



Bakkebo på private hænder - En undersøgelse af de tilsigtede og utilsigtede konsekvenser af udlicitering af Bakkebo Omsorgscenter

Bakkebo on private hands - A study of the intended and unintended consequences of outsourcing of Bakkebo Omsorgscenter.

Gruppe nr.:	24.	
Medlemmer:	Jeppe Kramer Jørgensen	55615
	Rune Askgaard	55342
	Mads Morell	54917
	Mico Green Elvig	55715
	Philip Ramgil Hadberg	55330
Hus nr.:	P11	
Vejleder:	Boel Jørgensen (fhv. Vejleder: Kirsten Mogensen)	
Antal anslag:	161158	

Det Samfundsvidenskabelige Bachelor, RUC, 2. semester, 2015

Indhold

Problemfelt	4
Problemformulering	6
Arbejdsspørgsmål	6
Afgrænsning	7
Projektdesign	9
Tværfaglighed	10
Begrebsafklaring	11
Metode	12
Abduktiv metode	12
Kvalitative forskningsinterviews	13
Kritik af interviewpersoner - Valg af interviewpersoner	14
Redegørelse af interviewguide	15
Etiske overvejelser	15
Transskribering	17
Kodning	17
Kategorisering	17
Meningskondensering	18
Dokumentanalyse	18
Hvordan forholder projektet sig til dokumentanalysen?	21
Metodekombination	22
Projektet som et casestudie	23
Empiriske overvejelser	25
Redegørelse	26
Hvad og hvorfor udlicitering?	26
Udbudsmaterialet og tilrettelæggelsen	26
Udbudsprocessen i Gribskov Kommune	27
Teori	30
New Public Management	30
Styringsprincipper ved New Public Management	31

BUM-modellen (Bestiller-udfører-modtager)	33
Kontraktstyring i den offentlig sektor	33
Principal-agent teori	34
Informationsasymmetri	35
Skjult information	36
Skjult handlen	36
Netværksstyring i den offentlig sektor	36
Økonomisk effekt	40
Kan Aleris levere til den pris, de lover?	42
Delkonklusion	45
Kvalitetseffekt	45
Mere dokumentation er lig med mere bureaukrati	45
En manglende faglig ekspertise?	47
Medarbejderforhold	50
Et øget pres på medarbejderne?	52
De frivilliges indtog	52
Delkonklusion	55
Innovationseffekt	55
Delkonklusion	58
Diskussion	59
Medarbejderne i klemme?	61
Konklusion	64
Perspektivering	66
Refleksioner	66
Litteraturliste	67
Bilagsoversigt	72

Problemfelt

I 1970'ernes Danmark var der efter velfærdsstatens højdepunkt som statslig formynderrolle et begyndende statsunderskud (Nielsen, 2013, s. 174f). Nyliberalismen skulle senere vise sig at stå med svar på den økonomiske krise, og den nyliberalistiske, økonomiske strømning fik også rod fæstet sig i staten. I vestlige lande skete der - efter inspiration af USA's Reagan og Storbritanniens Thatcher (Lund, 2010, s. 25) - en omorganisering af staten, der ved reformer kom til udtryk efter rationel økonomisk tænkning skulle indsluses i den offentlige sektor, så statens institutioner i højere grad skulle kunne ligne det private marked. I den offentlige forvaltning udspiller det sig således, at politikerne skulle genvinde kontrollen over forvaltningen, der efter økonomisk tænkning havde vokset sig stor og ineffektiv (Kamp m.fl., 2013, s. 12).

Siden Schlüter-regeringen i 1983 lancerede deres bud på en ny og mere effektiv offentlig sektor i Moderniseringsprogrammet (Greve, 2008, s. 122), har man kunnet tyde klare nyliberalistiske elementer i groft sagt samtlige reformer omhandlende den offentlige sektor (Ejersbo & Greve, 2008; s. 14). Disse synes alle at kunne tilskrives New Public Management - en doktrin i den offentlige sektor med fokus på effektivisering, resultatorientering, mere konkurrenceorienteret styring samt management-ledelsesstil inspireret fra den private sektor (Hood, 1991, s. 3). Forestillingen om statens rolle blev altså nytænkt, og velfærdsstaten skulle ikke længere være garant for lighed og solidaritet (Lund, 2010, s.26). Hvor man tidligere hen betragtede modtageren af en velfærdsydelse som en medborger, synes den offentlige sektor nu indrettet således, at borgeren i stigende grad betragtes som kunde, der skal kunne vælge og vrage imellem offentlig service i den store 'velfærdsbutik' (Information, 2015).

Følgende projekt vil tage udgangspunkt i udlicitering af plejehjemmet Bakkebo, hvor selve driften varetages af en privat leverandør - Aleris -, mens Gribskov Kommune stadig har det overordnede ansvar for opgaven.

Det betyder, at kommunen og det offentlige nu ikke på samme måde har fingeren på pulsen, hvorfor man har måttet se sig nødsaget til at skulle dokumentere alt, så kommunen kan følge med i driften. Dette kan skabe et andet slags bureaukrati, om end effektiviseringen fra start har haft til formål at afbureaukratisere den offentlige sektor.

Udliciteringen af en tidligere kommunal opgave sker som oftest i forventning om, at en privat leverandør kan gøre det enten til en mere fordelagtig pris, øge kvaliteten eller følgelig en kombination af disse (Ballegaard m.fl.,1999, s. 37). Spørgsmålet er i første omgang, om en privat leverandør i virkeligheden kan udføre opgaven billigere - og hvis det er tilfældet, hvor hentes så denne besparelse? Skal det ses som et

udtryk for en skærpet konkurrence på området, at virksomheder blot formår at skære ind til benet, hvor det er muligt, eller sker det alligevel på bekostning af kvaliteten? Kommunerne begrundet under alle omstændigheder valget af udlicitering med en økonomisk gevinst (Bregm, 1998, s. 188), men den umiddelbare økonomiske gevinst synes mere kompleks end som så, idet der op til udbuddet er en række omkostninger i henhold til udarbejdelsen, som kan være svære at definere. Der kan altså stilles spørgsmålstejn ved den økonomiske effekts omfang.

Vi deler de tilsigtede og utilsigtede konsekvenser op i fire forskellige effekter; Økonomiske, kvalitet, medarbejderforhold og innovation. Generelt ønsker vi at se på både positive og negative ændringer ved udliciteringen af plejecenteret i Gribskov Kommune, hvilket gælder alle de fire effekter.

Hvad angår kvaliteten, synes det i forlængelse af ovenstående nærliggende at undre sig over, hvad det har betydet for kvaliteten af ældreplejen. Med den øgede effektivisering in mente fristes man til tænke, at det derved betyder mindre tid til den enkelte borger og som følge heraf en lavere grad af nærvær og omsorg. For er de private virksomheder ikke bare ude på profitjagt? Ydermere er det en kæmpe omvæltning for de ansatte, som ved en udlicitering skal overdrages til en virksomhed, for hvad betyder det for den enkelte medarbejder? Der kan dermed være tale om en fremtidsusikkerhed, som ikke på samme måde er til stede, når det er kommunalt drevet. Derudover kan det have betydning for de ansattes løn- og ansættelsesvilkår, hvilket er endnu et usikkerhedselement. Endvidere kan der ligeledes være tale om en manglende innovativ effekt, idet det kan forekomme hæmmende for udviklingen af velfærden på grund af den konkurrence, som er skabt. På plejehjemsområdet kan det komme til udtryk ved en modvillighed fra leverandøren til at samarbejde og udvikle velfærden.

Afslutningsvis vil vi i denne opgave både have fokus på de til- og utilsigtede konsekvenser, da begge findes relevante og sammenhængende. De tilsigtede konsekvenser er dem, som kommunen regner med ved udlicitering, og som man stræber efter. De utilsigtede konsekvenser er derimod dem, som kommer uventet og derved kan give problemer for kommunen, da de ikke vil være kalkulerede.

De til- og utilsigtede konsekvenser ved brugen af udlicitering forsøges undersøgt i en case om udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter i Gribskov Kommune – en kommune, som har valgt at konkurrenceudsætte hele social- og sundhedsområdet, og dermed er den kommune med højest udliciteringsgrad i Danmark (Arbejderen, 2014).

Problemformulering

Hvilke tilsigtede og utilsigtede konsekvenser kan der spores ved udlicitering af Bakkebo Omsorgscenter i Gribskov Kommune?

Arbejdsspørgsmål

- Hvilke til- og utilsigtede økonomiske ændringer kan man spore ved udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter til Aleris?
- Hvilke til- og utilsigtede konsekvenser kan man spore i kvaliteten efter udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter?
- Hvilke til- og utilsigtede konsekvenser kan man spore i medarbejderforholdene?
- Hvilke til- og utilsigtede konsekvenser har innovationspartnerskabet bragt med sig?

Afgrænsning

Når vi i opgaven tager udgangspunkt i til- og utilsigtede effekter og konsekvenser af udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter, har vi allerede truffet en række valg, som vi følgelig er bevidste om.

Selv om vi har økonomi som en af vores to fag, vil opgaven ikke indeholde dybdegående økonomiske analyser. Vi anser økonomi som værende relevant i vores case, men vi forholder os ikke til nogle økonomiske teorier.

Først og fremmest er vi opmærksomme på, at udlicitering kan ses som blot en enkelt brik i et større puslespil med det nyliberalistiske samfundsparadigme som helhedsbillede. Udlicitering er altså et politisk redskab i den nyliberalistiske strategi om at effektivisere og modernisere den offentlige sektor (Nielsen, 2011, s. 154). I forbindelse med den nye indretning af den offentlige sektor introduceres New Public Management. Dette skal ses som en forvaltningspolitisk reformbølge for en række styringsredskaber, der ud fra vores udgangspunkt i projektrapporten alle har rødder i nyliberalismen (Lund, 2010, s. 19).

New Public Management-paradigmet har resulteret i en lang række markedslignende løsninger i den offentlige sektor. Der er blevet lagt vægt på markedsgørelse og konkurrenceudsættelse – det, som under en bred betegnelse kan defineres som markedsbaseret styring. Alligevel er der flere forskellige former for markedsbaseret styring, som ifølge OECD kan kategoriseres i følgende fire definitioner (Greve, 2008, s. 122):

Fritvalgsordninger

Udlicitering

Privatisering af offentlige virksomheder

Offentlig-private partnerskaber

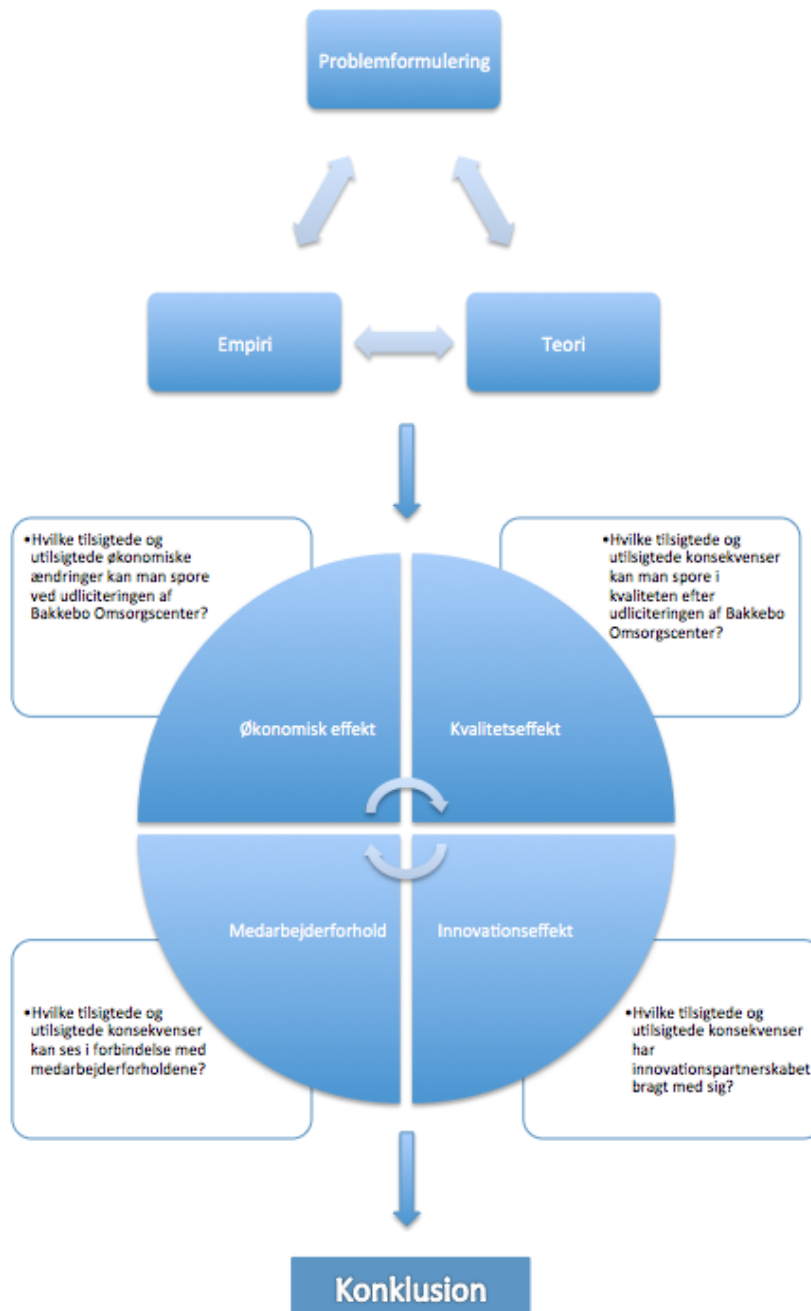
Her vil vi som tidligere nævnt tage udgangspunkt i udlicitering, da der inden for plejecentrene hverken er tale om en decideret privatisering af tidligere offentlige virksomheder, fritvalgsordninger, som man ellers ser det inden for hjemmeplejen, men altså en udlicitering, hvor ansvaret stadig er hos det kommunale, men driften blot er udbudt til privat leverandør (Ballegaard m.fl., 1999, s. 37). New Public Management, som vil have en central plads i vores opgave, kan umiddelbart opdeles i to teoriblokke – henholdsvis en markedsøkonomisk inspireret styringsteori samt en managementorienteret teori (Lund, 2010, s. 11).

Mens den managementorienterede teori handler om at indføre ledelsesformer, som man ser fra det private, handler den markedsøkonomiske styringsteori om at udbrede konkurrence og derved skabe markedslignende relationer mellem sociale aktører (ibid.).

Da vi – udover at have udliciteringen som helt centralt begreb i opgaven - vil gøre brug af principal-agent-teorien og forskellige aktørers incitamenter, finder vi det naturligt at benytte os af den markedsøkonomiske styringsteori inden for New Public Management.

Derudover er det vigtigt for forståelsen af opgaven, at det ikke er hjemmepleje, vi har fokus på, men plejecentre og altså her Bakkebo Omsorgscenter.

Projektdesign



Vi arbejder som tidligere nævnt ud fra fire effekter; Økonomiske effekter, medarbejderforhold, innovationseffekter og kvalitetseffekter. Disse fire effekter bedømmer vi heraf de til- og utilsigtede konsekvenser ved udliciteringen på. Ud fra disse vil der være et samspil på tværs af de fire effekter, da nogle af effekterne har afledte konsekvenser på de andre. Effekterne vil altså overlappe hinanden på en række punkter. Som det kan ses i det ovenstående projektdesign, forholder vi os abduktive til hele

projektrapporten, da vi undervejs justerer os ind efter ny empiri. Vores metode, teori og empiri indgår som sagt i et samspil, som er styret af vores problemformulering og arbejdsspørgsmål. Vi forsøger altså den vej igennem at opnå mere dækkende viden i forståelsen af udlicitering. Dette skal igen ses i forlængelse af de til- og utilsigtede konsekvenser ved hver effekt. I selve analysen deler vi de fire effekter op for at opnå en letlæselig og enkelt forståelse af hver effekt. I diskussionen samler vi op på effekterne og vurderer dem i forbindelse med det overordnede resultat af udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter.

Tværfaglighed

Vi gør brug af problemcentreret tværfaglighed for at få et dybere indblik i forhold til vores problemformulering i form af flere disciplinære vinkler. Vi gør brug af denne, da vores projekt er problemorienteret. Når man arbejder med en problemcentreret tværfaglighed, er det problemformuleringen, som afgør, hvilke discipliner, metodikker og arbejdsteknikker som er relevante (Olsen & Pedersen, 2013, s. 323).

Da vores problemstilling omhandler udlicitering, der kan siges at være et politisk redskab, er det politologidisciplinen, der har størst forklaringskraft. Herefter er der flere discipliner med relevant forklaringskraft i forhold til problemformuleringen alt efter, hvad man ønsker belyst i forbindelse med udliciteringen. Da udlicitering kommer af et forvaltningsskift med udgangspunkt i New Public Management-tankegangen, der har det nyttemaksimerende individ i fokus (Torfing, 2008, s. 199), har det ført til, at vi har fokuseret på økonomi som anden disciplin. Dette styrker vores forklaringskraft, da det er ud fra samme principper, som New Public Management-tankegangen er baseret på, at vi skaber vores egen viden. Det er altså mest oplagt at undersøge til- og utilsigtede konsekvenser inden for samme felt, som fordelene er antaget inden for. Dette har ført til den forvaltningspolitiske reformbevægelse New Public Management som international politisk tendens, at man søger markedsliggørelse samt virksomhedsinspireret ledelse af offentlige institutioner netop baseret på det nyttemaksimerende individ (Lund, 2010, s. 40). Vi berører altså politologisk teori med det overordnede styringsrationale, som skal ses i tæt relation med rational choice-teori (Torfing, 2008, s. 199).

Begrebsafklaring

Vi vil belyse sagen ud fra en administrativ vinkel, hvilket vi har valgt at gøre ud fra fire effekter, som stemmer overens med en række rapporter på udliciteringsområdet (Petersen, 2014, s. 10).

Den økonomiske effekt og kvalitetseffekten er først og fremmest relevante, idet det som oftest er de to fokusområder, som kommunerne har øje på, når de skaber deres udbudsmateriale (Ballegaard m.fl., 1999, s. 36), mens de ligeledes komplimenterer hinanden i den forstand, at en opgørelse ved udlicitering bør medtage effekterne ved økonomien og samtidig inddrage kvalitetsmål af den leverede service for at sikre sig, at man får et så fyldestgørende billede som overhovedet muligt af den samlede værdi af de leverede ydelser (Petersen, 2014, s. 10).

Ydermere er medarbejderforholdene relevante, idet de kan have afledte effekter på såvel økonomiske effekter som kvalitetseffekter (ibid.). Samtidig er det relevant, da vi i opgaven inddrager FOAs synspunkter på udliciteringen samt konsekvenserne for deres medlemmer. De innovative effekter vil i vores tilfælde hovedsageligt dreje sig om det offentlig-private samarbejde - innovationspartnerskabet -, som spiller en afgørende rolle for Gribskov Kommune. Her bruger vi BUM-modellen til at se, hvad der sker, når man frasiger sig selve udførelsen af en velfærdsopgave og så at sige trækker sig tilbage til en bestillerrolle. Dette er relevant, da det i vores perspektiv åbner op for at se på interne konsekvenser, når kommunen skiller sig fra udførelsen.

Hernæst bruger vi principal-agent-teori til at beskrive, hvilke forhold der gør sig gældende i leddet mellem bestiller og udfører jævnfør BUM-modellen. Her er der især fokus på, hvilke fordele der kan drages inden kontraktunderskrivningen. Her bruger vi informationsasymmetrien til at se på, hvilke informationer der kan tilbageholdes med fordel. Vi bruger skjult handlen til at beskrive, hvilke ting der kan forekomme fra Aleris' side, når Gribskov Kommune ikke er i stand til at følge med i den daglige drift af Bakkebo Omsorgscenter. Selve kernen i principal-agent-teorien bruger vi til at beskrive, hvilke modstridende interesser der er mellem Gribskov Kommune og Aleris.

Metode

I det følgende kapitel vil vi se på det metodiske indhold, vi har i vores projektrapport. De metodiske overvejelser skal vise projektets muligheder og begrænsninger for besvarelsen af problemstillingen. Samtidig skal dette kapitel klarlægge valget af empiri samt dens styrker og svagheder.

Abduktiv metode

I vores metodiske tilgang til problemformuleringen arbejder vi med den abduktive metode. Den abduktive tænkning er karakteriseret ved, at man som udgangspunkt er hypoteseinteresseret. Man ønsker at sige noget om de bagvedliggende mekanismer, der er ved ens problem. De antagelser og hypoteser, man har dannet ud fra et samfundsperspektiv, er oftest medvirkende til en ny forståelse af problemet (Olsen & Pedersen, 2003, 152).

Gennem vores projektarbejde er det netop den abduktive metode, vi benytter os af. Vi har en formodning om, at der er nogle både til- og utilsigtede konsekvenser ved udliciteringen af velfærdsydelse.

Fra start stiller vi os kritiske over for New Public Management-tilgangen og udliciteringen af plejecentret, men jo mere viden, vi fik på problemet, stod det klart, at det ikke var så stort et problem som først antaget.

Før vi kunne begynde på vores case om udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter, må vi altså vide og danne os en hypotese på emnet. Vores iagttagelser og hypotese er altså ledet ud af vores teori og empiri; At udlicitering har nogle til- og utilsigtede konsekvenser. Den abduktive metode giver os mulighed for at arbejde med de bagvedliggende elementer ved udlicitering, da vi gennem hele forløbet har dannet os en ny forståelse af problemet. Da vi arbejder med denne metodiske tilgang, er det ydermere ikke et brud med den forudindtagne viden, men et efterarbejde af den tidligere viden på området (Nielsen, 2015, s. 373).

Man kan dermed sige, at vi arbejder med et teoretisk refleksionsrum, som det empiriske materiale, vi har, hele tiden er i dialog med (ibid.). Altså er der tale om en abduktion, som hele tiden søger at forbinde empirien og teorien. Man kan tale om en kritisk teori-inspireret tilgang, som hjælper os med at identificere relevante analysetemaer, som løbende dukker op i den refleksive proces. Det er den vej igennem, at de fire effekter er blevet udarbejdet. I projektet forsøges det ligeledes at forstå casen om udlicitering af Bakkebo Omsorgscenter i et overordnet helhedsbillede - altså at betragte casen som indlejret i et større samfundsfænomen (ibid. s. 374). Man kan altså se udliciteringen som et resultat af New Public Management-reformbevægelsen og markedsstyringsprincipperne i denne.

Kvalitative forskningsinterviews

Her ser vi på tre forskellige forskningsinterviews, hvor vi lærer at forstå interviewpersonernes egne holdninger og perspektiver på det pågældende fagområde, de arbejder med. I vores projekt danner vores empiri og teori grundlag for vores interviews - dette betyder, at vi hele tiden arbejder og justerer os ind efter nye iagttagelser og undersøgelser jævnfør den abduktive metode (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 41). Interviewsne er klassiske ansigt-til-ansigt-interviews. Dette gør, at vi får mulighed for at skabe en relation mellem interviewer og den interviewede. Vi er dermed en del af selve interaktionen og får den vej igennem adgang til de interviewedes oplevelse af deres livsverden (Tinggaard & Brinkmann, 2015, s. 31). Interviewsne kan karakteriseres som semistrukturerede. Med det menes, at vi arbejder ud fra en interviewguide med klargjorte spørgsmål, samtidig med at der har været plads til at komme med andre spørgsmål løbende, alt efter hvad den interviewede fortæller. Det betyder altså, at vi har gjort os overvejelser om, hvad vi ønskede at vide noget om, men ligeledes har været åbne for ny viden fra vores interviewpersoner (Askgaard, Kramer, Elvig, Morell & Hadberg, 2015, s. 4). Man kan derved sige, at vores interviewguide har gjort, at vi kunne forholde os til projektets problemstilling, men samtidig har givet plads til at stille andre spørgsmål, som var oplagte i forhold til interviewpersonens svar (Brinkmann & Tinggaard, 2015, s. 21).

Vi har interviewet vores tre aktører over to omgange, hvilket er forsøgt udnyttet på bedst mulig vis. Første runde kan karakteriseres som et eksplorativt interview, hvor det i høj grad handlede om at forstå udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter. Omdrejningspunktet var altså at få klargjort de tre aktørers interesser samt helt grundlæggende elementer ved udliciteringen og selve processen. Derfor var interviewsne præget af en ganske løs struktur, om end vi stadig havde en interviewguide at forholde os til (Askgaard m.fl., 2015, s. 5). Meningen var dog, at spørgsmålene kun i forholdsvis ringe grad var planlagt. Anden interviewrunde havde mere karakter af en hypotesetestende interviewform, hvor vi ønskede at sammenligne og teste hypoteserne fra de tidligere interviews, samtidig med at vi kritisk kunne konfrontere deres svar med hinanden (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 194). Endvidere var interviewstrukturen mere stram, hvor vi som interviewere i høj grad forholdt os til interviewguiden, som i grove træk var inddelt i de fire effekter, som analysen kredser om. Der er dog stadig tale om en semistruktureret tilgang, men altså mere struktureret og standardiseret i spørgsmålene end den eksplorative interviewrunde (Askgaard m.fl., 2015, s. 5). Overordnet kan man altså sige, at vi ved det eksplorative interview søgte at forstå udliciteringen mere generelt, hvorved det hypotesetestende interview havde til hensigt at skulle forklare effekterne af udliciteringen ud fra de fire inddelte effekter.

Kritik af interviewpersoner - Valg af interviewpersoner

For at repræsentere Bakkebo Omsorgscenter - og dermed også virksomheden Aleris i selve udførelsen af ydelsen - har vi interviewet Gitte Andersen, som er centerleder. Derudover har hun også før arbejdet i en mindre lederposition for Gribskov Kommune også inden for ældreområdet og har dermed erfaring vedrørende skiftet fra kommunal til privat leverandør. Med sig i interviewet havde hun Lene Drist Jensen, som er aktivitetsleder på Bakkebo Omsorgscenter og var i hjemmeplejen, dengang Græsted-Gilleleje Kommune (senere Gribskov Kommune) første gang udbød ældreområdet.

Gitte Andersen har haft stor relevans for vores problemstilling, da hun har stor erfaring med omsorgsarbejdet i Gribskov Kommune i både offentligt og privat regi, og derfor kan supplere vores empiri med situeringer om forskellene for udførelsen af arbejdet. Lene Drist Jensen har erfaring i det offentlige samt private og har oplevet skiftet i langt højere grad end Gitte og kunne derfor supplere med viden herom. Dog kan man indvende, at de har en forudbestemt interesse i at få deres arbejdsgiver til at fremstå så positivt som muligt, og derfor kun vil udtale sig positivt om arbejdspladsen og kvaliteten af arbejdet.

Dernæst har vi valgt at interviewe Steen Andersen som repræsentant for fagforeningen Fag og Arbejde (FOA). Han er sektorformand for servicesektoren i afdelingen Nordsjælland og arbejder hovedsageligt med overenskomster. Steen Andersen er som interviewperson relevant for vores problemformulering, da han arbejder med området for fagforeningens side med - som han selv beskriver det - "helikoptervinklen" (Bilag A1, s. 1) hvilket skal forstås som et udtryk for, at han arbejder med overenskomster i såvel privat som offentligt på et mesoniveau – altså et administrativt mellemniveau. Dermed kan han hjælpe med at skabe overblikket gennem sit arbejde ved en administrativ vinkel. Samtidig repræsenterer han også medarbejderne og har dermed også kendskab til den mere udførelsesnære vinkel. FOA er generelt imod udlicitering. De har en dagsorden, som skal fremme sine medlemmer - og det tager vi højde for (ibid., s. 2).

For at repræsentere den sidste part - Gribskov Kommune - har vi interviewet Christian Wittenkamp Hansen, der som konsulent for Gribskov Kommune har arbejdet med innovationspartnerskabet og udbudsrunderne. Derudover også Lars Kallehauge, som ligeledes er konsulent og arbejder meget med udbudsrunderne, men som i stedet for innovationspartnerskabet har fokuseret på de direkte økonomiske sammenhænge og udarbejdelsen af kontrakter. Christian Wittenkamp Hansen og Lars Kallehauge har - med deres tætte arbejde med netop udbudsrunderne for Bakkebo Omsorgscenter og generelle kendskab til de økonomiske samt innovative effekter i forbindelse med udliciteringen i Gribskov Kommune - stor forklaringskraft for vores problemformulering. Dette fordi de udelukkende søger det bedste resultat både

økonomisk for kommunen såvel som for kvaliteten af plejen for borgerne. Derfor undersøger konsulenterne de kommunale resultater med en langt større ressourceadgang end os.

Dog kan de i forbindelse med et interview som vores søge at fremstille dem selv i bedre lys i forhold til deres rolle som kvalitetskontrollør samt i forbindelse med udbudsrunderne. Da de arbejder med udliciteringen på et øvre niveau og dermed har adgang til de økonomiske resultater, har de altså intet med selve kvalitetskontrollen at gøre. Dette kan føre til en nedprioritering af kvalitetens forbedring eller i det mindste vedligeholdelse i forhold til økonomiske gevinster.

Sammenhængen mellem vores tre interviewaktørers niveau styrker ligeledes vores empiris sammenligningskraft, da de alle arbejder på mesoniveauet på et lokalt plan.

Redegørelse af interviewguide

Da vi interviewede af to omgange - henholdsvis et eksplorativt og hypotesetestende interview -, har vi to forskellige udgangspunkter i forhold til vores interviewguide. Vores første interviewguide var meget løst struktureret med åbne spørgsmål, da vi sigtede mod et helhedsbillede af situationen af udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter og ikke mod kvantificering (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 48). Samtidig ville vi have interviewpersonernes beskrivelser og aspekter på det pågældende problem. Gennem de tre forskningsinterviews forsøgte vi at beholde den samme interviewguide, så vi kunne få nuancerede udsagn vedrørende de samme temaer og emner (ibid., s. 144).

Det hypotesetestende interview blev brugt til at sammenligne og konfrontere interviewpersonernes holdninger. Derfor var interviewguiden meget præget af de tidligere eksplorative interviewrunde. Her ønskede vi at være mere kritiske over for interviewpersonerne og få nye problemstillinger ind i interviewet (ibid., s. 49). Vores interviewguide blev holdt på et semistruktureret plan, da vi ændrede spørgsmålene undervejs i interviewforløbet, om end disse var af mere fast karakter end den eksplorative interviewguide (Askgaard m.fl., 2015, s. 5).

Etiske overvejelser

Når man bruger interview som metode, er det vigtigt at overveje, om der kan være moralske dilemmaer i forbindelse med udarbejdelsen af interviewguiden i selve interviewsituationen samt i behandlingen af den indsamlede interviewdata. Der må i de tre førnævnte forløb vurderes, om der er foranstaltninger fra

interviewerens side, der kan have konsekvenser for professionelle såvel som personlige konsekvenser for interviewpersonen. Svend Brinkmann beskriver i *Kvalitative metoder* (Brinkmann og Tanggaard, 2015, s. 475) mulige etiske overvejelser i fire faser af forskningsprocessen; Design, datagenerering, analyse og rapportering. Under datagenerering, der dækker over selve interviewsituationen, lægges der vægt på den relation, som skabes mellem interviewer og den interviewede. Under interviewet kan det være svært for interviewpersonen at sige nej til at tale om noget bestemt, eller omvendt kan interviewer udnytte det gode flow i samtalen eller den opbyggede tillidsrelation til at spørge ind til nogle ting, der efterfølgende kan have konsekvenser for interviewpersonen. Det er vigtigt, at der er åbenhed om temaer, formål med interview i relation til projektet samt hensigt med valg af den interviewede. Brinkmann foreslår som tommelfingerregel, at man forelægger et *informeret samtykke* der omfatter, at deltagerne har en forståelse for, hvad de bidrager med til forskningen, samt man ikke prøver at gennemtvinge et samtykke fra forskningsdeltageren (ibid., s. 477).

Ydermere kan der under etiske overvejelser skelnes mellem to slags; mikro- og makroetik (ibid., s. 473). Den mikroetiske del drejer sig om beskyttelsen af den enkelte interviewperson - det kan imødekommes ved foromtalt informeret samtykke, hvor interviewerens hensigt og ønske om at bryde igennem med forskningen bør afstemmes med interviewpersonens mulige risici ved at udtale sig – personlige såvel som professionelle. Det makroetiske aspekt handler om, hvorledes forskningen i færdig publiceret form kan tjene bestemte interesser for blandt andet medierne eller en specifik politisk diskurs.

Tilbage til vores eget projekt har vi også gjort os etiske overvejelser omkring de tre interviewpersoner, vi har med. Vores problemformulering lægger op til en vis grad af systemkritik og mulige problemstillinger ved den givne politik samt udførelsen af samme. De tre valgte interviewpersoner er på hver sin måde centrale aktører for vores givne problemstilling, men det er vigtigt at huske på, at de som personer i dagligdagen ikke agerer presseansvarlig for deres arbejdsplