiden. Ved samtale med informant 2, spurte vi om mangel på ressurser til å foreta ansettelser kunne føre til at de valgte å sette ut aktiviteter. Det ble da forklart at beslutningen gikk mer på om man trenger kompetansen internt fremover eller kun for en periode. For å undersøke om vi hadde forstått sitatet riktig spurte vi en annen informant om behovet for kompetanse internt i virksomheten i fremtiden ble vurdert ved tjenesteutsettingsbeslutninger. Dette ble bekreftet av informanten.

Vi anser dette beslutningskriteriet som viktig for kommunen fordi de har begrenset ressurser og da må de ansettelsene som foretas være lønnsomme, også i fremtiden. I tillegg forklarer informant 2 at administrasjonen ikke kan ansette personer når de mener det er behov for ekstra ressurser fordi det kun er politikerne som har myndighet til det. Dette innebærer at det kreves en lengre prosess for å få opprettet eller nedlagt en stilling. Det fører til at kommunen må vurdere grundig om en stilling faktisk er nødvendig å opprette og om den tilfører kompetanse som de trenger både nå og i fremtiden. Hvis dette ikke er tilfelle så henter de heller inn kompetanse for en periode, eksempelvis ved bruk av konsulenter innenfor det aktuelle fagfeltet.

Ved gjennomgang av saksdokumentene ser vi i tillegg at når det skulle avgjøres hvilken kjøkkenløsning kommunen skulle velge i kulturhuset, så ble det vektlagt at et produksjonskjøkken ville være mest interessant for potensielle eksterne drivere i fremtiden. Det ble da vedtatt å bygge et produksjonskjøkken, men å innrede det som et mottakskjøkken. Dette er ikke et direkte valg i forhold til å sette ut en aktivitet eller å ansette selv, men beslutningen de tok på daværende tidspunktet hadde mye å si for valget fremover. Det kommer av at valg av kjøkkenløsning i stor grad ville styre hvem som kunne drive kjøkkenet.

Informant 6 forklarte at kjøkkendrift ikke er en kommunal oppgave. Vi tolker det sånn at et mottakskjøkken derfor ville være mer forsvarlig å drive internt enn et produksjonskjøkken. Da kommunen valgte å bygge et produksjonskjøkken la de derfor føringer for at det skulle komme inn en ekstern driver. Selv om kjøkkenet skulle innredes som et mottakskjøkken og av den grunn var forsvarlig å drive internt, så hadde allerede kommunen investert i å kunne benytte seg av en ekstern restauratør. Det blir da naturlig å utnytte den muligheten de hadde brukt økonomiske midler på å skape. Beslutningen angående kjøkkenløsningen ble tatt på bakgrunn av fremtidige behov. Det fremtidige behovet for å ha en ekstern driver var igjen basert på tidligere erfaringer og behovsundersøkelser for å finne ut hva som var ønskelig fremover. Vi tolker denne prosessen som at Ås kommune så på fremtidige behov for kompetanse i kulturhuset når de avgjorde å bygge et produksjonskjøkken og deretter bruke en ekstern driver.

Vurderingene som kommunen tar under dette beslutningskriteriet stemmer til en viss grad med tidligere litteratur. Tidligere litteratur fokuserer imidlertid mer på at dersom man setter ut en aktivitet så kan viktig kunnskap og kompetanse havne hos eksterne slik at det hindrer fremtidig utvikling for virksomheten selv (Kakabadse & Kakabadse, 2000). Den vinklingen av «fremtidig behov for kompetanse» har vi ikke sett hos Ås kommune i prosessen med kulturhuset. På

bakgrunn av dette kan proposisjon 9 angående at beslutningskriteriet er viktigere for private virksomheter bekreftes. Fokuset hos kommuner ser heller ut til å ligge mer i «hva har vi behov for i fremtiden og hvordan oppnår vi det på best mulig måte». Vi utledet derfor en ny proposisjon.

*P9.1: Vurderinger knyttet til hvilken kompetanse kommunen trenger internt i fremtiden er viktig for å forvalte ressursene best mulig.*

#### 4.3.6 Synergieffekt mellom aktiviteter

*Funn:*

Fire av informantene fortalte om det vi har valgt å kalle «synergieffekt mellom aktiviteter» (Tabell 11). Dette beslutningskriteriet går ut på at felles drift av flere aktiviteter gir et bedre resultat enn drift av aktivitetene hver for seg. Dette gjelder blant annet kjøkkendriften. Informant 4 påpekte at både kantinen og kinokiosken i utgangspunktet ikke gir en lønnsom drift. Dersom aktivitetene overlates til en ekstern aktør, i tillegg til å gi dem enerett på serveringen på huset, vil det være et større potensial for en lønnsom drift. Resultatet vil dermed være bedre for både Ås kulturhus og den eksterne aktøren. Dette ble også bekreftet av informant 1, 6 og 7. Beslutningskriteriet kommer også frem fra saksdokumentene som forteller at kommunen vurderte å dra nytte av investeringene som allerede var gjort på Moer sykehjem, i tillegg til kompetansen som kommunen allerede innehar (Tabell 11). Dette ble imidlertid ikke et alternativ da bruken av kjøkkenet på Moer sykehjem ville føre til mye arbeid utenom deres kjernetid.

*Tabell 11: Funn fra intervjuer: Synergieffekt mellom aktiviteter*

| <b>Informant</b>  | <b>Sitat</b>   |
|---|--|
| <b>Informant 1</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om at enkelte av aktiviteten ikke har nok folk til å gi god nok inntekt alene.             | <i>Altså vi har ikke nok folk til å gi de nok inntekter. Så det gjelder jo for eksempel kinokiosken da.</i>  |
| <b>Informant 1</b><br><br><b>Merknad</b><br>Her snakker vi om driften av kjøkkenet i kulturhuset og at det ville vært vanskelig å drifte det internt. | <i>Men man har et alternativ hvor man ikke har matservering, man får ta med egen mat. Men da er det på en måte mer et samfunnshus og ikke et kulturhus. Så det er jo bra at de er der og tar den biten og samtidig har mulighet til å tjene penger fra eksterne.</i> |

|  |  |
|--|--|
| <b>Informant 4</b>   | <i>Både den kantinen og kinokiosken er jo forså vidt et underskuddsforetak, men det er da kompensert gjennom en lavere husleie.(...) det er jo sånn i kontrakten at vi har enerett på å levere mat til det som foregår her sånn.</i>   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Så måtte de jo ha kantinedriften i tillegg. Det ville de jo helst ikke ha, fordi det er jo ikke noe som du tjener penger på. Men filosofien var jo slik da, fra administrasjonen sin side, så langt jeg vet, at de måtte ta den som en del av å få drive kjøkkenet i andre etasje. Og det tror jeg har gått greit fra deres side.</i>   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Men rådmannen vurderer det vel slik at catering virksomheten i seg selv er så lønnsom at han må ta kantinedriften på kjøpet.</i>  |
| <b>Informant 7</b>   | <i>Så det er liksom pluss og minus på dette. Det var jo totalpakke da. Og det var jo fordi vi ønsket en del sånne tjenester som en del av kulturtilbudet vårt. Altså det var tilbudet vårt da at vi tok med alle tingene.. Vi visste jo at noe var bra og noe var mindre bra.</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Det er snakk om kombinasjonen av oppgavene som er satt ut              |  |
| <b>Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning</b><br>F- sak 66/09 s. 9<br>(Ås kommune, 2009c)  | <i>Alternativet åpner dessuten for at man kan vurdere å utnytte kjøkkenet på Moer sykehjem og trekke vekslers både på de investeringene som er foretatt der samt den kompetansen kommunen allerede besitter.</i>   |
| <b>Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning</b><br>F- sak 66/09 s. 10<br>(Ås kommune, 2009c) | <i>Moer sykehjem har i dag driftsansvaret for kantine for kommunens ansatte i kinovestibyen. Sykehjemmet har kapasitet til å lage og levere mat til all møtevirksomhet på dagtid, samt alle politiske møter på kveldstid. En helhetlig løsning som omfatter hele driften krever imidlertid økte ressurser. Dette forventes like fullt å bli rimeligere enn å kjøpe tjenesten eksternt.</i>       |
| <b>Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning</b><br>F- sak 66/09 s. 11<br>(Ås kommune, 2009c) | <i>Om kommunen skal drifte lokalet i egen regi gjennom bruk av Moer sykehjem vil dette utløse behov for nye ressurser, både på drift- og investeringsida. Totalt sett anses imidlertid at dette er den mest rasjonelle og fleksible løsningen fordi kommunen utnytter investeringene i kjøkkenet på Moer og kan ha en fleksibel holdning til «egenservice» fra leietakerne.</i>                  |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br>19. mai 2010 s. 5<br>(Plur, 2010)  | <i>Dersom man ønsker at Ås skal ha et tilbud innenfor profesjonell kultur av nasjonal standard skal det mye til å oppnå dette like god og raskt som et samarbeid med FFÅ kan gi, og det er nødvendig at man i tilfelle ikke nedprioriterer resten av virksomheten i huset og andre målgrupper. Tvert imot må man bruke en slik situasjon til å stimulere til øket aktivitet på alle områder.</i> |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br>F-sak 36/10 s. 13<br>(Ås kommune, 2010)          | <i>Ettersom en fornuftig økonomisk drift av salen forutsetter en kombinasjonsbruk krever dette en bevissthet knyttet til prioriteringer, og fast styring av bruken. (...) Prosjektgruppen mener at det kan være den mest fornuftige løsningen at kommunen har det overordnede ansvar for drift og koordinering av scenen på samme måte som kinoen.</i>   |

#### Tolkning:

Dataen som er innhentet viser at Ås kommune vektla å utnytte synergier mellom aktiviteter da de tok beslutningen angående hvilke aktiviteter i kulturhuset som skulle utføres internt og hvilke som skulle utføres eksternt. Dette kan vi se gjennom tre ulike vurderinger. Først da kommunen vurderte å utføre kantinedriften internt for at de da kunne dra nytte av ledig kapasitet og allerede eksisterende kompetanse hos kjøkkenet på Moer sykehjem. Neste vurdering var da det ble vektlagt at ved en eksternt kjøkkendrift kunne kommunen sette sammen en kombinasjon av ulike aktiviteter slik at lønnsomheten totalt sett økte. Dette var viktig da enkelte aktiviteter

potensielt ikke kunne driftes lønnsomt alene. Den siste vurderingen gjelder drift av kino og kulturarrangementer. Der ble det vektlagt at driften skulle legges til rette for at de aktivitetene sammen kunne oppnå et bedre resultat.

Ved å kombinere de ulike aktivitetene som i dag ligger under kjøkkendriften fikk kommunen både de tjenestene som de ønsket skulle være en del av kulturtilbudet, i tillegg til at en ekstern restauratør fikk mer gunstige avtalevilkår. Videre viste rapporten «Hjerte for et levende Ås» (Plur, 2010, s. 5) at kommunen ikke ønsket å inngå en tjenesteutsettingsavtale dersom det gikk på bekostning av resten av huset, men bare hvis man kunne bruke «(...) en slik situasjon til å stimulere til økt aktivitet på alle områder». Det ble også i formannskapet (Ås kommune, 2010, F-sak 36/10) tatt opp at den mest fornuftige driften av scenen skjer ved at man kombinerer kino og annen scene bruk, og det vil da være mest fordelaktig at kommunen har ansvaret for drift og koordinering av begge aktivitetene.

Det er tydelig at fokus på å utnytte synergier mellom aktiviteter har vært viktig i beslutningene som har blitt tatt i forbindelse med drift av kulturhuset. Vi tror dette kommer av at kommunen har begrenset ressurser, og at det da er viktig å utnytte de ressursene man har ved å dra synergier mellom aktivitetene. En slik utnyttelse av ressursene vil også bidra til at kommunene klarer å levere bedre tjenester til samfunnet.

Basert på litteraturgjennomgangen kan vi ikke se at dette beslutningskriteriet har blitt diskutert i eksisterende litteratur. Det kan likevel trekkes likheter mellom Quinn og Hilmer (1994) sin uttalelse om at virksomheter må vurdere om beslutningen knyttet til tjenesteutsetting fører til tap av muligheten til tverrfaglig kompetanse fremover. De argumenterer her for at samarbeid på tvers av ulike aktiviteter kan skape nye løsninger og kunnskap, og hvis man setter ut enkelte aktiviteter kan denne muligheten forsvinne. Dette kan ses i sammenheng med at det ble lagt vektlagt på hvordan aktivitetene i Ås kulturhus kunne skape synergier sammen ved tjenesteutsetting. På bakgrunn av dette er det utledet en ny proposisjon:

*P14: Kommuner vektlegger synergieffekt mellom aktiviteter i en tjenesteutsettingsbeslutning.*

Videre kan det være likheter mellom dette beslutningskriteriet og tidligere litteratur som tar opp at god produksjonskoordinering er viktig for å unngå dobbeltarbeid (Besanko, 2013). Fra analysen går det frem at Ås kommune ønsket å kombinere driften av scene og kino for å oppnå



bedre økonomisk drift av aktivitetene. Det tyder på at kommunen har vurdert driftskoordineringen i dette tilfellet. Tre av informantene forklarer også at det har vært utfordringer i forhold til koordineringen mellom oppgavene i Ås kulturhus. Vi ser derfor at vurderinger rundt driftskoordinering også er viktig for kommuner, og proposisjon 11 blir dermed bekreftet.

#### 4.3.7 Økonomisk perspektiv

##### *Funn:*

To av informantene trakk frem at kommunen foretar en økonomiskvurdering ved tjenesteutsettingsbeslutninger (Tabell 12). En informant uttalte at «særlig hvis du skal gjøre en beslutning om du skal sette ut et arbeid eller drifte det selv så har du en økonomisk vurdering av det». Den andre informanten forklarte hvordan tidligere økonomiske erfaringer fra kjøkkendriften har vært med på å påvirke beslutningen. I saksdokumentene gikk det også frem hvordan det økonomiske perspektivet ble vurdert (Tabell 12). Der ble det blant annet argumentert for å ha en ekstern driver på kjøkkendriften fordi det kunne gi stordriftsfordeler.

Tabell 12: Funn fra intervjuer: Økonomisk perspektiv

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>  |
|--|---|
| <b>Informant 2</b><br><br><b>Merknad</b><br>Snakker generelt om tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner                                      | <i>(...) Og her, da vil det jo veldig ofte, særlig hvis du skal gjøre en beslutning om du skal sette ut et arbeid eller drifte det selv så har du en økonomisk vurdering av det.</i>  |
| <b>Informant 2</b><br><br><b>Merknad:</b><br>Generell uttalelse om hvor informanten tror at kostnadene hadde å si ved prosessen i kulturhuset. | <i>Jeg vil tro at sånn som i forhold til kantinedrift, eller som å drifte kulturhuset så betyr jo kostnadene noe. Fordi hvor mye skal du sitte med av kostnader i forhold til å drive et sånt hus. Der har det nok hatt en stor betydning. Og det vil alltid ha en betydning. Vi er pålagt og drive kostnadseffektivt, så det er vanskelig for oss å forsvare at vi har satt ut noe som blir dyrere. Som vi eventuelt må betale noe for, eller som blir dyrere for innbyggerne.</i> |
| <b>Informant 6</b><br><br><b>Merknad</b><br>Vi spurte om det ble gjort økonomiske beregninger i forbindelse med prosessen i kulturhuset.       | <i>Ja vi fikk det jo ikke til å lønne seg. Det var det som var problemet.</i>   |
| <b>Informant 6</b><br><br><b>Merknad</b><br>Vi spurte om hva som satt i gang tanken om aktivitetene i kulturhuset internt eller eksternt       | <i>Den kantinen i 1. etasje ble erstattet med mat fra Moer. Men det man så, og kanskje ser nå, er at uansett hvor billige de er så er det for dyrt for noen. Fordi at de smører med seg matpakker som de er vant til tidligere, også blir det ingen omsetning. Så det er et problem for de som skal drifte.</i>   |

|  |   |
|--|---|
| <b>Informant 6</b>   | <i>Når vi da skulle begynne å få aktiviteter igjen, og spesielt i personal kantinen som er i første etasje ved kinoen der, så ble den jo drevet av kommunen. Det vil si at maten ble laget av kantinen på Moer sykehjem. Men dette var jo et underskuddsforetak som administrasjonen helst ville bli kvitt.</i>   |
| <b>Kulturhuset – valgt av kjøkkenløsning</b><br>Utv.sak nr 73/09<br>Vedlegg: internt notat s. 1<br>(Ås kommune, 2009a) | <i>De forskjellige kjøkkenløsningene er ikke prosjektert og det foreligger ikke detaljerte kostnadsberegninger. Konsulenten for kulturhuset har imidlertid sett på de to alternativene og ut fra standardløsninger og priser har vi kommet fram til følgende overslag (...)</i>   |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br>19. mai 2010 s. 13<br>(Plur, 2010)                               | <i>Ved å ha en aktør som får ansvar for serveringen på kulturhuset vil det gi stordriftsfordeler i tillegg til eventuell cateringvirksomhet, og man kan få en leieavtale som gir kommunen inntekter.</i>  |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br>F-sak 36/10 s. 11<br>(Ås kommune, 2010)  |   |
| <b>Ås kulturhus – aktivitet og organisering</b><br>F-sak 28/12 s. 30<br>(Ås kommune, 2012c)                            | <i>Hovedårsakene til at kommunen ikke la inn anbud var: Virksomheten i kinoteateret har vært minimal de senere årene, og sceniske tilbud som musikk, teater og dans har det bare unntaksvis vært tilbud om de siste 12 årene. Det er vanskelig å anslå hvor stort publikumsgrunnlaget er for ulike tilbud, ettersom dette må bygges opp over tid. Den usikkerheten om muligheten til å oppnå de forventede driftsinntektene var for stor for kommunen i oppbyggingsfasen av tilbudet.</i> |

#### *Tolkning:*

Gjennom analyse av datainnsamlingen ser det ut til at det økonomiske var et viktig beslutningskriterium ved tjenesteutsettingsbeslutningen Ås kulturhus. Vi fikk også inntrykk av at beslutningskriteriet er like viktig for andre tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner, basert på de generelle uttalelser fra informant 2.

Analysen tyder på at vektleggingen av det økonomiske perspektivet opp mot de andre kriteriene, påvirkes av hvilken aktivitet det er snakk om. Informant 2 ga uttrykk for at kostnader hadde en stor betydning ved tjenesteutsetting av aktivitetene i kulturhuset, da det er uheldig at slike aktiviteter aggregerer for mye kostnader. Årsaken til dette mener vi kan være at aktivitetene som finnes i kulturhuset ikke er «nødvendige» for kommunens innbyggere på samme måte som for eksempel skole, barnehage eller sykehjem. Saksdokumentene bekreftet at kostnadsperspektivet ble vurdert. I rapporten «Hjerte for et levende Ås» (Plur, 2010) og formannskapet sak 36/10 (Ås kommune, 2010) går det frem at det for kjøkkendriften i Ås kulturhus ble vektlagt at en ekstern driver kunne gi stordriftsfordeler ved sin drift og samtidig generere leieinntekter til kommunen. Når det gjelder kino- og kulturdriften ble det også fortatt økonomiske vurderinger (Ås kommune, 2012c, F-sak 28/12). Der forklares det at kommunen ikke har lagt inn anbud på driften selv da det var for stor usikkerhet i forhold til driftsinntektene.

På bakgrunn av dette ser vi at kostnader, eller det økonomiske perspektivet har vært veldig viktig ved tjenesteutsettingsbeslutningene i Ås kulturhus, og proposisjon 12 er dermed bekreftet.

Selv om kostnader har hatt en sentral rolle i tjenesteutsettingsbeslutningene som ble tatt i Ås kulturhus, kan vi ikke se at det har blitt foretatt noen detaljerte kostnadsberegninger. Når det gjelder kjøkkendriften i Ås kulturhus har vi kun sett at det har blitt foretatt et overslag med estimeringer på hvor mye investeringer som kreves ved de to ulike kjøkkenløsningene. Det ser ikke ut til at det har blitt foretatt beregninger på hvilke driftsresultat som forventes ved ekstern, kontra intern drift. Det innebærer også at transaksjonskostnadene som oppstår ved å inngå og følge opp en avtale med en ekstern tilbyder heller ikke har blitt vurdert. De vurderingene av kostnader som har blitt gjort ser i stedet ut til å ha skjedd på bakgrunn av tidligere erfaringer og sammenligning med andre kommuner. Når det gjelder kino- og kulturdrift kan vi heller ikke se at det har blitt utført detaljerte beregninger på kostnadene knyttet til en ekstern driver kontra intern drift. Det har imidlertid blitt utarbeidet prognoser på forventet antall besøkende for å vurdere potensielle inntekter fra aktivitetene (Grepperud, 2007). Dette er likevel gjort på et generelt grunnlag, det har ikke blitt tatt hensyn til hvem som skal utføre aktivitetene.

Vi kan se at funnet samsvarer med tidligere litteratur på den måten at aktivitetene i Ås kulturhus har blitt vurdert satt ut som følge av ønsket om å redusere kostnader og/eller øke inntekter (Kremic et al., 2006; Quélin & Duhamel, 2003). Tidligere forskning sier at det finnes to ulike kostnader som sammen skal være med på å avgjøre beslutningen. Disse er produksjons- og transaksjonskostnader. Vi ser at Ås kommune har tatt stilling til produksjonskostnadene gjennom å se på tidligere erfaringer og sammenligning med andre kulturhus, men det går ikke frem at transaksjonskostnadene er vurdert. Informant 7 bekreftet at det trolig ikke ble foretatt noen transaksjonskostnadsanalyse i forbindelse med kulturhuset. Det er i kontrast med hva Johnsen et al. (2004) forklarer om at en slik analyse bør gjennomføres i kommuner. Eksisterende litteratur trekker i tillegg frem en standardkostnadsmodell som kan hjelpe kommuner med å beregne hvor mye administrative kostnader som går med ved å gjennomføre en tjenesteutsetting (Rambøll, 2014). Vi har heller ikke sett at en slik analyse har blitt gjort i forbindelse med beslutningene i Ås kulturhus. Resultatet av våre funn gjør at vi kan avkrefte proposisjon 13 om at transaksjonskostnader vurderes grundig i kommuner.

Det er imidlertid klart at det har oppstått større transaksjonskostnader enn kun ex-ante kostnadene i Ås kulturhus. Informant 2 forklarte at de har erfart at det måtte gjøres endringer i kontrakten og tilpasninger da avtalen ikke var optimal ved avtaleinngåelse. Informanten har i tillegg tidligere erfaringer med at det ble satt av for liten tid til oppfølging og reforhandling av avtalen. Videre forklares det at årsaken kan komme av at kommunen ikke har så mye erfaringer med tjenesteutsetting av aktiviteter.

#### 4.3.8 Kost-nytte

##### *Funn:*

Flere av saksdokumentene og to av informantene trakk frem at kommunen ser på det vi har kalt «kost-nytte» (Tabell 13). Dette beslutningskriteriet innebærer at kommunen vurderer hvor mye utførelsen av en aktivitet koster dem i forhold til hva de får igjen av kvalitet. Én av informantene trakk frem dette beslutningskriteriet og fortalte at det er mange vurderinger knyttet til kost-nytte i kommunen i forbindelse med tjenesteutsetting, hvor renhold av skoler ble trukket frem som et eksempel. I saksdokumentene ble dette beslutningskriterier også diskutert i forbindelse med aktivitetene i Ås kulturhus (Tabell 13).

Tabell 13: Funn fra intervjuer: Kost-nytte

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>  |
|--|---|
| <b>Informant 2</b>   | <i>De er kun kost-nytte de. Og det er mye det for oss også (...)</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Generelle uttalelser når vi snakker om private i forhold til kommunen.               |   |
| <b>Informant 2</b>   | <i>Da var det også sånn kost-nytte, ikke sant. Er det noe vi skal drive med selv, eller er det faktisk andre som kan gjøre det billigere og like godt.</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Her snakker vi om vurdering av å sette ut renhold til eksterne eller ha det internt. |   |
| <b>Informant 7</b>   | <i>Altså, man hadde noen forestillinger at man ville få bedre kvalitet til en rimeligere pris da. Man trodde at man hadde noen fasiliteter som var veldig interessant for folk. Og det viste seg at det stemte jo ikke helt da. I hvert fall ikke på de betingelsene det ble utlyst på.</i> |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19. mai 2010 s. 16</b><br><b>(Plur, 2010)</b> | <i>En eventuell avtale med eksterne aktører (f.eks « Fire fra Ås») vil kunne redusere kommunens inntekt, men kan også føre til langt større aktivitet for de pengene som brukes.</i>  |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br/> <b>F-sak 22/11 s. 13</b><br/> <b>(Ås kommune, 2011a)</b><br/> <b>K-sak 34/11 s. 27</b><br/> <b>(Ås kommune, 2011b)</b></p> | <p><i>Det er ingen tvil om at «Fire fra Ås» tilbyr interessante perspektiver på hva kulturhuset kan gi av mangfold og kvalitetsmessig kulturtilbud. Kostnadmessig er det imidlertid store forskjeller på disse driftsoppleggene. Differensen ligger i at en både i kvalitet og omfang får to helt forskjellige produkter.</i></p> |
|---|---|

**Merknad:**

Her sammenlignes tilbudet fra fire fra Ås og «alternativ minimumsløsning» som går ut på at Ås kommune selv drifter huset – med egne ansatte.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br/> <b>F-sak 22/11 s. 14</b><br/> <b>(Ås kommune, 2011a)</b><br/> <b>K-sak 34/11 s. 28</b><br/> <b>(Ås kommune, 2011b)</b></p> | <p><i>Imidlertid har deres tilbud også en kostnadsramme som rådmannen finner vanskelig å prioritere og finne plass til.</i></p> |
|---|---|

**Merknad**

Snakket om tilbudet fra fire fra Ås

*Tolkning:*

Kost-nytte bygger på det økonomiske perspektivet, men fokuserer også på hva kommunen får ut av de investerte kronene. Det innebærer en avveining mellom kostnader og kvalitet. Fra datainnsamlingen ser vi at kommunen i utgangspunktet hadde en forestilling om at tjenesteutsetting ville gi en bedre kvalitet, og til en rimeligere pris. Noen av rapportene knyttet til Ås kulturhus viser i tillegg at kommunen vurderer kvaliteten på utførelsen opp mot kostnadene eller reduksjonen i inntektene, når de sammenligner bruk av en ekstern tilbyder opp mot å drive aktiviteten internt. Dette skjedde blant annet da formannskapet i sak 22/11 (Ås kommune, 2011a) og kommunestyret i sak 34/11 (Ås kommune, 2011b) sammenlignet tilbudet fra «Fire fra Ås» opp mot deres egen drift.

Datainnsamlingen viser at kostnader og kvalitet knyttet til utførelse av en aktivitet, både hver for seg og sett opp mot hverandre, er viktige kriterier. På en annen side ser det ut som at hvor mye kostnadene blir vektlagt kontra kvaliteten, varierer fra aktivitet til aktivitet. I Ås kulturhus ser det ut som at hensynet til kostnader har vært litt større enn til kvaliteten. Dette vises av formannskapets sak 22/11 (Ås kommune, 2011a, s. 14) og kommunestyrets sak 34/11 (Ås kommune, 2011b, s. 28) som sier at «Imidlertid har deres tilbud også en kostnadsramme som rådmannen finner vanskelig å prioritere og finne plass til». Kommunen valgte altså å ikke gå for et tilbud fra en ekstern driver, «4 fra Ås», blant annet fordi kostnadene var for store selv om kvaliteten på kulturtilbudet var bedre enn kommunen kunne få til internt. Denne tolkningen

støttes også opp av informant 2 sin uttalelse om at det er begrenset hvor store kostnader man kan sitte med når man driver et kulturhus.

Vi har ikke funnet tidligere litteratur som trekker frem beslutningskriterier som går på avveiningen mellom kostnad og nytte. Tidligere litteratur har fokusert både på kostnader og kvalitet, men ikke sammen som ett kriterium. På bakgrunn av denne tolkningen utleder vi en ny proposisjon.

*P15: Et viktig beslutningskriterium for kommuner er å vektlegge kostnadene som investeres opp mot nytten de oppnår.*

#### **4.4 Hvorfor bruker kommunen disse beslutningskriteriene?**

Gjennom å analysere intervjuene, saksdokumenter, Norges Lover og reglementet for Ås kommune (2015) har vi prøvd å forstå hvorfor kommunen vurderer de overnevnte beslutningskriteriene. Vi har sett indikasjoner på at det finnes underliggende drivere for valgene som kommunen tar, og har delt de inn i fire kategorier. Disse er «etterlevelse av lover og krav», «fordeling av en «tildelt ressursramme», «innbyggerperspektiv», samt «politisk styring, trender og antagelser». Flere av beslutningskriteriene som vi har identifisert er noe overlappende og påvirker hverandre, og av den grunn vil også driverne være noe overlappende. Funn og tolkning vil behandles under ett da det er mest hensiktsmessig når funnene er basert på tidligere tolkning.

##### **4.4.1 Etterlevelse av lover og krav**

*Funn/tolkning:*

Kommunen er underlagt svært mange lover og regler som private virksomheter ikke er, som stiller krav til hvordan de opererer, og som naturlig vil påvirke hvordan de tar tjenesteutsettingsbeslutninger (Informant 2). Blant annet stiller Anskaffelsesforskriften (2016, § 7-1 nr. 1) krav til hva kommunen skal oppbevare av dokumentasjon i forbindelse med en anskaffelsesprosess, og § 7-2 stiller krav til dokumentasjon fra den eksterne leverandøren. Videre påpekte informant 4 at de strenge kravene som ble stilt, påvirket interessen fra eksterne aktører i en negativ retning, da kravene også måtte stilles til dem. På bakgrunn av dette virker det som at det skal terskelen er høyere for at en kommune overlater en aktivitet til eksterne aktører enn for en privat virksomhet og at det også kan være vanskeligere å få eksterne aktører til å utføre aktiviteten.

Informant 2 forklarer at det ofte blir tenkt at siden den offentlige forvaltningen er som den er så blir aktiviteten ivaretatt så godt at man velger å ha aktiviteten internt (Tabell 14). Vi tror at årsaken til dette kommer av at det strenge regelverket kommunen må følge automatisk ivaretar kvaliteten på aktiviteten dersom den drives internt. De strenge kravene resulterer også i at når kommuner først setter ut aktiviteter til eksterne, er det ofte til de velkjente firmaene som kan dokumentere kompetansen sin. Et eksempel kan vi se fra sykehjemsdriften som informant 2 forklarer at kun blir satt ut til «(...) Aleris og disse forskjellige som har dokumentert at de kan sine ting.». Dette er med på å sikre kvaliteten på det kommunen leverer til lokalbefolkningen, men kan også være med på å hindre tjenesteutsetting til mindre lokale firmaer.

Tabell 14: Funn fra intervjuer: Etterlevelse av lover og krav

| Informant   | Sitat  |
|-------------|--|
| Informant 2 | <i>Ja og det er derfor jeg tror at kommuner er kommuner på et vis, fordi det er så mange ting vi skal gjøre som er lovstyrt. Så man tenker at innenfor den forvaltningen og innenfor det systemet man er så blir det ivaretatt såpass godt at man velger å ha det der da</i> |

Anskaffelsesloven (2016, § 1) krever at kommunene bruker ressursene effektivt og på en samfunnstjenlig måte. Det påvirker kommunene til å vektlegge beslutningskriterier som «kjernevirksomhet», «kompetanse og utførelse» og «omfang av aktivitet og beslaglegging av ressurser», slik at de kan levere tjenester av god kvalitet til befolkningen. Videre vil et «økonomisk perspektiv» og «kost-nytte» bli vektlagt for å sikre at kommunen driver effektivt.

Ved gjennomgang av eksisterende litteratur på tjenesteutsetting kan vi ikke se at det direkte har blitt diskutert hvordan etterlevelse av lover og krav er med på å påvirke tjenesteutsettingsbeslutninger. Driveren har likevel blitt indirekte tatt opp gjennom å se på hvordan regelverket påvirket transaksjonskostnadene til å bli enda høyere i kommuner, enn for private virksomheter (Hoff et al., 2009; Rambøll, 2014).

#### 4.3.2 Tildelt ressursramme

##### *Funn/tolkning:*

Som nevnt under de fleste beslutningskriteriene har kommuner svært begrenset ressurser som skal fordeles på mange ulike områder. Dette vil helt klart påvirke hvilke beslutningskriterier som kommunen vektlegger og dermed hva de baserer beslutningene på. Først og fremst vil kommuner vektlegge et «økonomisk perspektiv» og se på «kost-nyttene». I tillegg vil hvor stor

andel «ressurser en aktivitet beslaglegger» være en viktig vurdering. Selv om kostandene og ressursbruken er svært sentralt i kommuner har vi gjennom datainnsamlingen likevel oppdagat at kommuner ikke utfører like omfattende analyser som teorien tilsier at de bør foreta. Vi mener at dette er naturlig da gjennomføring av slik økonomiske utredninger og analyser vil være svært ressurskrevende, og gå ut over den begrensede ressursrammen kommunen har til rådighet.

Vi tror at den begrensede ressursrammen er årsaken til at kommuner ofte baserer seg på tidligere erfaringer og sammenligning med andre kommuner. I tillegg er det også slik at saksdokumenter, journaler og liknende er åpen for innsyn for alle, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift (Offentleglova, 2006, § 3). Det gir kommunene en mye større mulighet til å lære av hverandre og ta gode beslutninger basert på sammenligninger og tidligere erfaringer. Ved gjennomgang av saksdokumenter og intervjuene har vi sett flere eksempler på at Ås kommune har basert seg på dette ved avgjørelser i Ås kulturhus. Nedenfor følger to tabeller med et utdrag fra tilfeller der Ås kommune har basert seg på tidligere erfaringer (Tabell 15) eller sammenligninger med andre kommuner (Tabell 16).

Tabell 15: Utdrag av funn fra intervjuer: Vurderinger basert på tidligere erfaringer

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>  |
|--|---|
| <b>Informant 2</b>   | <i>(...) Og da hadde man veldig god erfaring med (...)</i>  |
| <b>Merknad</b><br>Det er her snakk om erfaringene Ås kommune hadde med den forrige driveren av kjøkkenet i kulturhuset.  |   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Når det gjelder kulturhuset så hadde de en driver tidligere som har gjort det bra, men da vi bygde om rådhuset måtte jo driveren også opphøre.</i>   |
| <b>Informant 6</b>   | <i>Og når vi da skulle begynne å få aktiviteter igjen, så ble den jo drevet av kommunen. Det vil si at maten ble laget av kantinen på sykehjemmet. Men dette var jo et underskuddsforetak som administrasjonen helst ville bli kvitt. Og den gangen så kunne man jo ikke ta pris som tilsa at de gikk i pluss. Så det ble jo en substituering av kommunen. Og samtidig så var det jo beslag på en stilling eller to, både på sykehjemmet og noen som måtte betjene.</i> |
| <b>Merknad</b><br>Her forteller informanten om hvordan kantine ble driftet da de hadde den internt i kommunen. Det tyder på at erfaringene med at den gikk i underskudd var en driver for tjenesteutsettingen. |   |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 11</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b>  | <i>En viktig erfaring fra denne perioden er at det ikke er nok å få mat levert.</i>   |
| <b>Rapport:</b><br><b>Hjerte for et levende Ås</b><br><b>19.mai 2010 s.3</b><br><b>(Plur, 2010)</b>  | <i>En viktig erfaring gjennom denne perioden er at bygningen har behov for en kjernevirksomhet knyttet til matleveranse, som også kan bidra mht. rigging og tilrettelegging knyttet til aktiviteten i huset.</i>  |



Tabell 16: Utdrag av funn fra intervjuer: Vurderinger basert på sammenligning med andre kommuner

| <b>Informant</b>   | <b>Sitat</b>   |
|--|--|
| <b>Informant 6</b>   | <i>(...) de bruker jo gjerne Ski som sammenligningsgrunnlag</i>  |
| <b>Merknad:</b><br>Her snakker vi om renhold   |  |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 36/10 s. 18</b><br><b>(Ås kommune, 2010)</b>  | <i>På bakgrunn av innhentet erfaringsmaterialet fra andre kulturhus i regionen anbefales det å ansette følgende til å drifte Ås kulturhus: (...)</i>   |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 22/11 s. 10</b><br><b>(Ås kommune, 2011a)</b><br><b>K-sak 34/11 s. 24</b><br><b>(Ås kommune, 2011b)</b> | <i>Basert på erfaringer med tilsvarende kulturhus (*) anbefales at det legges inn kr. 2.5- 3 mill. kroner i netto driftstilskudd til drift av den delen som er definert som kulturhuset.</i> |
| <b>Ås kulturhus – Fremtidig bruk</b><br><b>F-sak 22/11 s. 14</b><br><b>(Ås kommune, 2011a)</b><br><b>K-sak 34/11 s. 28</b><br><b>(Ås kommune, 2011b)</b> | <i>Det beste og mest forutsigbare ser ut til å være å skjele til drift av kulturhuset av tilsvarende størrelse og forutsetninger i andre kommuner.</i>                                       |

Det at kommunen har en begrenset mengde ressurser som må fordeles styrer kommuner til å vurdere mer enn kun kostnader og ressursbruk. Når ressursene er begrenset er det viktig at de personene med mest «kompetanse» utfører aktiviteten slik at de blir driftet så effektivt som mulig. Videre må ressursene brukes på de områdene som har behov for det i «fremtiden» og slik at man kan skape størst mulig «synergier» mellom aktivitetene. Det vil da «beslaglegge» minst mulig ressurser. Da det er en begrenset ramme kan heller ikke kommunen utføre alle aktivitetene internt, de må prioritere, og det blir da naturlig å diskutere hva som er «kjernevirksomheten» til kommunen.

At en kommune har en begrenset ressursramme å disponere er ikke et nytt funn. Avery (2000) forklarer at beslutninger ofte blir tatt på grunnlag av ressursbegrensninger, men går ikke nærmere inn på hva det innebærer. Hvordan den begrensede ressursrammen påvirker kommuner ved tjenesteutsettingsvalg har vi derfor ikke sett at har blitt ordentlig drøftet.

### 4.3.3 Innbyggerperspektiv

#### *Funn/tolkning:*

Kommuner driver på innbyggernes midler og av den grunn blir det svært viktig at valgene som tas, gir mest mulig tilbake til kommunens innbyggere. Et sentralt fokus for kommunen er derfor at aktivitetene som utføres skal «beslaglegge» så lite ressurser som mulig slik at de kan tilby samfunnet mer. Det må også utføres en «avveining mellom kronene som er investert og nytten det gir» befolkningen før av beslutning tas.

Vi ser at denne driveren kan ha hatt en stor påvirkning på tjenesteutsettingsbeslutningene og beslutningskriteriene som har blitt brukt i Ås kulturhus. Et eksempel kan tas fra 2010 da kommunen skulle avgjør kulturhusets fremtid. De baserte seg i dette tilfelle på blant annet en behovsundersøkelse av kulturhuset i Ås (Hauken, 2010). Her fikk foreninger og interessegrupper fra lokalsamfunnet selv være med på å bestemme hva huset skulle inneholde, som igjen ville styre valgene som tilslutt ble tatt. Basert på tidligere erfaringer og ifølge informant 5 er matservering en viktig aktivitet i kulturhuset for innbyggerne. Det ble da tydelig at kulturhuset trengte mer matservering enn den daværende interne ordningen med kinokiosken og en begrenset ansattkantine. Dersom kulturhuset skulle ha mer servering ville det innebære enten kafé, restaurant eller cateringvirksomhet. Det var imidlertid flere av informantene som poengterte at dette ikke er en del av kommunen sine kjerneoppgaver og at det derfor var naturlig å sette kjøkkendriften ut til eksterne. På denne måten har fokuset på å levere det innbyggerne ønsker lagt føringer for at kommunen valgte å sette ut kjøkkendriften til en ekstern part.

Hvilke beslutningskriterier som blir vektlagt i beslutningen ser ut til å variere ut fra målet med aktiviteten. I formannskapetets sak 22/11 (Ås kommune, 2011a, s. 3) ble det skrevet at «Det skal særlig vurderes hvordan ulike samarbeidsmodeller kan tenkes virke inn på realisering av ulike målsettinger som settes opp for driften av kulturhuset.». Det kommer også frem fra informant 6 at det ikke ble sett på som en politisk oppgave hvor vidt man skulle sette ut kantinedriften. Politikerens holdninger handlet mer om at de ville ha aktivitet. Får man til det lønnsomt med kommunale midler er det greit, og hvis det er noen private som kan drive det i henhold til kommunens behov, er de også velkomne. Basert på dette er det tydelig at målet med aktiviteten er styrende for hvilke beslutningskriterier som vektlegges. Videre vil det valget være førende for om det velges en intern eller en ekstern utfører. Vi tolker at målet med aktiviteten er basert på hva innbyggerne forventer at kommunen leverer og beslutningskriteriene vil dermed variere ut fra hva som er viktigst for befolkningen

Innbyggerperspektivet hos kommuner gjør at de må vurdere hvordan de kan drive for å gi mest og best mulig tilbake til befolkningen. Derfor vil diskusjonen rundt hvem som har «kompetanse» til å utføre de ulike aktivitetene best, hva som er kommunens «kjernevirksomhet» og hvordan de kan skape best mulig «synergi» mellom aktivitetene være sentrale.

Tidligere litteratur har dratt frem at en driver for tjenesteutsetting hos offentlige virksomheter er maksimering av sosial velferd (Avery, 2000). Der blir det drøftet hvordan det offentlig er mer opptatt av den totale helsen til befolkningen enn kun til ett individ. Det blir ikke direkte diskutert hvordan driveren påvirker beslutningene, men det kan likevel sammenlignes med driveren vi har kalt «innbyggerperspektiv».

#### **4.3.4 Politisk styring, trender og antagelser**

##### *Funn/tolkning:*

I kommuner er det som tidligere nevnt politikerne som har siste beslutningsmyndighet, mens det er administrasjonen som utarbeider rapporter og kommer med anbefalinger til politikerne. Denne styringsformen kan medføre at kommuner foretar ulike vurderinger og vektlegger beslutningskriterier annerledes enn private virksomheter.

Informant 5 uttalte blant annet at en stor del av tjenesteutsettingen i kommuner er basert på trender i samfunnet, og at antagelser er med på å påvirke tjenesteutsettingsbeslutninger. Det er for eksempel vanlig å anta at private kan drifte bedre enn det offentlige, og det foreligger en grunnleggende skepsis til at de som jobber i en kommune ikke er i stand til å drive økonomisk. I denne casen er det ikke forklart hvorfor det antas at eksterne utfører arbeidet bedre enn ved intern drift. Videre viser heller ikke erfaringer fra flere kulturprosjekter, både private og kommunale, tydelige tegn til at de privat driver det bedre (Informant 5). Det kan derfor tyde på at begrunnelsene som har blitt brukt i saksdokumentene angående at en ekstern driver har bedre «kompetanse til å utføre aktiviteten» er basert på antagelser, som kommer av trender i samfunnet.

Vi kan ikke si konkret hvor mange av beslutningene i Ås kulturhus som har blitt tatt på bakgrunn av trender og antakelser. Det vi imidlertid ser er at styringsformen har en betydelig påvirkning på beslutningene som tas. Et eksempel er da kommunen i 2009 skulle avgjøre hvilken kjøkkenløsning som skulle bygges i kulturhuset. Rådmannen la da frem en anbefaling om å gå for et mottakskjøkken. Politikerne vedtok likevel at det skulle tilrettelegges for et produksjonskjøkken. Dette er som tidligere nevnt ikke en direkte avgjørelse på å bruke en ekstern driver, men valget la likevel sterke føringer for de kommende valgene da drift av ett produksjonskjøkken ikke er en av kommunens kjerneoppgaver. Det er heller ikke sikkert at denne avgjørelsen kun er basert på trender og antagelser. Slik vi tolket ovenfor tyder det på at

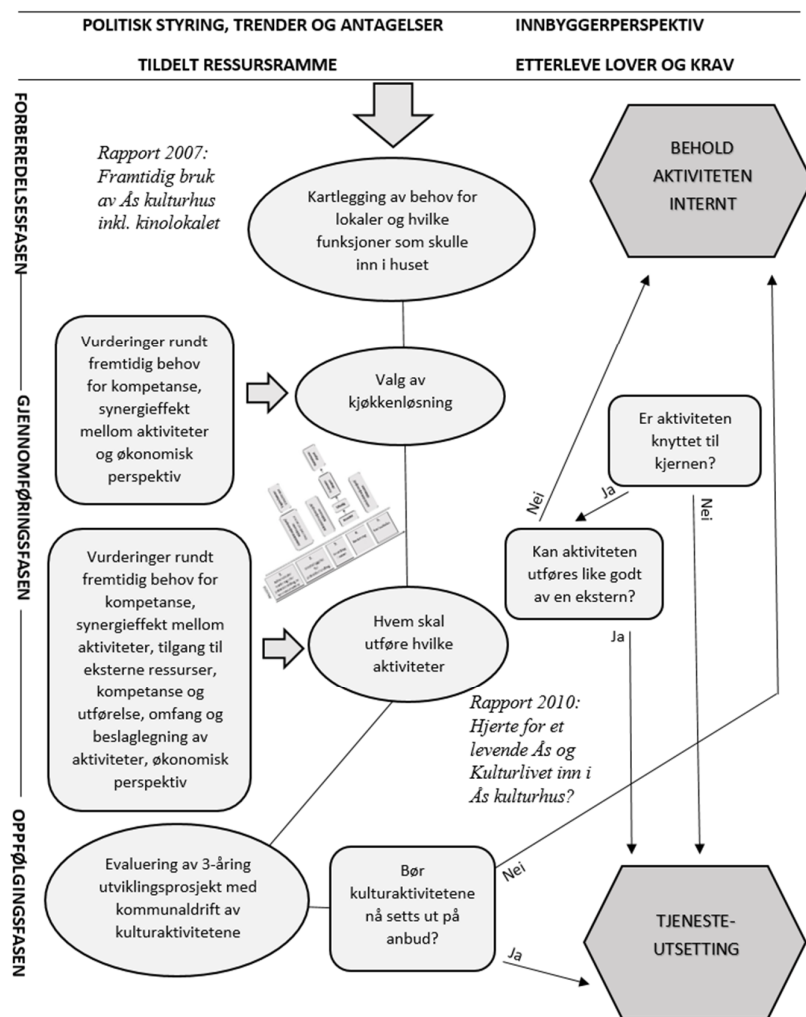
denne avgjørelsen også hat blitt tatt på bakgrunn av beslutningskriteriet «behov for fremtidig kompetanse».

Det kan se ut som at tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner kan bli mer påvirket av trender og antagelser i samfunnet og hos politikere, enn av de analysene som blir utarbeidet i administrasjonen. Dette fører til at flere beslutninger tas uten å egentlig bruke beslutningskriteriene ordentlig.

Denne driveren har blitt tatt opp i tidligere litteratur, der det forklares at tjenesteutsetting er politisk drevet og påvirkes av trender i samfunnet (Avery, 2000; Kremic et al., 2006). Litteraturen har imidlertid ikke direkte trukket frem at beslutningene baserer seg på rene antagelser. På den ene siden kan dette sammenlignes med hva Avery (2000) kaller ideologi, men på den andre siden er en ideologi ofte basert på mer enn kun antagelser. Selv om driveren er belyst i tidligere litteratur klarer vi ikke å se at konsekvensene denne politiske styringen har for tjenesteutsettingsbeslutningene har blitt ordentlig diskutert.

#### 4.5 Modell for beslutningsprosess i Ås kulturhus

Basert på overstående funn og tolkning i delkapittel 4.1- 4.4 har vi utarbeidet modell 4 som fremstiller våre analyseresultater. Vi har forsøkt å fremstille både prosessen og de beslutningskriteriene vi har identifisert gjennom analysen.



Modell 4: Modell for beslutningsprosess i Ås kulturhus

Modell 4 viser at studien har avdekket at det ikke er en klar rekkefølge på hvilke beslutningskriterier som ble vurdert, slik det ble demonstrert gjennom modell 2 i delkapittelet 2.5. Beslutningsprosessen i Ås kulturhus handler mer om hvem som har beslutningsmyndighet til å avgjøre om en aktivitet skal settes ut til eksterne eller beholdes internt, slik som modell 3 fra delkapittel 4.1 demonstrerer. Denne modellen fremgår som en liten figur i gjennomføringsfasen i modell 4. Beslutningene blir derfor hovedsakelig basert på

beslutningstakerens kompetanse og erfaringer, mens beslutningskriteriene bare har en indirekte påvirkning.

I Ås kulturhus ser vi at de fleste beslutningskriteriene har blitt diskutert om hverandre fra prosjektstart til slutt. Basert på de valgene som har blitt tatt, har vi likevel fått ett inntrykk av hva som har blitt vektlagt i de ulike fasene. I 2006 vedtok formannskapet å sette i gang prosjektet «Framtidig bruk av Ås kulturhus inkl. kinolokalet» (Grepperud, 2007), og det er her det virker som at **forberedelsesfasen** startet. Dette prosjektet endte i 2007 med en sluttrapport der hvilke funksjoner som skulle inn på kulturhuset ble avgjort.

I 2009, da kommunen fikk innvilget penger til rehabilitering av kulturhuset ser det ut som at **gjennomføringsfasen** startet. Da måtte kjøkkenløsningen velges og vurderinger som gikk på hvilke behov de hadde fremover, bruk av synergier mellom aktivitetene og hva som ble ansett rimeligst ble gjort. Da formannskapet vedtok å tilrettelegge for et produksjonskjøkken tyder det på at fremtidig behov ble vektlagt høyest på dette stadige.

Fra 2010-2012 ble det videre en diskusjon på hvordan driften i kulturhuset skulle fordeles og utføres. I den forbindelse ble det utarbeidet to rapporter, «Kulturlivet inn i Ås kulturhus?» (Hauken, 2010) og «Hjerte for et levende Ås» (Plur, 2010). Den første var en behovsundersøkelse som tok for seg kulturaktørers interesse for å bruke Ås kulturhus, mens den andre ble utarbeidet som et bidrag til å utvikle kulturhuset for et allsidig kulturliv. Fra analysekapittelet ser det ut til at alle beslutningskriteriene vi har identifisert ble tatt opp i prosessen «Hvem skal utføre hvilke aktiviteter». Det ble besluttet at det skulle settes ut tre aktivitetsområder på anbud.

Beslutningskriteriet som ser ut til å ha vært avgjørende for tjenesteutsetting av kulturaktivitetene er kost-nytte. I analysekapittelet kom det tydelig frem at kommunen har vurdert kostnadene opp mot kvaliteten på kulturaktivitetene. Interesse fra eksterne tilbydere skapte et inntrykk av at det var et marked for å sette ut kulturaktiviteter, noe som også kan ha vært en driver for beslutningen (informant 7). Når det gjelder kjøkkendriften er det flere beslutningskriterier som har vært sentrale ved avgjørelsen om å sette det ut på anbud. Analysen viser at kommunen ønsket en kjøkkendrift som de mente en ekstern part kunne levere bedre enn ved intern drift. Denne påstanden ser ut til å være sterkt påvirket av tidligere erfaringer, og mulig noe påvirket av trender og antagelser. Videre ser det ut som at kommunen ønsket at minst

mulig ressursert skulle beslaglegges, og det førte til at de ønsket å sette ut aktiviteter som ikke var en del av kjernevirksomheten deres. Når det gjelder beslutningen angående hvilke aktiviteter den eksterne parten skulle utføre ser det ut til at synergier mellom aktivitetene er vektlagt. Disse avgjørelsene ble tatt slik som modellen i delkapittel 4.1 for beslutningsprosess i kommuner viser (modell 3).

Valgene som ble tatt tidlig i prosessen kan se ut til å ha lagt sterke føringer for videre beslutninger. Et eksempel kan tas fra da kjøkkenløsningen i kulturhuset ble valgt, og førte indirekte til at en ekstern driver skulle utføre aktiviteten. Det kom blant annet av at investeringen i kjøkkenet ville miste verdi dersom det kun ble brukt som et mottakskjøkken av ansatte internt i kommunen. Reduksjonen i verdi oppstår ved at kommunen går bort fra en driftsavtale der kjøkkenet i sin helhet ville blitt utnyttet. Investeringen i produksjonskjøkkenet kan av den grunn ses på som en type relasjonsspesifikk investering. Det kan likestilles med teorien som forklarer at eiendelen mister verdi fordi de går bort fra en handelspartner (Kremic et al., 2006). Beslutningen vedrørende kjøkkenløsning kan derfor ha overskygget andre sentrale beslutningskriterier senere i prosessen.

Det ser ikke ut til at vurderinger rundt **oppfølgingsfasen** har hatt en stor betydning ved tjenesteutsetningsbeslutningen i Ås kulturhus. Basert på analysekapittelet har det ikke blitt gjort noen synlige vurderinger på hvor mye tid og kostnader det vil kreve å inngå en kontrakt med en ekstern part, eller hvor mye det krever å følge den opp. Det har imidlertid blitt tatt hensyn til en evalueringsrapport (Gunnerud, 2015) som skulle bli utarbeidet etter et 3-årig utviklingsprosjekt med kommunaldrift av kulturaktivitetene.





## **5.0 Drøftelse**

Kapittel 5 har til hensikt å drøfte funnene i oppgaven, samt å besvare hva denne studien har bidratt med. Innledningsvis vil forskningsspørsmålene bli besvart, før vi ser på teoretiske og praktiske implikasjoner. Avslutningsvis vil oppgavens begrensninger som kan ha vært med på å påvirke kvaliteten på studien, samt behovet for videre forskning bli diskutert.

### **5.1 Diskusjon og svar på forskningsspørsmål**

#### **5.1.1 Forskningsspørsmål 1**

Forskingsspørsmål 1 handler om å undersøke hvordan beslutningsprosessen knyttet til tjenesteutsetting i kommuner foregår. Modell 2 (delkapittel 2.5) antar at beslutningsprosessen starter med å spesifisere aktiviteten og behovene som kommunen ønsker dekket, og at bestemte beslutningskriterier deretter blir vurdert i en fastlagt rekkefølge. Beslutningskriteriene er i denne modellen svært sentrale for valget som kommunen tar. Datainnsamlingen viser imidlertid at denne modellen ikke gjør seg gjeldene i Ås kommune. I kommunen er det personene som har beslutningsmyndighet som er mest sentrale i valget om å sette ut en tjeneste eller beholde den internt. Vurderingene baserer seg i stor grad på deres kompetanse og erfaringer. På bakgrunn av dette funnet ble det først utviklet en egen modell som viser hvordan beslutningsprosessen i kommuner er (modell 3, delkapittel 4.1). Videre ble det utviklet en modell basert på funnene i analysen som viser beslutningsprosessen for tjenesteutsettingen i Ås kulturhus (modell 4, delkapittel 4.5). Modellen viser at beslutningskriterier blir vurdert og er med på å påvirke valget, men at de ikke er fastlagte og heller ikke avgjørende for beslutningen.

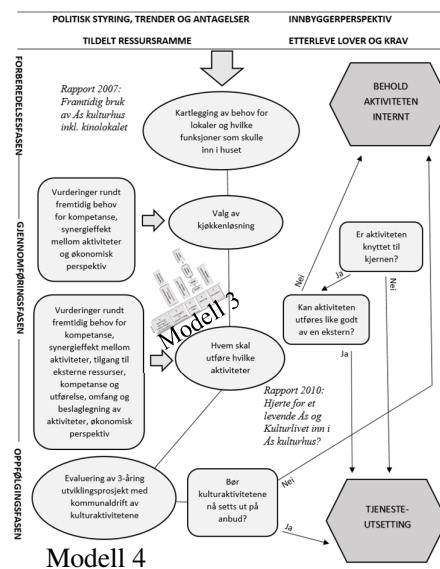
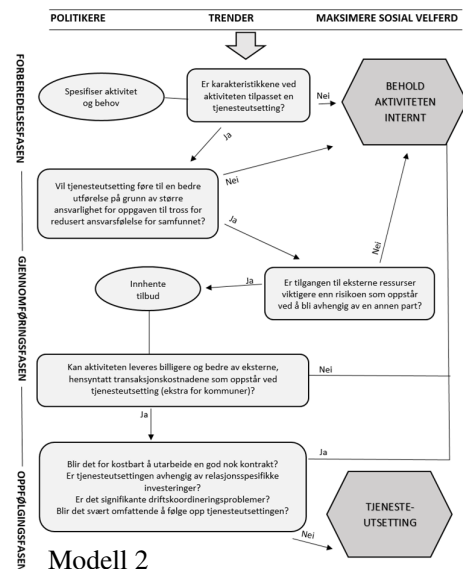
For å tydeliggjøre forskjellen på hvordan teorien antyder at kommuner skal ta beslutninger og hvordan Ås kommune faktisk har tatt beslutningen, har vi valgt å sammenligne modell 2 og 4. Modell 2 er utarbeidet med utgangspunkt i eksisterende litteratur og foretatte antagelser, mens modell 4 er basert på studiens funn (kapittel 4). Sammenligningen fremgår i modell 5.

Hovedforskjellen på modellene er at modell 2 viser beslutningsprosessen som en bevisst og isolert prosess, som starter etter at en virksomhet har bestemt at det skal vurderes hvorvidt en aktivitet skal settes ut til en ekstern part eller ikke. Modell 4 viser derimot at beslutningen knyttet til tjenesteutsetting i Ås kulturhus ble tatt på bakgrunn av en større prosess som ikke alene vurderte tjenesteutsetting. Det vil si at prosessen i utgangspunktet ikke hadde til hensikt

å se om en aktivitet skulle utføres internt eller eksternt, men baserte seg heller på hva som var det overordnede målet med driften eller aktiviteten. Etter at det overordnede målet ble fastsatt, ble det vurdert hvordan kommunen kunne oppnå dette best mulig. Det ble da vurdert om en ekstern part kunne dekke behovet og nå målet bedre enn ved intern drift. I modell 4 går det frem at disse avgjørelsene ble tatt slik som modell 3 (delkapittel 4.1) for beslutningsprosesser i kommuner viste.

Beslutningsprosessen som ble identifisert i delkapittel 4.1 viser at det er administrasjonen i kommunen som undersøker og forbereder aktuelle saker for politisk behandling. Beslutningene blir deretter tatt av de folkevalgte politikerne på bakgrunn av de undersøkelser og vurderinger som er fremlagt av administrasjonen, samt deres egne meninger og erfaringer. Valget som tas er da i stor grad avhengig av hvilke politikere som velges inn og følgelig hvilke meninger og kompetanse de har. Denne politiske styringsprosessen medfører at avgjørelsene påvirkes av andre eksterne faktorer, og ikke kun interne utredninger.

Analysen viser at beslutningsprosessen knyttet til tjenesteutsetting i Ås kulturhus hovedsakelig foregår som en diskusjon mellom politikerne i den instansen som har beslutningsmyndighet. Det blir ikke foretatt bevisste vurderinger av fastlagte beslutningskriterier.



Modell 5: Sammenligning av modeller for beslutningsprosess

### **5.1.2 Forskningsspørsmål 2**

Forskningsspørsmål 2 forsøker å kartlegge hvilke krav som stilles til kommuner ved tjenesteutsetting. Resultatene fra analysen viser at det stilles krav til hvem som har myndighet til å ta beslutninger i kommuner (delkapittel 4.1.1), men at det ikke stilles noen krav direkte til hvordan beslutninger angående tjenesteutsetting skal tas (delkapittel 4.1.2). Kommuner er likevel underlagt svært mange lover som skal sikre at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte (Anskaffelsesloven, 2016, § 1), noe som naturlig påvirker beslutningen omkring tjenesteutsetting.

Fra teorigapittelet gikk det frem at kommunen plikter å effektivisere virksomheten slik at ressursene kan frigjøres og settes inn på nye satsningsområder (Hoff et al., 2009). Det samme går frem av Anskaffelsesloven (2016, § 1) som sier at «Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser». Valget om tjenesteutsettingen må av den grunn bidra til å effektivisere virksomheten. Videre viste analysen at lovverket stiller krav til at det som settes ut må kommunen få kvalitetsmessig godt nok tilbake (informant 2). Det er vanskelig for kommunen å vite om en tjenesteutsetting vil fylle disse kravene eller ikke, hvilket fører til at kommuner ofte velger å beholde aktivitetene internt, eller at det stilles alt for høye krav i anbudsgrunnlaget slik at eksterne aktører ikke melder sin interesse.

Når valget er tatt, stiller forskrift om offentlige anskaffelser (2016) strenge krav til hvordan kommunen skal opptre og gjennomføre tjenesteutsetting. Dette medfører at anbudsprosessen blir mye mer omfattende for en kommune enn for private virksomheter. Kostnadene knyttet til prosessen vil da øke som vist i standardkostnadsmodellen (Rambøll, 2014) i delkapittel 2.6, og tjenesteutsetting bli dermed mindre attraktivt for kommuner.

### **5.1.3 Forskningsspørsmål 3**

Forskningsspørsmål 3 ønsket å undersøke hvilke beslutningskriterier som brukes ved en tjenesteutsettingsbeslutning i kommuner, og hvorfor de anvendes. I resultat- og analysekapittelet ble det identifisert åtte beslutningskriterier som ble bruk i Ås kommune. Det er «omfang av aktiviteten og beslaglegging av ressurser», «kjernevirksomhet», «tilgang til eksterne ressurser», «kompetanse og utførelse av aktiviteten», «fremtidig behov for kompetanse», «synergieffekt mellom aktiviteter», «økonomisk perspektiv» og «kost-nytte».

Videre ble det identifisert fire drivere som påvirker kommunen til å vurdere akkurat disse beslutningskriteriene. Driverne er «etterlevelse av lover og krav», fordeling av en «tildelt ressursramme», «innbyggerperspektiv» samt «politisk styring, trender og antagelser».

I teorikapittelet ble det utledet 13 proposisjoner angående beslutningskriterier i kommuner, som senere ble testet gjennom datainnsamlingen og analysen. Tabell 17 oppsummerer proposisjonene og hvorvidt de samsvarer med funnene fra caseundersøkelsen av Ås kulturhus. Noen av proposisjonene har vært utfordrende å teste da beslutningskriterier er akademiske konsepter som kan være vanskelig å oversette til praksis. Personene som er med på å fatte vedtaket er derfor ikke alltid klar over hva som ligger bak avgjørelsen de tar, og beslutningskriterier kan av den grunn bli anvendt ubevisst. Vi har forsøkt å se de bakenforliggende beslutningskriteriene som er anvendt, uten å stille informantene direkte akademiske spørsmål.

Dersom analysen har gitt klare indikasjoner på at proposisjonen stemmer har vi krysset av for bekreftet i tabell 17. Ved de proposisjonene der en klar bekreftelse eller avkreftelse ikke har blitt gitt, har det blitt krysset av for hverken bekreftet eller avkreftet. Der funnene kun stemmer delvis har vi krysset av for delvis bekreftet. I de tilfellene hvor vi har fått avkreftet proposisjonen har det blitt krysset av for avkreftet.

Gjennom analysen ble det observert at selv om enkelte beslutningskriterier samstemte med litteraturen, hadde Ås kommune et annet fokus enn det som ble fremstilt i eksisterende litteratur. I disse tilfellene ble det utledet nye proposisjoner, som fremgår under kolonnen «ny proposisjon» i tabell 17. To beslutningskriterier som ble identifisert kan vi ikke se at har blitt ordentlig diskutert i tidligere litteratur, og er derfor ikke utledet basert på proposisjonene. Disse er utledet som nye proposisjoner og fremgår nederst i tabellen.

Tabell 17: Sammenstilling av proposisjoner og funn

| Proposisjoner  | Bekreftet | Delvis<br>bekreftet | Avkreftet | Hverken<br>bekreftet<br>eller<br>avkreftet | Ny / omformulert<br>proposisjon  |
|--|-----------|---------------------|-----------|--|--|
| <b>P1:</b> Karakteristikker ved aktiviteten påvirker kommuner på samme måte som litteraturen tilsier.  |           |                     |           | X  | <b>P1.1:</b> Omfanget av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser er en svært viktig vurdering ved tjenesteutsetting i kommuner.           |
| <b>P2:</b> At aktiviteten er en del av kjernevirksomheten er ikke avgjørende for at den skal utføres internt.  | X         |                     |           |  | <b>P2.2:</b> Kommuner setter ut alle aktiviteter som sies å ikke være en kommunal oppgave og en del av kjernevirksomheten.                   |
| <b>P3:</b> Kommuner velger ikke å sette ut en aktivitet for å oppnå konkurransefortrinn, men for at kvaliteten på tjenestene til samfunnet skal bli optimale.                            | X         |                     |           |  |  |
| <b>P4:</b> Kommuner foretar tjenesteutsetting på grunn av mangel på interne ressurser, ikke for å oppnå konkurransefortrinn.   | X         |                     |           |  |  |
| <b>P5:</b> Kvalitet og utførelse av aktiviteten er et sentralt beslutningskriterium i kommuner.  | X         |                     |           |  |  |
| <b>P6:</b> Reduksjon av agentkostnader og byråkratieffekten er beslutningskriterier som blir vurdert i kommuner.   |           | X                   |           |  |  |
| <b>P7:</b> Ansvarlighet ovenfor utførelse av aktiviteten og ansvarlighet ovenfor samfunnet er en viktig avveining i kommuner.  |           | X                   |           |  |  |
| <b>P8:</b> Kommuner vurderer hvor stor risiko de er utsatt for ved å binde seg til en ekstern tilbyder.  |           | X                   |           |  |  |
| <b>P9:</b> Vurderinger knyttet til fremtidig behov for intern kompetanse slik at virksomheten hindrer redusert konkurransekraft, er viktigere for private virksomheter enn for kommuner. | X         |                     |           |  | <b>P9.1:</b> Vurderinger knyttet til hvilken kompetanse kommunen trenger internt i fremtiden er viktig for å forvalte ressursene best mulig. |
| <b>P10:</b> Informasjonslekkasje er ikke et like sentralt beslutningskriteriet for kommuner.   | X         |                     |           |  |  |
| <b>P11:</b> Vurderinger rundt koordinering er viktig for kommuner, men fokuset ligger mer på driftskoordineringen mellom tjenestene de leverer.  | X         |                     |           |  |  |
| <b>P12:</b> Kostnader er et veldig viktig beslutningskriterium i kommuner.   | X         |                     |           |  |  |

|  |   |
|--|---|
| <b>P13:</b> Transaksjonskostnader vurderes grundig i kommuner fordi de utgjør en større sannsynlighet for økte kostnader enn i private virksomheter. | X |
| <b>P14:</b> Kommuner vektlegger synergieffekt mellom aktiviteter i en tjenesteutsettingsbeslutning.  | X |
| <b>P15:</b> Et viktig beslutningskriterium for kommuner er å vektlegge kostnadene som investeres opp mot nytten de oppnår.                           | X |

## 5.2 Teoretiske implikasjoner

Teoretiske implikasjoner belyser hvordan studien bygger på tidligere forskning angående tjenesteutsetting i kommuner, og hvilket bidrag den gir til temaet. Studien har utviklet teorien på tre områder. Først er det utviklet en bedre oversikt over hvilke beslutningskriterier kommuner bruker i en tjenesteutsettingsbeslutning. Videre har studien skapt en bedre forståelse for hva som ligger bak vurderingen av disse beslutningskriteriene. Til sist er det utarbeidet en modell for hvordan beslutninger knyttet til tjenesteutsetting håndteres i praksis.

Kartleggingen av eksisterende litteratur sammen med analysen av datamaterialet har bidratt til at vi har klart å identifisere åtte beslutningskriterier som blir vurdert i kommuner. Ved alle beslutningskriteriene er det noen elementer som til en viss grad kan knyttes til eksisterende litteratur. Det som imidlertid er interessant å se nærmere på, er de elementene som ikke ser ut til å ha blitt belyst. Beslutningskriteriene vi anser som nye funn er hvordan kommuner vektlegger synergieffekt mellom aktiviteter ved tjenesteutsetting, at de vurderer hvor mye ressurser utførelsen av en aktivitet beslaglegger, og at det skjer en avveining mellom kostnaden og nytten som oppnås.

Analysen viser videre at selv om kommunen vurderer mange av de samme beslutningskriteriene som kommer frem av tidligere litteratur (kapittel 2), er de ofte basert på et annet grunnlag enn det teorien viser til. Et eksempel kan tas fra beslutningskriteriet «kjernevirksomhet». Teorien vektlegger å fokusere på kjernen og overlate alle andre aktiviteter til eksterne for å skape et konkurransefortrinn (Hoff et al., 2009). Analysen viser derimot at kommuner ønsker å fokusere på kjernevirksomheten for å optimalisere kvaliteten på sine tjenester. Selv om en aktivitet er en del av kjernevirksomheten deres så vurderer de fortsatt om de skal sette ut aktiviteten til en ekstern part, noe teorien sier at man ikke skal gjøre. Et annet eksempel kan tas fra

beslutningskriteriet «fremtidig behov for kompetanse». Fokuset i eksisterende litteraturen er at tjenesteutsetting kan føre til at viktig kunnskap og kompetanse havner hos andre (Jennings, 1997; McIvor, 2000; Quinn & Hilmer, 1994). Ved dette beslutningskriteriet vurderer kommunen derimot om de trenger en slik type stilling eller kompetanse internt i fremtiden.

Det neste studien har bidratt med er å gi et tydeligere bilde av de underliggende årsakene til hvorfor kommunen vurderer de beslutningskriteriene som de gjør. Dette kan ikke sies å være et nytt funn da flere av driverne har blitt diskutert i tidligere forskning (Avery, 2000; Hoff et al., 2009; Kremic et al., 2006; Rambøll, 2014). Vi mener likevel at dette er et bidrag fordi vi ikke har sett at driverne har blitt tydelig og oversiktlig fremstilt i eksisterende litteratur.

Det siste studien har bidratt med er å utarbeide modell 4 for hvordan kommuner foretar tjenesteutsettingsbeslutninger. Den er utviklet på bakgrunn av kartlagt litteratur kombinert med nye funn og tolkninger. Modellen er rettet mot casen som er undersøkt i denne oppgaven og kan av den grunn ikke sies å være gjeldene for tjenesteutsetting i alle kommuner. Modellen kan likevel anvendes av andre kommuner for å skape en bedre forståelse av hvilke faktorer som kan påvirke tjenesteutsettingsprosessen og beslutningen som tas.

### **5.3 Praktiske implikasjoner for Ås kommune**

Praktiske implikasjoner forteller hvordan funnene i studien kan bidra ved beslutninger knyttet til tjenesteutsetting i Ås kommune. Basert på hva som har kommet frem i denne studien har vi fire anbefalinger å gi til Ås kommune.

Den første anbefalingen er at kommunen bør utvikle et rammeverk med klare beslutningskriterier som skal brukes ved tjenesteutsettingsbeslutninger. På den måten kan de sikre at de viktigste faktorene blir vurdert, og at beslutningene blir tatt på ett godt grunnlag. Fra dette rammeverket bør det fremgå en klar ansvarsfordeling over hvem som skal vurdere de ulike kriteriene. Det innebærer blant annet at ansatte som har kompetanse på de ulike beslutningskriteriene skal være med på å foreta utredninger som legges frem for politikerne. Analysen viser at dette til en viss grad har blitt gjort i casen, men at bruk av beslutningskriteriene fremstår som tilfeldig. Da beslutninger i kommunen er politisk styrt og lettere påvirkes av antagelser og trender, vil et slikt rammeverk være svært viktig. Beslutningstakere i organisasjoner bør unngå følelsesmessige og ulogiske resonnementer, og dette vil bli enklere dersom det utarbeides tydelige beslutningskriterier for hva som skal

vurderes, og hvilke mål som skal nås (Brunsson & Brunsson, 2015). Av den grunn bør virksomheten «(...) i størst mulig grad prøve å tilpasse modellen for rasjonell beslutningstaking» (Brunsson & Brunsson, 2015, s. 62). Beslutninger vil alltid være påvirket av trender, hendelser og oppfatninger, men et slikt rammeverk vil likevel bidra til mer rasjonelle avgjørelser, og det blir da lettere for andre å forstå og tilpasse seg.

Den andre anbefalingen vi ønsker å gi til Ås kommune er at de bør vurdere kostnader enda grundigere ved beslutninger knyttet til tjenesteutsetting. Med dette menes både rene kostnadsanalyser og transaksjonskostnadsanalyser. Anbefalingen er basert på at både teorien (Hoff et al., 2009; Johnsen et al., 2004) og denne studien viser at kostnader er et viktig beslutningskriterium i kommuner. Videre viser studien at produksjonskostnadene til en viss grad har blitt vurdert, men det er ingen indikasjon på at transaksjonskostnadene er tatt hensyn til. Det er spesielt viktig å gjennomføre grundige analyser av transaksjonskostnader da dette er «skjulte kostnader» som kan resultere i at en tjenesteutsetting blir mye dyrere enn først antatt. At Ås kommune ikke har foretatt så grundige kostnadsanalyser er forståelig da de er underlagt et begrenset budsjett, og kan av den grunn ikke bruke for mye ressurser på interne vurderinger. Vi mener likevel at det kan være fornuftig å fokusere mer på dette beslutningskriteriet siden det vil gi kommunen et bedre beslutningsgrunnlag, og redusere risikoen for at kostnadene blir høyere enn først antatt. Vi anbefaler derfor at Ås kommune bruker en standardkostnadsmodell (Rambøll, 2014), for å undersøke hvor mye prosessen ved tjenesteutsetting vil drive de administrative kostnadene. Videre bør det foretas en transaksjonskostnadsanalyse (Johnsen et al., 2004), for å undersøke hvor mye ekstra kostnader selve avtalen bringer med seg.

Den tredje anbefalingen vi har til Ås kommune er å utarbeide en tydelig strategi og konkrete mål knyttet til tjenesteutsettingen, før beslutningen tas. Det er for å unngå relasjonsspesifikke investeringer som ikke er grundig gjennomtenkt, og for å lettere kunne evaluere resultatet av beslutningen. Anbefalingen baserer seg på at kommunen har begrenset med midler, samtidig som de har mange oppgaver de skal utføre. Det blir da viktig at de beslutningene som tas er gode både i dag, og i årene som kommer. Dette gjelder spesielt dersom beslutningen fører til at kommunen må foreta relasjonsspesifikke investeringer. Dersom kommunen senere finner ut at beslutningen må reverseres kan det gjøre at investeringen mister sin verdi. En tydelig strategi og konkrete mål er også viktig for å klare og evaluere om beslutningen knyttet til å beholde aktiviteten internt eller sette den ut til eksterne har vært god. Det er vanskelig å avgjøre om en beslutning var god eller dårlig uten å ha konkrete mål å vurdere ut i fra.



Den siste anbefalingen vi ønsker å gi til Ås kommune er at de bør foreta en vurdering av hvordan organiseringen av aktivitetene påvirkes av at de utføres eksternt kontra internt. På den måten vil de kunne unngå dobbeltarbeid og misforståelser, noe som bidrar til en effektiv ressursbruk. Det kan være lønnsomt at oppgaver som naturlig faller inn under samme ansvarsområde, blir utført av samme person eller part. Dersom flere personer eller parter skal gjennomføre oppgaver innenfor samme ansvarsområde kan misforståelser og dobbeltarbeid oppstå. Videre bør kommunen vurdere om enkelte av oppgavene kan slås sammen. På den måten vil de unngå unødvendig mange stillinger fordi oppgavene kan utføres av færre personer. Fra analysen ser vi at Ås kommune har vært gode på å vurdere hvordan aktivitetene kan dra synergier fra hverandre. De har imidlertid ikke foretatt like omfattende vurderinger av hvordan koordineringen mellom aktivitetene foregår.

#### **5.4 Begrensninger og videre forskning**

På grunn av oppgavens rammer og tidsbegrensning har det vært utfordrende å fordype seg i alt av eksisterende litteratur da det teoretiske omfanget er svært omfattende. Det kan av den grunn være en sannsynlighet for at artikler som er sentrale i forskningen er oversett eller at de ikke har blitt avdekket. Videre kan det også nevnes at den teoretiske modellen for tjenesteutsetting i kommuner er basert på den kartlagte eksisterende litteraturen, og er derfor en teoretisk forenkling (modell 2, fra delkapittel 2.5). Dette bør tas til etterretning når vi diskuterer hvordan studien skiller seg fra tidligere forskning.

En annen faktor som kan ha virket inn på studiens kvalitet er at datainnsamlingen måtte begrenses da oppgaven hadde en konkret sluttdato. Antall informanter måtte avkortes til de som ble vurdert som mest relevante i denne studien. Videre hadde vi kun mulighet til å se på studien fra en kommunes perspektiv, og fikk dermed ikke sammenlignet med andre kommuner. Dette resulterte i at vi har bekreftet og avkreftet proposisjoner som gjelder generelt for kommuner basert på informasjon knyttet til kun en casestudie. Studiens funn er i tillegg basert på den informasjonen vi har hatt tilgjengelig, og hvordan vi har tolket den. Det kan derfor hende at viktig informasjon har blitt oversett, og følgelig kan konklusjoner være trukket på feil grunnlag. Denne studien har benyttet både intervju og dokumentundersøkelse, der informasjon knyttet til både den aktuelle casen og generelt for kommuner er analysert. Vi mener derfor at kvaliteten på studien likevel er ivaretatt.

Intervjuguiden som ble anvendt kan være med på å begrense resultatet vi har kommet frem til. Oppgaven baserer seg på en teoridreven casestudie, og intervjuguiden er derfor blitt utarbeidet med utgangspunkt i det vi har undersøkt av eksisterende litteratur. Det kan føre til at intervjuguiden fokuserer mye på enkelte temaer, mens andre temaer blir oversett. Formuleringen av spørsmålene og rekkefølgen de ble stilt kan også ha hatt en innvirkning på svarene vi fikk. Intervjuguiden ble forsøkt utformet med åpne spørsmål slik at informanten kunne snakke mest mulig fritt, men for å få et enda bedre datagrunnlag hadde det vært optimalt å gjennomføre flere intervjuer med de samme informantene. Dette hadde gjort det mulig å stille spørsmål som vi i etterkant av første intervju, så at ikke hadde blitt belyst godt nok. Informasjonsutvekslingen kunne ha blitt bedre da tillitsforholdet økte. Ved gjennomføring av analysen så vi for eksempel at det ble for lite fokus på kravene som kommunen er underlagt, og dette forskningsspørsmålet er derfor ikke godt nok belyst.

Ved undersøkelse av casen i denne oppgaven har alle tjenesteutsettingsbeslutningene i Ås kulturhus blitt vurdert samlet. Dette er med på å svekke studien da det ikke kommer tydelig frem om prosessen og beslutningskriteriene skiller seg mellom de ulike aktivitetene. Det kunne derfor vært interessant for videre forskning å se på tjenesteutsetting av flere ulike aktiviteter for å fastslå om det er ulikheter i prosess og beslutningskriterier.

På bakgrunn av begrensningene som er nevnt ovenfor, ser vi behov for at problemstillingen og funnene i denne oppgaven bør forskes videre på. Som nevnt tidligere er det vanskelig å vite i hvor stor grad funnene kan generaliseres til andre kommuner. Det vil derfor være nyttig å gjennomføre flere casestudier fra ulike kommuner for å se om funnene som er gjort i denne oppgaven også er gjeldene for andre kommuner. Videre kunne det vært interessant å foreta spørreundersøkelser for å kartlegge hvor mye norske kommuner foretar tjenesteutsetting, og eventuelt om disse anvender fastlagte beslutningskriterier.

Denne studien fokuserer mer overordnet på beslutningskriteriene som kommunen vurderer og prosessen rundt tjenesteutsetting, og har derfor ikke gått i dybden på hvordan hvert enkelt beslutningskriterium blir vurdert. Dette har bidratt til å svekke studien siden en nærmere analyse av estimering av kostnader i forbindelse med tjenesteutsetting i kommuner, har vist seg å være veldig viktig. Det er forståelig at en kommune ikke kan bruke mye tid og ressurser på krevende kostnadsanalyser siden de har en begrenset kostnadsramme. Vi tror derfor at det hadde vært nyttig å undersøke nærmere i hvilken grad kommuner generelt estimerer disse

kostnadene. For deretter å bruke dette til å utarbeide et verktøy for estimering av produksjons- og transaksjonskostnader som kan brukes i tjenesteutsettingsprosesser. Dette kunne bidratt til at kommuner klarer å beregne et tilfredsstillende estimat på kostnadene uten å beslaglegge så stor del av ressursene.



## 6.0 Konklusjon

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvordan kommuner håndterer beslutninger knyttet til tjenesteutsetting.

Studien har avdekket at kommunen ikke opererer med fastlagte beslutningskriterier som skal vurderes. Beslutningen knyttet til tjenesteutsetting har heller ikke foregått som en isolert prosess, men har blitt håndtert som en del av en større prosess som omhandler det totale målet til driften eller aktiviteten. Gjennom tolkning av dataen har vi likevel klart identifisert faktorer som påvirker resultatet av beslutningene. Funnene indikerer at beslutningen hovedsakelig påvirkes av hvem som har beslutningsmyndighet, samt deres kompetanse og erfaring.

Kommunens vedtak knyttet til tjenesteutsetting er basert på en rekke møter, rapporter og utredninger, hvor personer fra ulike instanser er involvert. Administrasjonen foretar utredninger som legges frem til politisk behandling, og de folkevalgte politikerne er de som tar den endelige beslutningen. Dette innebærer at beslutningen til en viss grad blir basert på politikernes antagelser, som påvirkes av trender i samfunnet. I tillegg vil administrasjonens utredninger, lover og krav, kommunens begrensede ressursramme og fokuset de må ha på innbyggernes velferd, ha en vesentlig betydning.

De viktigste kravene ved tjenesteutsetting stilles til effektiv ressursbruk og at avgjørelsene skjer på en samfunnstjenlig måte. I og med at Ås kommune ikke opererer med fastlagte beslutningskriterier som skal vurderes av politikerne, har kommunen heller ingen garanti for at avgjørelsen blir tatt på et godt nok grunnlag. Vi har likevel sett at disse kravene sikres gjennom lovverket.

## 7.0 Referanseliste

- Aase, K. H. (2005). *Outsourcing av forretningsprosesser : muligheter og fallgruver*. Oslo: Universitetsforl.
- Alexander, M. & Young, D. (1996). Strategic outsourcing. *Long Range Planning*, 29 (1): 116-119.
- Anskaffelsesforskriften. (2016). *Forskrift om offentlige anskaffelser*.
- Anskaffelsesloven. (2016). *Lov om offentlige anskaffelser av 17. juli 2016 nr. 73*.
- Askheim, O. G. A. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag*. Oslo: Universitetsforl.
- Avery, G. (2000). Outsourcing public health laboratory services: A blueprint for determining whether to privatize and how. *Public Administration Review*, 60 (4): 330-337.
- Barney, J. (1991). Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of management*, 17 (1): 99-120.
- Belcourt, M. (2006). Outsourcing—The benefits and the risks. *Human resource management review*, 16 (2): 269-279.
- Besanko, D. (2013). *Economics of strategy*. 6th ed., International student version. utg. Hoboken, N.J: Wiley.
- Brenna, A. (2006). *Kritisk til outsourcing i Oslo kommune*. digi.no. Tilgjengelig fra: <https://www.digi.no/artikler/kritisk-til-outsourcing-i-oslo-kommune/317352>.
- Brunsson, N. & Brunsson, K. (2015). *Beslutninger*: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- Christensen, T. (2016). *Fakta om Ås kommune*. Tilgjengelig fra: <http://www.as.kommune.no/fakta-om-aas.352154.no.html> (lest 06.03.2017).
- Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. *economica*, 4 (16): 386-405.
- Collis, D. J. & Montgomery, C. A. (2008). Competing on resources. *Harvard business review*.
- Deakin, N. & Walsh, K. (1996). The enabling state: the role of markets and contracts. *Public administration*, 74 (1): 33-47.
- Domberger, S. (1999). Public- private partnerships for service delivery. *Business strategy review*, 10 (4): 29.
- Dyer, J. H. & Singh, H. (1998). The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of management review*, 23 (4): 660-679.
- Geys, B. & Sørensen, R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration*, 94 (3): 769-788.
- Ghuri, P. (2004). Designing and conducting case studies in international business research. *Handbook of qualitative research methods for international business*: 109-124.
- Gottschalk, P. & Solli-Sæther, H. (2005). Critical success factors from IT outsourcing theories: an empirical study. *Industrial Management & Data Systems*, 105 (6): 685-702.
- Graebner, M. E., Martin, J. A. & Roundy, P. T. (2012). Qualitative data: Cooking without a recipe. *Strategic Organization*, 10 (3): 276-284.
- Greaver, M. F. (1999). *Strategic outsourcing : a structured approach to outsourcing decisions and initiative*. New York: AMACOM.
- Grepperud, E. (2007). *Framtidig brukt av Ås kulturhus inkl. kinolokalet: Sluttrapport for ideprosjektet: Ås kommune*. 28 s.
- Gunasekaran, A., Irani, Z., Choy, K.-L., Filippi, L. & Papadopoulos, T. (2015). Performance measures and metrics in outsourcing decisions: A review for research and applications. *International Journal of Production Economics*, 161: 153-166.

- Gunnerud, N. (2015). *Ås kulturhus: Evaluering - Organisering, aktivitet og teknisk*: Ås kommune.
- Halvorsen, K. (2003). *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet : en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 5. utg. utg. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Hansen, T. (2015). *byråkrati*: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/byr%C3%A5krati> (lest 02.02.2017).
- Haugen, T. I. (2014). Norway: contracting out property and facility services in Norwegian municipalities. *Nordic journal of surveying and real estate research*, 1.
- Hauken, M. (2010). *Kulturlivet inn i Ås kulturhus? - rapport fra en undersøkelse om kulturlivets behov og ønsker knyttet til bruk av Ås kulturhus*: Ås kommune.
- Hoff, K. G., Bragelien, I., Holving, P. A., Strøm, Ø. R. & Veia, E. (2009). *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforl.
- Holter, H. & Kalleberg, R. (1996). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. 2. utg. utg. Universitetsforlaget metodebibliotek. Oslo: Universitetsforl.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utg. utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jennings, D. (1997). Building societies and strategic sourcing: criteria and dynamics. *Service Industries Journal*, 17 (3): 397-412.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utg. utg. Oslo: Abstrakt forl.
- Johnsen, Å., Sletnes, I. & Vabo, S. I. (2004). *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forl.
- Kaipia, R. & Turkulainen, V. (2016). Managing integration in outsourcing relationships—The influence of cost and quality priorities. *Industrial Marketing Management*.
- Kakabadse, A. & Kakabadse, N. (2000). Sourcing: new face to economies of scale and the emergence of new organizational forms. *Knowledge and Process Management*, 7 (2): 107.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107*.
- Korhonen, S. (2006). A capability-based view of organisational renewal: combining opportunity-and advantage-seeking growth in large, established European and North American wood-industry companies. *Dissertationes Forestales*.
- Kremic, T., Icmeli Tukel, O. & Rom, W. O. (2006). Outsourcing decision support: a survey of benefits, risks, and decision factors. *Supply Chain Management: an international journal*, 11 (6): 467-482.
- Lacity, M. C. & Hirschheim, R. A. (1993). *Information systems outsourcing : myths, metaphors and realities*. Wiley series in information systems. Chichester: J. Wiley.
- Mclvor, R. (2000). Strategic outsourcing: lessons from a systems integrator. *Business Strategy Review*, 11 (3): 41-50.
- Meramveliotakis, G. & Milonakis, D. (2010). Surveying the transaction cost foundations of new institutional economics: A critical inquiry. *Journal of Economic issues*, 44 (4): 1045-1072.
- Mullin, R. (1996). Managing the outsourced enterprise. *Journal of Business Strategy*, 17 (4): 28-36.

- Offentleglova. (2006). *Lov av 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.*
- Opheim, I. O. (2017). *Styrer, råd og utvalg*. Tilgjengelig fra: <http://www.as.kommune.no/styrer-raad-og-utvalg.352367.no.html> (lest 17.03.2017).
- Opstad, L. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Paoli, M. & Prencipe, A. (1999). The role of knowledge bases in complex product systems: some empirical evidence from the aero engine industry. *Journal of Management and Governance*, 3 (2): 137-160.
- Peltier, T. (1996). The risk of allowing outside staff access to your information systems. *Information Security Technical Report*, 1 (3): 18-28.
- Perunović, Z. & Pedersen, J. L. (2007). *Outsourcing process and theories*. Proceedings of the POMS 18th Annual Conference, May 4–7, Dallas, Texas, 007.
- Pihl, R. (2012). *outsourcing*: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/outsourcing> (lest 11.01.2017).
- Plur, A. K. (2010). *Hjerte for et levende Ås: Rapport fra prosjektgruppen - Ås kulturhus: Ås kommune*.
- Prahalad, C. & Hamel, G. (2003). The core competence of the corporation. *International Library of Critical Writings in Economics*, 163: 210-222.
- Prencipe, A. (1997). Technological competencies and product's evolutionary dynamics a case study from the aero-engine industry. *Research policy*, 25 (8): 1261-1276.
- Quélin, B. & Duhamel, F. (2003). Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy:: Outsourcing motives and risks. *European management journal*, 21 (5): 647-661.
- Quinn, J. B. & Hilmer, F. G. (1994). Strategic outsourcing. *Sloan management review*, 35 (4): 43.
- Quinn, J. B. (1999). Strategic outsourcing: leveraging knowledge capabilities. *Sloan management review*, 40 (4): 9.
- Rambøll, I. (2014). *Kostnader, besparelser og effektivisering ved konkurranse*
- Roberts, V. (2001). Managing strategic outsourcing in the healthcare industry. *Journal of Healthcare Management*, 46 (4): 239.
- Robertsen, A. (1999). Konkurransetsetting av offentlig virksomhet. *Magma: tidsskrift for økonomi og ledelse*. Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/konkurransetsetting-av-offentlig-virksomhet>.
- Roodhooft, F. & Warlop, L. (1999). On the role of sunk costs and asset specificity in outsourcing decisions: a research note. *Accounting, Organizations and Society*, 24 (4): 363-369.
- Schwyn, R. (1999). How to approach IT outsourcing. *Health management technology*, 20 (6): 28-31.
- Silverman, D. (2015). *Interpreting qualitative data*: Sage.
- Solli-Sæther, H. & Gottschalk, P. (2007). Rapport fra outsourcingundersøkelsen 2007. 1-10 s.
- Solli-Sæther, H. & Gottschalk, P. (2008). Myter og realiteter om outsourcing. *Magma*.
- Williamson, O. E. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *American journal of sociology*, 87 (3): 548-577.
- Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, b. 866: Free Press New York.



- Yang, D.-H., Kim, S., Nam, C. & Min, J.-W. (2007). Developing a decision model for business process outsourcing. *Computers & Operations Research*, 34 (12): 3769-3778.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research : design and methods*. 5th ed. utg. Los Angeles, Calif: SAGE.
- Ås kommune. (2006). *Framtidig brukt av Ås kulturhus inkl. kinoteateret: Utv.sak nr. 37/06*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2009a). *Kulturhuset- valg av kjøkkenløsning: Utv.sak nr. 73/09*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2009b). *Kulturhuset - forprosjekt - utvidelse av kostnadsramme: Utv.sak nr. 64/09*: Kommunestyret.
- Ås kommune. (2009c). *Kulturhuset - valg av kjøkkenløsning: Utv.sak 66/09*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2009d). *Oppgradering av "kulturhuset" ad. politiske føringer for engasjement av ekstern arkitekt: Utv.sak nr. 21/09*: Plankomiteén.
- Ås kommune. (2009e). *Oppgradering av kulturbygget - fremlegging av nytt omarbeidet skisseprosjekt med kostnadsoverslag av 20.10.2009: Utv.sak nr. 28/09*: Plankomiteén.
- Ås kommune. (2009f). *Orienteringssak: oppgradering av kulturhuset - fremlegging av utarbeidet skisseprosjekt med kostnadsoverslag for plankomiteen: Utv.sak nr. 24/09*: Plankomiteén.
- Ås kommune. (2009g). *Regjeringens tiltakspakke som følge av finanskrisen - prioritering av tiltak i Ås kommune: Utv.sak nr. 4/09*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2009h). *Regjeringens tiltakspakke som følge av finanskrisen - prioritering av tiltak i Ås kommune: Utv.sak nr. 19/09*: Kommunestyret.
- Ås kommune. (2010). *Ås kulturhus - fremtidig bruk: F-sak 36/10*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2011a). *Ås kulturhus - fremtidig bruk: F-sak 22/11*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2011b). *Ås kulturhus - fremtidig bruk: K-sak 34/11*: Kommunestyret.
- Ås kommune. (2012a). *Anbudsprosess - drift av kjøkken og servering - kulturhuset: F-sak 51/12*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2012b). *Utlysning av tilbud kino og kulturaktiviteter: F-sak 10/12*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2012c). *Ås kulturhus - aktivitet og organisering: F-sak 28/12*: Formannskapet.
- Ås kommune. (2015). *Ås kommunes reglementer*.
- Ås kommune. (2017). *Avtale om driftskonsesjon Ås kulturhus (e-post til Linn Frostad Vike 27.01.17)*.

## 8.0 Vedlegg

### Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Informasjonsskrivet ble sendt som et vedlegg i en e-post hvor vi bekreftet tidspunkt for avtalt intervju. I e-posten ble vår kontaktinformasjon oppgitt, og den kommer derfor ikke frem i dette skrevet. E-posten og vedleggene var i utgangspunktet utformet likt til alle informantene. Den eneste forskjellen ligger i avsnitt tre, der det er skrevet «(...)». Informantene i studien hadde ulike intervjuguider og ulike spørsmål, og av den grunn måtte vi endre setningen som omhandlet hvilke spørsmål informanten ville få under intervjuet.

### Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

#### «Beslutningskriterier ved tjenesteutsetting i kommuner»

Hei,

Vi er to studenter ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, som skriver masteroppgave våren 2017. Hovedprofilen vår er økonomistyring, og temaet for oppgaven er tjenesteutsetting i kommuner. Formålet med masteroppgaven er å utvikle kunnskap om tjenesteutsetting i kommuner, og forstå bedre hvilke beslutningskriterier som brukes for å avgjøre om en aktivitet skal settes ut i markedet eller beholdes internt.

I januar 2017 tok vi kontakt med Ås kommune for å undersøke om de hadde interesse av en slik oppgave. Vi fikk da et møte med kommunen, som syntes at oppgaven virket interessant og videre ønsket at vi skulle bruke kantinedriften i Ås kulturhus som case.

For å skrive en god oppgave trenger vi informasjon om både beslutningsprosessen som foregår i kommunen, samt kunnskap om hvordan kantinedriften og kulturhuset fungerer. I den forbindelse tror vi at du kan sitte med verdifull informasjon, og ønsker gjerne å ta et lite intervju med deg. Spørsmålene vil omhandle (...). Dataen vil registreres gjennom notater fra intervjuet og lydopptak om dette er greit for deg. Vi ser for oss at intervjuet vil vare i ca. 45 minutter.

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt, og sensitiv informasjon vil ikke bli publisert. Dersom ønskelig kan også hele masteroppgaven være konfidensiell. Dette innebærer at oppgaven vil være unntatt fra allmenheten i inntil 5 år. Før publisering vil du få mulighet til å sjekke ditt eget bidrag i oppgaven og komme med tilbakemelding. Prosjektet avsluttes 15. mai 2017 og all data vi da har samlet inn vil slettes.

Det er selvfølgelig frivillig å delta i studien, og du har mulighet til å trekke deg når som helst uten å oppgi grunn. Dersom du ønsker å trekke deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Vi håper på positiv tilbakemelding, og ta gjerne kontakt dersom du har ytterligere spørsmål.

Mvh

Kristine Lamer og Linn Frostad Vike

## Vedlegg 2: Sammenheng mellom intervjuguide, forskningsspørsmål og teori

Tabellen nedenfor viser hvordan vi har tenkt når vi har utarbeidet intervjuguidene for å sikre at forskningsspørsmål, teori og datainnsamlingen hang sammen. Tabellen viser kun et utdrag fra spørsmålene som har blitt benyttet i intervjuguidene, og alle oppfølgingsspørsmål kommer heller ikke frem (se vedlegg 3 for alle intervjuguiden). Noen av spørsmålene som ble stilt var ikke direkte knyttet til forskningsspørsmålene og er derfor ikke med i tabellen nedenfor. De ble brukt til å gi oss en helhetlig forståelse av prosessen i kulturhuset.

| Forskningsspørsmål   | Teori  | Primærdata: Intervju  | Sekundærdata  |
|--|--|---|---|
| <p>Hvordan er beslutningsprosessen ved tjenesteutsetting i kommuner?</p> | <p>Modellen for beslutningsprosess som vi utarbeidet i teorikapitlet (delkapittel 2.5)</p> | <p><b>Kan du fortelle litt om hvilken rolle du har ved beslutningstaking i tjenesteutsettingsprosesser (outsourcingsprosesser) i Ås kommune?</b></p> <p><b>Finnes det en standard beslutningstakingsprosess for tjenesteutsetting (outsourcing) i en kommune?</b><br/>                     Hvis ja, kan du eventuelt beskrive den?<br/>                     Hvis nei, kan du beskrive hvordan beslutninger generelt sett skjer i kommuner (hierarkiet)?<br/>                     Hvilken rolle har de ulike stillingene/instansene i beslutningsprosessen?<br/>                     (rådmannen, kultursjef, politikere, økonomi etc..)</p> <p><b>Hvem eller hva setter i gang en slik tjenesteutsettingsprosess (outsourcingsprosess)? (kostnader, politikk, samfunnet, ansatte)</b><br/>                     Blir alle forslag vurdert eller er det kun forslag fra enkelte med bestemte ansvarsområder?</p> <p><b>Kunne du kort forklart handlingsforløpet for tjenesteutsettingsprosessen (outsourcingsprosess) i Ås kulturhus, fra forslag til beslutning?</b></p> <p><b>Kan du forklare hvilken rolle politikere har i forbindelse med en tjenesteutsettingsbeslutning (outsourcingsbeslutning)?</b></p> | <p><u>Saksdokumenter:</u><br/>                     Protokoll og møteinnkallelse fra alle relevante møter mellom 2006 og 2012</p> <p><u>Ås kommunes reglement</u></p> <p><u>Rapporter:</u><br/>                     som er utarbeidet i forbindelse med prosjektet</p> |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Hvilke krav stilles det til kommuner ved tjenesteutsetting?   | De som går frem av tidligere teori blir forklart i delkapittel 2.4  | <b>Vet du om det stilles noen spesielle krav til tjenesteutsetting i kommuner i forhold i privat sektor, ut over at lov om offentlige anskaffelser må følges?</b>   | <u>Lovverket</u><br><u>Forskrifter</u><br><u>Ås kommunes reglement</u>   |
| Hvilke beslutningskriterier anvendes ved beslutninger knyttet til tjenesteutsetting i kommuner, og hvorfor? | 8 punkter utarbeidet fra tidligere forskning og litteratur (delkapittel 2.2). Dette har vi utledet proposisjoner fra, til å gjelde kommuner (delkapittel 2.4) | <b>Når kommunen vurderer om en tjeneste skal settes ut eller ikke, hvilke forhold/beslutningskriterier ser dere på da?</b><br><br><b>Hva tror du er de vanligste årsakene til den beslutningen dere tar?</b><br><br><b>Når kulturhuset var rehabilitert og klart for å trappe opp aktivitetene igjen, vurderte dere da om aktivitetene kunne drives internt av kommunen?</b><br><br><b>Hvor viktig er kostnader ved en beslutning om tjenesteutsetting (outsourcing)?</b><br><br><b>Hvordan tar dere hensyn til kostnader ved en beslutning om å sette ut eller beholde en aktivitet internt?</b><br><br><b>Tilleggsdel for å knytte teori (Se vedlegg 4)</b> | <u>Saksdokumenter:</u><br>Protokoll og møteinnkallelse fra alle relevante møter mellom 2006 og 2013<br><br><u>Rapporter:</u><br>som er utarbeidet i forbindelse med prosjektet |

## Vedlegg 3: Intervjuguider

### INTERVJUGUIDE 1

#### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som nevnt i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner, og i den forbindelse ser vi nærmere på Ås kulturhus. Formålet med dette intervjuet er å få en bedre forståelse av hvordan kulturhus drives, beslutningsprosessen i forbindelse med tjenesteutsetting (outsourcing) i Ås kulturhus og hvilke kriterier som da ble vektlagt. Når vi snakker om hvilke beslutningskriterier som blir vektlagt så mener vi hva som blir sett på når kommunen står med beslutningen om å sette ut aktiviteten til en ekstern part eller å ha den internt.*

#### OPPVARMINGSSPØRSMÅL

---

**Du kan jo starte med å fortelle litt om deg selv og hva du jobber med?**

**Hva var din tilknytning til Ås kommune/ Ås kulturhus? (stilling/rolle)**

Hvor lenge var du i denne stillingen?

**Kan du fortelle litt om hvilken rolle du hadde i tjenesteutsettingsprosessen (outsourcingsprosessen) i Ås kulturhus?**

Var du kun rådgiver, eller var du med og tok beslutningene?

**Har du vært med på andre tjenesteutsettingsbeslutninger (outsourcingsbeslutninger)?**

Hvor mange?

#### KULTURHUS

---

*Etter hva vi forstår har du deltatt i flere prosesser som har gått på drift av kulturhus, vi ønsker nå å stille noen spørsmål for å få en bedre forståelse for hvordan kulturhus drives.*

**Hvilke kulturhus har du jobbet med?**

**Hvilke aktiviteter/funksjoner er det vanlig å finne i et kulturhus?**

Hvor like, eller ulike er kulturhusene?

**Fra saksdokumentene ser vi at Ås kulturhus skiller seg klart fra de andre kulturhusene slik at det ikke er mulig å anvende tidligere erfaringer i denne casen. Hva ligger bak dette utsagnet, hvilke faktorer gjør at det skiller seg ut?**

**Etter hva du har fått inntrykk av, hvor vanlig er det å sette ut (outsource) aktiviteter som finnes i et kulturhus?**

Hvilke aktiviteter er i få fall mest vanlig å sette ut?

#### BESLUTNINGSKRITERIER VED EN TJENESTEUTSETTINGSPROSESS

---

*Vi ønsker nå å se på prosessen forut for valget om en aktivitet skal settes ut eller ikke.*

**Da du deltok i prosessen for tjenesteutsetting (outsourcing) av aktivitetene i kulturhuset, var det allerede avgjort hvilke av aktivitetene som skulle settes ut og ikke?**

Hvis det ikke var avgjort, hvilke vurderinger tok du/dere?

**Hvilke forhold/kriterier har du inntrykk av at blir vurdert når en kommune står ovenfor en beslutning som går på om en aktivitet skal internt eller eksternt? (se tilleggsdel)**

Fikk du inntrykk av at det er de samme som ble vurdert for aktivitetene i Ås kulturhus?

Hvis ikke, hva skiller seg ut?

**Vet du hvordan ble de ulike kriteriene ble vektlagt?**

**Hva tror du var årsaken til at Ås kommune valgte å sette ut enkelte aktiviteter i Ås kulturhus?**

Hva tror du var årsaken til at Ås kommune valgte å beholde resten av aktivitetene i Ås kulturhus internt?

De som er satt ut: Kjøkkendrift inkludert servering/ catering i 2. etasje og servering i vestibylen og uteareal i borggården, samt dagligkantinevirksomhet og kinokiosk

De som er utført internt: Kinodrift samt koordinering og booking av møterom, teater/scenebruk, arrangementer i vestibylen og uteareal i borggården

#### AVSLUTNING

---

**Er det noe mer du vil føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**

## INTERVJUGUIDE 2

### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som nevnt i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner, og i den forbindelse ser vi se nærmere på Ås kulturhus. Formålet med dette intervjuet er å få en forståelse av hvilke kriterier som generelt sett blir vektlagt i tjenesteutsettingsbeslutninger i kommuner, samt å få et innblikk i hvordan tjenesteutsettingsprosessen (outsourcingsprosessen) for aktivitetene i Ås kulturhus.*

### OPPVARMINGSSPØRSMÅL

---

**Du kan jo starte med å fortelle litt om deg selv og hvilken stilling du hadde i kommunen?**

Hvor lenge har du jobbet i kommunen?

Har du hatt samme stilling alle årene?

Hvis nei, hvilke andre har du hatt?

Har du jobbet i andre kommuner tidligere?

**Kan du fortelle litt om hvilken rolle du hadde ved beslutningstaking i tjenesteutsettingsprosesser (outsourcingsprosesser) i Ås kommune?**

### BESLUTNINGSKRITERIER VED EN TJENESTEUTSETTINGSPROSESS

---

*Vi ønsker nå å gå over til å se på prosessen forut for valget, altså hvilke kriterier som ble vurdert når det skulle avgjøres hvilke aktiviteter i kulturhuset som skulle settes ut, og hvilke som skulle utføres internt.*

**Husker du hva som satt i gang tanken om tjenesteutsetting (outsourcing) av aktivitetene i kulturhuset? (kjøkkenet/kantine, kino, kulturaktiviteter)**

Politisk bestilling eller i administrasjonen?

**Når kulturhuset var rehabilitert og klart for å trappe opp aktivitetene igjen, vurderte dere da om aktivitetene kunne drives internt av kommunen? (kjøkkenet/kantine, kino, kulturaktiviteter)**

I saksdokumentene er det ingen klar begrunnelse for hvorfor driften skulle settes ut på anbud, kun hva driften som ble satt ut skulle omfatte.

Hvis nei, hvorfor ikke?

**Om dere vurderte om aktivitetene i kulturhuset skulle settes ut på anbud eller utføres internt, hvilke forhold/kriterier så dere på da?**

Hvor stor vekt la dere på de ulike kriteriene/forholdene?

Tror du at de kriteriene dere vurderte den gangen er de som vanligvis ses på ved tjenesteutsetting i kommuner, eller varierer det fra gang til gang?

Tror du at den vektleggingen dere tok den gangen er den som vanligvis brukes ved tjenesteutsetting i kommuner, eller varierer det fra gang til gang?

Ble det gjort økonomiske beregninger i forhold til å ha driften intern eller ekstern, eller ble det basert på tidligere erfaringer om at driften hadde gått med underskudd?

**Stilles det spesielle krav til den eksterne aktøren ved tjenesteutsetting i kommuner? (Må kommunen stille strengere krav til den eksterne aktøren enn private må?)**

**Vi ser at flere argumenter for å sette ut kjøkkendriften er at kulturhuset inneholder et stort produksjonskjøkken som må brukes. Hvorfor bygde dere det eller restaurerte det i utgangspunktet?**

Vurderte dere å dele opp slik at det kunne være én som drev restaurant/kafè, mens noen andre drev kinokiosk og kveldsservering av drikke?

#### GENERELT OM PROSESSEN KNYTTET TIL KULTURHUSET

*Etter hva vi har lest i saksdokumentene ser vi at både driften av kinoen, kulturaktiviteter og kjøkkenet i kulturhuset ble satt ut på anbud (ble tatt valg om å outsource disse aktivitetene).. Etter første runde kom det ikke ikke noen anbud, og derfor bestemte dere å utføre kinoen og kulturaktivitetene internt, men å sette ut kjøkkendriften på nytt med litt endringer i konkurransegrunnlaget.*

**Hva var årsaken til at dere valgte å sette i gang en ny anbudsprosess for kjøkkendriften, men ikke kinoen og kulturaktivitetene?**

På hvilken måte egner kjøkkendriften seg mindre til å utføres internt enn de andre aktivitetene?

*Vi ønsker å få en litt bedre forståelse av hele handlingsløpet i forbindelse med kulturhuset.*

**Kunne du kort forklart handlingsforløpet for tjenesteutsettingsprosessen (outsourcingsprosessen) i Ås kulturhus, fra forslag til beslutning?**

Vi ser at blant annet både kommunestyret og formannskapet var involvert i prosessen, hvem hadde ansvar for hva?

Hvem hadde beslutningsmyndighet?

Ble alle saker først tatt i formannskapet og så i kommunestyret?

Hvor kommer administrasjonsutvalget og hovedutvalg for oppvekst og kultur inn?



## AVTALEFORHOLDET

---

*Vi har nå snakket om hvordan beslutningsprosessen foregikk, og ønsker videre å få et bedre inntrykk av erfaringene du har fra avtaleforholdet til den eksterne samarbeidspartneren.*

### **Hvor mye tid/ressurser ble brukt på å følge opp avtaleforholdet?**

Har du opplevd at det har oppstått misforståelser som mest sannsynlig ikke ville oppstått hvis det dere utførte alle oppgavene internt selv?

Har du opplevd at mangel på kommunikasjon har ført til dobbeltarbeid?

## AVSLUTNING

---

**Er det noe mer du vil føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**

## INTERVJUGUIDE 3

### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som nevnt i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner, og i den forbindelse ser vi nærmere på Ås kulturhus. Formålet med dette intervjuet er å få en bedre forståelse av hvilke kriterier som generelt sett blir vurdert i beslutninger tilknyttet tjenesteutsetting i kommuner. I tillegg ønsker vi å få et innblikk i hvordan prosessen foregikk ved avgjørelsen av hvilke aktiviteter i Ås kulturhus som skulle settes ut til eksterne og hvilke som skulle beholdes internt.*

### OPPVARMINGSSPØRSMÅL

---

**Du kan jo starte med å fortelle litt om deg selv og din tilknytning til Ås kommune?**

Hvor lenge har du hatt denne/de stillingen(e)?

**Kan du fortelle litt om hvilken rolle du hadde ved beslutningstaking tilknyttet tjenesteutsetting (outsourcing) i Ås kommune?**

Har du bidratt i noen slike beslutninger? Evt. hvor mange?

### POLITIKERES ROLLE VED EN TJENESTEUTSETTINGSBESLUTNING

---

*Vi ønsker nå å få et innblikk i hvilken rolle politikere har i en tjenesteutsettingsbeslutning (outsourcingsbeslutning), og nærmere bestemt i Ås kommune.*

**Kan du forklare hvilken rolle politikere har i forbindelse med en tjenesteutsettingsbeslutning (outsourcingsbeslutning)?**

Er det fastsatt hvem som tar beslutningen, eller varierer det fra gang til gang?

Hvor stor beslutningsmyndighet (makt) har politikere ved slike beslutninger?

Vet du om en tjenesteutsettingsprosess (outsourcingsprosess) er lik i alle kommuner?

**Har beslutningstakingen knyttet til å sette ut aktivitetene i kulturhuset blitt gjort på måten du nettopp beskrev, eller er det noe spesielt ved den avgjørelsen?**

## BESLUTNINGSKRITERIER VED EN TJENESTEUTSETTINGSPROSESS

---

*Vi ønsker nå å gå over til å se på prosessen forut for valget, altså hvilke kriterier som ble vurdert da dere skulle avgjøre hvilke aktiviteter i kulturhuset som skulle settes ut, og hvilke som skulle utføres internt.*

### **Vet du hva som setter i gang tanken om tjenesteutsetting i kommunen?**

Husker du hva som satt i gang tanken om tjenesteutsetting (outsourcing) av aktivitetene i kulturhuset?

Var det en politisk bestilling eller fagpersonene som la frem en sak og anbefalinger?

### **Når kulturhuset var rehabilitert og klart for å trappe opp aktivitetene igjen, vurderte dere da om aktivitetene kunne drives internt av kommunen?**

I saksdokumentene er det ingen begrunnelse for hvorfor driften skal settes ut på anbud, kun hva driften som ble satt ut skulle omfatte.

Hvis nei, hvorfor ikke?

### **Når dere vurderte om aktivitetene i kulturhuset skulle settes ut eller utføres internt, hvilke forhold/kriterier så dere på da? (se tilleggsdel)**

Hvor stor vekt la dere på de ulike kriteriene/forholdene?

Tror du at de kriteriene dere vurderte den gangen er de som vanligvis ses på ved tjenesteutsetting i kommuner, eller varierer de fra gang til gang?

Tror du at den vektleggingen dere tok den gangen er den som vanligvis brukes ved tjenesteutsetting i kommuner, eller varierer det fra gang til gang?

### **Vi ser at hele driften ble vurdert satt ut, bortsett fra biblioteket. Hva var årsaken til at bare noen aktiviteter ble satt ut, og resten ble beholdt internt?**

*Avslutningsvis ønsker vi å få en litt bedre forståelse av hele handlingsløpet i forbindelse med kulturhuset.*

### **Kunne du kort forklart handlingsforløpet for tjenesteutsettingsprosessen (outsourcingsprosessen) i Ås kulturhus, fra forslag til beslutning?**

Vi ser at både kommunestyret og formannskapet var involvert i prosessen, hvem hadde ansvar for hva?

## AVSLUTNING

---

**Er det noe mer du vil føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**

## INTERVJUGUIDE 4

### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som nevnt i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner. I den forbindelse ser vi blant annet nærmere på funksjonene i Ås kulturhus som ikke utføres internt av Ås kommune. Formålet med dette intervjuet er å få en bedre forståelse for hvilke aktiviteter som kommuner ofte velger å sette ut, og hvordan tjenesteutsettingen (outsourcingen) foregår. Vi ønsker da å få innblikk i hvordan kjøkkendriften fungerer, samt hvordan samhandlingen mellom dere og Ås kommune foregår.*

### OPPVARMING

---

#### **Du kan jo starte med å fortelle litt om deg selv og din stilling?**

Hvilke oppgaver har du ansvar for ved driften?

Hvor lenge har du hatt denne stillingen?

#### **Kan du fortelle litt om hvilke oppgaver/aktiviteter dere har ansvar for i kulturhuset?**

### DRIFTEN

---

*Vi ønsker nå å få et innblikk i generell kjøkkendrift, og hvordan driften som dere står for i kulturhuset foregår.*

#### **Kan du fortelle litt om hvordan kjøkkenet drives?**

Da tenker vi på hvor omfattende leverandørnettverket og koordineringen med andre virksomheter er

#### **Skiller driften i Ås kulturhus seg fra hvordan driften hadde vært hvis dere ikke hadde inngått avtale med Ås kommune?**

Hvis ja, på hvilken måte?

Hvor mange ansatte er det som jobber i kantinen som drives i Ås kulturhus i dag?

#### **Inngår arbeidsoppgavene i kantinedriften som en del av den daglige cateringvirksomheten eller kreves det at det utføres ekstra arbeid?**

Hvor mange arbeidstimer går med til å drive kantinen i uken?

#### **Hvem er hovedsakelig kundegruppen til denne kantinen?**

Tror du at det kan gjøres noen tiltak for å øke kundemassen?

Hva vil du si er viktig i kantinedriften?

**Kreves det noe ekstra arbeid for kveldsarrangementene? Da tenker vi på de aktivitetene som ikke inkluderer matservering slik som kino, teater, konserter etc.?**

Hvor mye tid tror du går med til dette i uken eller måneden?

**Er du fornøyd med ansvarsoppgavene dere har i Ås kulturhus, eller skulle du ønske at de så annerledes ut?**

Hvis ikke fornøyd, hvordan tror du ansvarsfordelingen kunne vært bedre?

#### AVTALEFORHOLDET

---

*Vi ønsker nå å gå over til hvordan avtalen mellom dere og Ås kommune er, og hvordan samhandlingen foregår.*

**Hvordan foregår samhandlingen mellom dere og Ås kommune?**

Hvor ofte kommuniserer dere?

Har dere én kontaktperson eller er det flere? Evt. hvem er det?

Stiller dere spesielle krav fra Ås kommune til dere?

Stiller dere noen krav til kommunen?

**Hvor mye tid/ressurser brukes på avtaleforholdet?**

Har dere opplevd at det har oppstått misforståelser?

Har dere opplevd at mangel på kommunikasjon har ført til dobbeltarbeid?

**Har du en formening om hvordan samhandlingen kunne vært bedre/mer effektiv, eller er du fornøyd slik det er nå?**

#### AVSLUTNING

---

**Er det noe mer du vil føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**

## INTERVJUGUIDE 5

### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som nevnt i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner, og i den forbindelse ser vi nærmere på Ås kulturhus. Formålet med dette intervjuet er å få en bedre forståelse av hvordan kulturhuset drives i dag.*

### OPPVARMINGSSPØRSMÅL

---

#### **Du kan jo starte med å fortelle litt om deg selv og din stilling i kommunen?**

Hvor lenge har du jobbet i kommunen?

Har du hatt samme stilling alle årene?

Hvis nei, hvilke andre har du hatt?

Har du jobbet i andre kommuner tidligere?

Hvis ja, hvilken stilling hadde du der?

#### **Kan du fortelle litt om hvilken rolle du har ved beslutningstaking tilknyttet tjenesteutsetting (outsourcing) i Ås kommune?**

På hvilken måte bidrar du ved tjenesteutsettingsbeslutninger (outsourcingsbeslutninger) som tas?

### KULTURHUSET

---

*Vi ønsker nå å forstå driften av kulturhuset bedre, og videre hvordan avtalen mellom Ås kommune og de eksterne partene styres.*

#### **Kan du fortelle litt om hva kulturhuset blir brukt til i dag?**

Hvilke aktiviteter finnes der?

#### **Hva innebærer din stilling i forhold til kulturhuset?**

Har du helhetlig driftsansvar for kulturhuset?

(inkludert kinodrift, annen kulturvirksomhet og koordinerende ansvar)

Er det noen områder ved kulturhuset du ikke har ansvar for?

#### **Vi ser fra saksdokumentene at det var flere aktiviteter som ble vurdert satt ut, hvilke er i dag utført av eksterne? Eventuelt av hvem?**

- Teater/scenebruk i Ås kinoteater

- Kinodrift i Ås kinoteater
- Arrangementer i vestibylen og uteareal i borggården
- Servering/catering i 2. etasje
- Servering i vestibylen og uteareal i borggården – også innbefattet personalkantine 2 timer hver formiddag

Drives kjøkkendriften i 2. etasje av samme virksomhet som kantinen og kinokiosken i 2. etasje?

### **Hvem har ansvaret for drift og koordinering av aktivitetene i kulturhuset?**

Hvem har ansvaret for de praktiske sidene av utleien i dag? (Tilrettelegging, oppfølging, servering)

Hvem drifter og koordinerer kinoen?

Hvordan koordineres vestibylen (kinokiosken) og kinoen i dag?

Hvem har ansvar for lyd og lys (teknisk)?

Hvis det er en ekstern part, hvem organiserer innleie ved behov?

Hvem har ansvaret for renhold og vedlikehold?

### **AVTALEFORHOLDET MED EKSTERN PART**

---

#### **Hvilke funksjoner har den eksterne parten ansvar for utover kantinevirksomhet og catering?**

#### **Hvordan foregår samhandlingen mellom den eksterne parten og Ås kommune?**

Evt. mellom Ås kommune og andre eksterne aktører dersom det er flere

Hvor ofte kommuniserer dere?

Har dere én kontaktperson eller er det flere? Evt. hvem?

Stilles det spesielle krav til driften av kjøkkenet/kantinen?

Skal de avgi rapporter til kommunen?

Bruker dere standardkontrakter ved tjenesteutsetting (outsourcing), eller utarbeides de på nytt for hvert enkelt tilfelle?

Hvem utarbeider dem i så fall?

#### **Vi ser fra saksdokumentene at avtaleinngåelse med en ekstern aktør av kjøkkendriften kunne by på økende behov for investeringer. Vet du om det er noen fremtidige investeringer som kreves for å fortsette avtalen?**

Evt. hvilke?

### **Hvor mye tid/ressurser brukes på avtaleforholdet?**

Har dere opplevd at det har oppstått misforståelser?

Har dere opplevd at mangel på kommunikasjon har ført til dobbeltarbeid?

### **BESLUTNINGSKRITERIER I EN TJENESTEUTSETTINGSPROSESS**

---

#### **Tror du det finnes noen fordeler ved å utføre aktiviteter internt i kommuner?**

Vi ser fra saksdokumentene at budsjettbegrensninger gjorde det vanskelig å ansette nok personer til å drive alle aktivitetene internt. Vet du om Ås kommune nå fått mer ressurser å bruke som kunne gjort det mulig å drive flere aktiviteter selv i dag?

Har dere internt kunnskap i kommunen på de områdene som dere har valgt å sette ut til eksterne?

Hvis ja, tror du at denne kunnskapen kan anvendes slik at aktivitetene som i dag er satt ut i kulturhuset kunne blitt utført internt?

Har kommunen erfart at det er viktig å ha den kompetansen som er satt ut internt?

(Det kan for eksempel være fordi aktiviteten/funksjonen blir brukt mye internt hos kommunen)

Hvor avhengig er dere av å ha god produksjonskoordinering med de som utfører de utsatte tjenestene?

Har dere opplevd at det har oppstått dobbeltarbeid som følge av dårlig produksjonskoordinering?

### **AVSLUTNING**

---

**Er det noe mer du ønsker å føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**



## INTERVJUGUIDE 6

### INTRODUKSJON

---

*Vi tenkte å starte med å fortelle litt om oppgaven og formålet med dette intervjuet. Som vi nevnte i kontaktmailen holder vi på å skrive en masteroppgave om beslutningskriterier som vurderes ved tjenesteutsetting (outsourcing) i kommuner, og i den forbindelse ser vi nærmere på Ås kulturhus. Formålet med dette intervjuet er å få en forståelse av beslutningsprosesser knyttet til tjenesteutsetting (outsourcing) i kommunen samt hvilke kriterier som blir vektlagt. Dersom du har noe kunnskap om beslutningsprosessen knyttet til kulturhuset så ønsker vi også informasjon om dette.*

### OPPVARMINGSSPØRSMÅL

---

#### **Du kan jo starte med å fortelle litt om deg og din stilling i kommunen?**

Hvor lenge har du jobbet i kommunen?

Har du hatt samme stilling alle årene?

Hvis nei, hvilke andre har du hatt?

Har du jobbet i andre kommuner tidligere?

Hvis ja, hvilken stilling hadde du der?

#### **Kan du fortelle litt om hvilken rolle du har ved beslutningstaking i tjenesteutsettingsprosesser (outsourcingsprosesser) i Ås kommune?**

Hvilke tjenesteutsettingsbeslutninger (outsourcingsbeslutninger) har du deltatt i?

### STYRING AV TJENESTEUTSETTINGSPROSESSEN

---

*Vi ønsker nå å få et lite innblikk i hvordan disse beslutningsprosessene skjer i kommuner, og nærmere bestemt i Ås kommune.*

#### **Finnes det en standard beslutningstakingsprosess for tjenesteutsetting (outsourcing) i en kommune?**

Hvis ja, kan du eventuelt beskrive den?

Hvis nei, kan du beskrive hvordan beslutninger generelt sett skjer i kommuner (hierarkiet)?

Hvilken rolle har de ulike stillingene/instansene i beslutningsprosessen?

(rådmannen, kultursjef, politikere, økonomi etc..)

Hvem har beslutningsmyndighet?

Er det fastsatt hvem som tar beslutningen, eller varierer det fra hvilken type aktivitet som skal settes ut?

Er det én sentral person som tar beslutningene eller er det et team av flere?

Har dere noen retningslinjer eller håndbøker som styrer tjenesteutsettingsbeslutninger (outsourcingsbeslutninger) i kommuner?

Hvis ja, hvilke? Og hvor godt følges disse i Ås kommune?

Hvis lov om offentlige anskaffelser ikke er nevnt;

Lov om offentlige anskaffelser skal til en viss grad styre tjenesteutsettingsbeslutninger (outsourcingsbeslutninger), hvor synlig er loven i deres hverdag? Styrer den mye av beslutningsprosessene?

Er det noen andre retningslinjer som skal følges, enten lovpålagt eller internt i kommunen?

Hvis ja, hvilke?

**Vet du om det stilles noen spesielle krav til tjenesteutsetting i kommuner i forhold i privat sektor, ut over at lov om offentlige anskaffelser må følges?**

**Hvem eller hva er det som setter i gang en slik tjenesteutsettingsprosess (outsourcingsprosess)? (kostnader, politikk, samfunnet, ansatte)**

Bli alle forslag vurdert eller er det kun forslag fra enkelte med bestemte ansvarsområder?

*Hvis informanten har beskrevet en spesifikk prosess:*

**Vet du om beslutningsprosessen rundt hva som skulle settes ut og hva beholdes internt av aktivitetene i kulturhuset foregikk på denne måten, eller er det noe spesielt ved den avgjørelsen?**

Vet du hvorfor det kun er kjøkkendriften/kantinedriften som ble satt ut?

(Flere ble vurdert i 2012: Drift av kulturaktiviteter i kinoteatret, vestibyle og borggård, Drift av kino, Drift av produksjonskjøkken)

Ble kjøkkendriften/kantinedriften noen gang vurdert å ha internt?

## VURDERINGER I TJENESTEUTSETTINGSPROSESSEN

---

**Når kommunen vurderer om en aktivitet skal settes ut eller ikke, hvilke forhold/kriterier ser dere på da?**

Varierer kriteriene for hver beslutning som skal tas?

Hvor mye vektlegger dere de ulike kriteriene/forholdene?

Varierer vektleggingen fra gang til gang?

**Hva tror du er de vanligste årsakene til den beslutningen dere tar?**

## VURDERING AV KOSTNADER

---

*Vi setter en strek der og beveger oss over på vurdering av kostnader i en tjenesteutsettingsprosess (outsourcingsprosess).*

**Hvor viktig er kostnader ved en beslutning om tjenesteutsetting (outsourcing)?**

**Hvordan tar dere hensyn til kostnader ved en beslutning om å sette ut eller beholde en aktivitet internt?**

Hvilke kostnader vurderer dere?

Tar dere kun hensyn til de håndfaste kostnadene, eller vurderer dere også kostnadene knyttet anbudsprosessen og ressursene som kreves for å inngå og følge opp avtalen (transaksjonskostnader)?

Fra boken «konkurransetsetting i kommunene» leste vi at kommuner utfører transaksjonskostnadsanalyse ved konkurranseutsetting, stemmer dette?

Hvis ja, vet du hva denne analysen består av?

## AVSLUTNING

---

**Er det noe mer du vil føye til om dette? Noe som ikke er nevnt?**

**Takker for intervjuet**

## Vedlegg 4: Tilleggsdel som brukes for å huske teori

NB: ikke still spørsmålene så direkte

---

### Omfanget/karakteristikk ved aktiviteten

Når dere vurderte hvilke aktiviteter som skulle settes ut tenkte dere på karakteristikk ved aktiviteten, sånn som om det er overkommelig at en ekstern part kan læres opp til å utføre oppgaven?

### Byråkratieffekt -bedre styring gjennom kontrakter og fleksibilitet

Tenkte dere på at dersom utførelsen av aktiviteten er utført av en ekstern og bundet av en kontrakt vil det være større sannsynlighet for at aktiviteten blir utført slik kommunen ønsker? *Det kan være vanskeligere å «styre» interne ansatte (reduere agentkostnader).*

### Tilgang til ressurser

Vurderte dere det sånn at begrensning på ressurser gjør det bedre å sette ut aktivitetene for å unngå ansettelse?

Hadde dere nok ressurser til å ansette egne som kunne drive aktivitetene?

Var en av årsakene til at dere satt ut driften at dere ville unngå store investeringer for å bygge opp manglende intern kompetanse på området? (innhente menneskelige ressurser de ikke har – alle eiendeler eier dem selv)

Vurderte dere det sånn at kvaliteten og gjennomføringen av aktivitetene ville være bedre eksternt?

Vurderte dere å sette ut aktiviteten slik at Ås kommune kunne fokusere på de viktigste oppgavene?

### Fremtidige muligheter – intern kompetanse

*Enkelte beslutningsanalyser går kun på hva som lønner seg akkurat nå, mens andre tar mer stilling til fremtiden. Vurderte dere hvilken virkning avgjørelsen om å beholde eller sette ut aktivitetene ville ha i fremtiden? (F.eks vil kompetansen aktiviteten bringer med seg være viktig å ha internt fremover)*

Mange private bedrifter står ovenfor en risiko for lekkasje av verdifull informasjon ved tjenesteutsetting, gjelder dette også for kommuner?

Hvis ja, tar dere det til etterretning før dere velger å sette ut en aktivitet?

Hvis ja, hvilken type informasjon er mest sensitiv i kommunen (verst at lekkes ut)?

Hvis ja, hvor kritisk er det med informasjonslekkasje ved utsetting av aktiviteter i Ås kulturhus?

### Risiko

Var reduksjon av risiko knyttet til å drive aktivitetene en avgjørende faktor?

Vurderte dere hvilken risiko det gir når man blir avhengig av en annen part? (kvalitet/brudd på avtale)

### Koordinering

Tenkte dere på at koordineringen og kommunikasjonen kunne bli utfordrende ved å sette ut aktiviteter i kulturhuset?

### Kostnader

Vurderte dere om aktivitetene kunne drives mest kostnadseffektivt ved å sette ut eller beholde internt? (stordriftsfordeler, læringsfordeler)

Vurderte dere om utsettingen kunne føre til bedre kostnadskontroll fordi man er mer obs på bruk av tjenesten i tillegg til at man er tvunget til å spesifisere utførelsen?

At det trengs færre ansatte internt, noe som minimerer lønnskostnader og administrering i forbindelse med sykdom etc..?

Vurderer dere hvor mye ekstra ressurser som går med til å utarbeide og følge opp et slikt samarbeid?

Tok dere hensyn til kostnadene som kan oppstå ved at man er bundet av en avtale selv om den ikke er lenger er lønnsom, og forhandlinger som må til for å rette opp i det?

Tenker dere på om inngåelse av outsourcingavtalen fører med seg relasjonsspesifikke investeringer som ikke får verdi utenfor avtalen? (eks. kjøp av maskiner, tilegnelse av kunnskap)

## Vedlegg 5: Oversikt over kilder for direkte sitater

| Tittel   | Sidetall/Paragraf                          |
|--|--|
| Oppgradering av «kulturbygget» ad. Politiske føringer for engasjement av Ekstern arkitekt<br>Utv.sak nr. 21/09                       | 10   |
| Oppgradering av kulturbygget - fremlegging av nytt omarbeidet skisseprosjekt med kostnadsoverslag av 20.10.2009<br>Utv.sak nr. 28/09 | 4  |
| Kulturhuset – valg av kjøkkenløsning<br>F- sak 66/09   | 9,10,11                                    |
| Kulturhuset – valgt av kjøkkenløsning<br>Vedlegg: internt notat<br>Utv.sak nr. 73/09   | 1  |
| Hjerte for et levende Ås<br>19.mai.2010  | 3, 4, 5, 13, 15, 16, 17                    |
| Ås kulturhus – Fremtidig bruk<br>F-sak 36/10   | 11, 13, 18, 19, 20, 22, 24                 |
| Ås kulturhus – Fremtidig bruk<br>F-sak 22/11   | 3, 10, 13, 14, 27                          |
| Ås kulturhus – Fremtidig bruk<br>K-sak 34/11   | 24, 27, 28                                 |
| Ås kulturhus – Aktivitet og organisering<br>F-sak 28/12  | 30   |
| Ås kommunes reglementer gjeldende fra 21.oktober 2015  | 6, 7, 8, 13, 15, 23, 32, 33                |
| Lov av om kommuner og fylkeskommuner 25.september 1992 nr. 107 (kommuneloven)  | § 6, § 7, § 8, § 9, § 10, § 22, § 23, § 30 |
| Lov om offentlige anskaffelser av 16.juli 1999 nr.69 (anskaffelsesloven)   | § 1, § 4                                   |
| Forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften)  | § 7-1, § 7-2                               |

## Vedlegg 6: Eksempel på analyse og tolkning

| Faser                 | Beskrivelse av fasen   | Eksempel 1  | Eksempel 2  |
|-----------------------|--|---|---|
| <b>Beskrivelse</b>    | Hentet ut relevante sitat fra transkribert intervju eller saksdokument | <p><u>Beskrivelse av situasjon:</u><br/>Her spør vi om det egentlig noen gang ble ordentlig vurdert å drive kjøkkenet internt i kommunen.</p> <p><u>Sitat:</u><br/><i>Nei, vi så ikke på å drive kjøkken som en kommunaloppgave. Så man konsentrer seg i stor grad om de kommunale oppgavene. Kantinen kunne man jo gjerne se litt i grenseland da, men å drive kjøkken og catering virksomhet er ikke en kommunal oppgave.</i></p> | <p><u>Beskrivelse av situasjon:</u><br/>Her spør vi om det er noen spesielle krav som går på kommuner eller offentlige, i forhold til private når det gjelder tjenesteutsettelse.</p> <p><u>Sitat:</u><br/><i>...altså vi styres jo av 600 lover omtrent og forskrifter og sånn. Så vi har et veldig krav på at det vi sette ut, at vi får det tilbake. (...) For vi er jo veldig ansvarlig for at vi gjør det på en riktig måte, så vi må jo vite at det vi får er kvalitativt godt nok. Så der har vi nok mye mere føringer enn man har i det private. (...) og derfor er det mye mindre som er satt ut (...)</i></p> |
| <b>Kategorisering</b> | Åpen koding  | Fokuserer på kjerneoppgavene  | <p>Lovteksten er styrede for tjenesteutsetting</p> <p>Krav på at det som setts ut, får kommunen kvalitativt godt nok tilbake</p>  |
|                       | Klipp og lim   | Sitatet plasseres i kategorien «Beslutningskriterier»   | Sitat plassert i kategorien «Krav»  |
| <b>Binde sammen</b>   | Aksial koding  | Fokus på kjernevirksomhet   | Generelle krav i kommuner   |
|                       | Selektiv koding  | Innbyggerperspektiv:<br>For å kunne gi befolkningen ett best mulig tilbud må kommunen fokusere på de aktivitetene de faktisk kan.   | Etterleve lover og krav:<br>Vi ser at tjenesteutsetting i kommuner er svært påvirket av lovverket og kravene som stilles til kommunen   |

## Vedlegg 7: Sitatsjekk

Den 28. april sendte vi ut en e-post angående sitatsjekk til alle informantene. Vedlagt i mailen lå et dokument med sitater og beskrivelse av konteksten der sitatet er anvendt.

Utklipp fra et par av vedleggene ligger nedenfor.

### SITAT 14:

Kontekst:

Sitatet er brukt i sammenheng med å fortelle om hvordan Ås kommune styres.

Sitater:

*«(...)og Ås kommune har kanskje et litt strammere delegasjonsreglement enn mange andre har, hvor politikerne selv vil fatte en del beslutninger.»*

### SITAT 15 OG 16:

Kontekst:

Sitatene er brukt under et beslutningskriterium vi har kalt «Omfang av aktiviteten og beslagleggelse av ressurser». Det går ut på at det kan se ut som at Ås kommune har vektlagt hvor mye ressurser som beslaglegges ved å ha en intern drift ved beslutningene.

Sitater:

*Moer kunne nok driftet den for oss, men du må alltid ha den personen som står der. Også må du ha renhold, også må du ha litt orden. Så vi måtte nok spyttet inn noen penger. Så spørsmålet er om det hadde blitt billigere eller ikke. Fordi nå slipper vi å ha noe med det å gjøre. Men en ting er kantinedriften, men en annen ting er alle de møtene som er i annen etasje, som du også måtte hatt. Du måtte koka kaffe, du måtte hatt mat, så det hadde blitt en del jobb likevel.*

*Da hadde man et hus ikke sant og det var voldsomt mye administrasjon hver gang det skulle skje noe der borte. For da måtte vi ut å skaffe folk som kunne både rydde, dekke duk, altså alle mulig sånne typer ting. Få kjøkkenet på Moer til å kjøre over at, også måtte det være noen der. Alt det der går av seg selv nå.*

*(...) Fordi hvor mye skal du sitte med av kostnader i forhold til å drive et sånt hus. Så der har det nok hatt en stor betydning. Og det vil alltid ha en betydning. Vi er pålagt og drive kostnadseffektivt, så det er vanskelig for oss å forsvare at vi har satt ut noe som blir dyrere. Som vi eventuelt må betale noe for, eller som blir dyrere for innbyggerne.*

### SITAT 6 OG 7

Kontekst:

Sitatene ble brukt til å forklare at det ser ut som at kommunen vektlegger synergieffekt mellom aktiviteter ved en outsourcingsbeslutning. Det handler om at vi tror at kommunen har vektlagt å skape synergier mellom aktivitetene når de har avgjort hvem som skal utføre hvilke oppgaver.

Sitater:

*Så måtte de jo ha kantinedriften i tillegg. Det ville de jo helst ikke ha, fordi det er jo ikke noe som du tjener penger på. Men filosofien var jo slik da, fra administrasjonen sin side, så langt jeg vet, at de måtte ta den som en del av å få drive kjøkkenet i andre etasje. Og det tror jeg har gått greit fra deres side.*

*Men rådmannen vurderer det vel slik at catering virksomheten i seg selv er så lønnsom at han må ta kantinedriften på kjøpet.*



**Vedlegg 8: Utdrag fra lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven)**

| <b>Paragraf</b> | <b>Sitat</b>   |
|-----------------|--|
| § 6             | <i>Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak</i>   |
| § 7 nr. 1       | <i>Kommunestyret velges av kommunens stemmeberettigede innbyggere etter regler fastsatt i lov.(...)Valget gjelder for fire år.</i>   |
| § 7 nr. 2       | <i>Kommunestyrets medlemstall skal være et ulikt tall, som fastsettes slik for kommuner med:</i><br><i>a. Ikke over 5000 innbyggere, minst 11</i><br><i>b. Over 5000, men ikke over 10 000 innbyggere, minst 19</i><br><i>c. Over 10 000, men ikke over 50 000 innbyggere, minst 27</i><br><i>d. Over 50 000, men ikke over 100 000 innbyggere, minst 35</i><br><i>e. Over 100 000 innbyggere, minst 43</i><br>(...) |
| § 8 nr. 1       | <i>Kommunestyret og fylkestinget velger selv henholdsvis formannskap og fylkesutvalg på minimum 5 medlemmer.(...)</i>  |
| § 8 nr. 2       | <i>Medlemmer og varamedlemmer til formannskap eller fylkesutvalg velges for fire år av og blant medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget. (...)</i>  |
| § 8 nr. 3       | <i>Formannskapet og fylkesutvalget behandler forslag til økonomiplan, årsbudsjett og skattevedtak. For øvrig fastsetter kommunestyret og fylkestinget selv området for formannskapets og fylkesutvalgets virksomhet. Formannskapet og fylkesutvalget kan tildeles avgjørelsesmyndighet i saker hvor ikke annet følger av lov.</i>  |
| § 9 nr. 1       | <i>Kommunestyret velger selv blant formannskapets medlemmer ordfører og varaordfører.(...)</i>   |
| § 9 nr. 3       | <i>Ordfører og fylkesordfører leder møtene i kommunestyret og fylkestinget, formannskapet og fylkesutvalget. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfeller hvor myndigheten ikke er tildelt andre.</i>  |
| § 10 nr. 1      | <i>Kommunestyret og fylkestinget kan selv opprette faste utvalg for kommunale og fylkeskommunale formål eller for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomhet. Slike utvalg skal ha minst tre medlemmer.</i>   |
| § 10 nr. 2      | <i>Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv området for de faste utvalgs virksomhet. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov.</i>   |
| § 10 nr. 3      | <i>Kommunestyret...velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.</i>  |
| § 10 nr. 4      | <i>Utvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.</i>   |
| § 10 nr. 5      | <i>Kommunestyret og fylkestinget kan opprette komiteer til forberedende behandling av saker og til å utføre særskilte verv. Slik komité kan også tildeles myndighet til å avgjøre enkeltsaker som har direkte tilknytning til komiteens oppdrag.</i>   |
| § 22 nr. 1      | <i>I hver kommune og fylkeskommune skal det ansettes en administrasjonssjef.</i>   |
| § 22 nr. 2      | <i>Kommunestyret og fylkestinget ansetter selv administrasjonssjefen.</i>  |
| § 23 nr. 1      | <i>Administrasjonssjefen er den øverste leder for den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret eller fylkestinget fastsetter.</i>  |

|            |  |
|------------|--|
| § 23 nr. 2 | <i>Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.</i> |
| § 30 nr. 1 | <i>Folkevalgte organer behandler sine saker og treffer sine vedtak i møter.</i>  |

**Vedlegg 9: Utdrag fra lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (anskaffelsesloven)**

| Paragraf | Sitat  |
|----------|--|
| § 1      | <i>Loven skal fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser. Den skal også bidra til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.</i> |
| § 4      | <i>Oppdragsgiveren skal opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet.</i>   |

**Vedlegg 10: Utdrag fra forskrift om offentlige anskaffelser av 12. august 2016 nr. 974 (anskaffelsesforskriften)**

| Paragraf    | Sitat   |
|-------------|---|
| § 7-1 nr. 1 | <i>Oppdragsgiver skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.(...)</i>  |
| § 7-2 nr. 1 | <i>Oppdragsgiveren skal kreve at den valgte leverandøren leverer skatteattest for merverdi og skatteattest for skatt for anskaffelser som overstiger 500 000 kroner ekskl. mva. Dette gjelder bare norske leverandører.</i> |
| § 7-2 nr. 2 | <i>Skatteattesten skal ikke være eldre enn 6 måneder regnet fra fristen for å levere forespørsel om å delta i konkurransen eller tilbud.</i>  |

## Vedlegg 11: Ås kommunes reglementer gjeldende fra 21. oktober 2015

|   |  |
|---|--|
| <b>Formell bestemmelse</b>                | <i>Ingen kan treffe avgjørelse overfor tredjeperson uten juridisk å ha fullmakt til å avgjøre den aktuelle saken. Det kan heller ikke treffes vedtak uten hjemmel i lovverk eller i strid med forvaltningslovens bestemmelser.</i>   |
| <b>Formell bestemmelse</b>                | <i>All utøvelse av delegert myndighet skjer i henhold til lov, forskrift, reglement og/eller retningslinjer fastsatt av Kommunestyret eller annet overordnet organ og innenfor gjeldende budsjettammer, budsjettforutsetninger og vedtatte planer.</i>   |
| <b>Kommunestyret</b>                      | <i>Kommunestyret er kommunens øverste beslutningsorgan og skal utøve helhetlig og synlig politisk styring gjennom å sette dagsorden, gi rammer, retningslinjer og prioritering av satsningsområder og tiltak.</i>  |
| <b>Kommunestyret</b>                      | <i>Kommunestyret fatter vedtak i alle saker som ikke er delegert til Rådmannen eller andre kommunale organer i henhold til lover, forskrifter eller Kommunestyrets egne bestemmelser. I disse saker fatter Kommunestyret vedtak etter innstilling fra det organ som er gitt myndighet til å innstille de ulike sakstypene.</i>   |
| <b>Kommunestyret</b>                      | <i>Kommunestyret selv skal: Vedta avtaler som medfører økonomiske forpliktelser utover vedtatte økonomiske rammer</i>  |
| <b>Kommunestyret</b>                      | <i>Kommunestyret selv skal: Vedta igangsetting av nye tiltak med økonomisk ramme ut over årsbudsjettet og handlingsprogram/økonomiplan</i>   |
| <b>Formannskapet</b>                      | <i>Formannskapet skal...Ivareta oppgaven som rådmannens nærmeste overordnede så fremt ikke annet er avtalt.</i>  |
| <b>Hovedutvalg for oppvekst og kultur</b> | <i>Hovedutvalget hard et politiske ansvar for følgende områder:</i><br><br><i>Grunnskolen</i><br><i>Skolefritidsordninger</i><br><i>Barnehager</i><br><i>Voksenopplæring</i><br><i>Kulturskolen</i><br><i>Oppvekst og nærmiljø</i><br><br><i>Bibliotek</i><br><i>Kulturformidling</i><br><i>Kulturminnevern</i><br><i>Generelle kulturpolitiske tiltak, fritidstilbud til barn og unge, arbeid overfor frivillige lag og organisasjoner</i><br><i>Veinavnsaker</i> |
| <b>Hovedutvalg for oppvekst og kultur</b> | <i>Utvalget skal ha ansvar for: Den politiske styringen innen sitt ansvarsområde, med særlig ansvar for å ivareta helhet og sammenheng.</i>  |
| <b>Hovedutvalg for oppvekst og kultur</b> | <i>Utvalget skal ha ansvar for: Utrede, gi råd, tilrettelegge avgjørelser for Kommunestyret i større prinsipielle saker innen sitt ansvarsområde.</i>  |
| <b>Hovedutvalg for oppvekst og kultur</b> | <i>Med hjemmel i kommunelovens §10 nr. 2 delegeres utvalget avgjørelsesmyndighet i alle saker innen utvalgets ansvarsområde, med mindre det følger av lov og reglement at myndigheten tilligger Kommunestyret, et annet folkevalgt organ eller Rådmannen.</i>  |
| <b>Hovedutvalg for oppvekst og kultur</b> | <i>I saker som avgjøres av Kommunestyret, innstiller utvalget direkte til Kommunestyret. Unntak gjelder for saker som medfører endringer i</i>   |

|                               |   |
|-------------------------------|---|
|                               | <i>vedtatt budsjett/økonomiplan, for Formannskapet har innstillingsmyndighet</i>  |
| <b>Plan- og byggekomiteen</b> | <i>Komiteen skal ivareta den politiske styringen av planlegging av kommunale bygge- og ombyggingsprosjekter med en kostnadsramme på over kr 5 000 000 som er vedtatt av Kommunestyret. Prosjekter under kr 5 000 000 ivaretas av Rådmannen</i>  |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen er den øverste leder for den samlede kommunale administrasjon, med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer som kommunestyret fastsetter.</i>  |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen skal påse at de saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnet instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.</i>  |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen delegeres myndighet i alle saker som ikke er av prinsipiell karakter...dersom myndighet ved lov eller reglement ikke er lagt til annet organ. Dette gjelder saker som avgjøres på bakgrunn av lover, forskrifter, reglementer, retningslinjer og andre politiske vedtak og hvor viktige skjønsmessige sider ved avgjørelsen anses klarlagt. Dersom en sak kommer inn på politiske eller skjønsmessige vurderinger eller prioriteringer som ikke er avklart, har Rådmannen en plikt til å legge saken frem for politisk behandling.</i> |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen skal utøve sin myndighet i henhold til lov, forskrift, reglementer, retningslinjer, planer og andre vedtak vedtatt av Kommunestyret. Rådmannen kan videre delegerer sin myndighet til administrasjonen, dersom ikke Kommunestyret har bestemt noe annet. Ved videredelegering er det fortsatt rådmannen som står ansvarlig overfor Kommunestyret.</i>  |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen har ansvar for: Lede administrasjonens arbeid med å forberede saker for politiske organer og se til at disse er forsvarlig utredet med hensyn til helhetsperspektiv og konsekvenser for økonomi, personell og publikums krav til tjenester.</i>  |
| <b>Rådmann</b>                | <i>Rådmannen har ansvar for: Iverksette de vedtak som blir gjort i politiske organer.</i>   |





Norges miljø- og biovitenskapelig universitet  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway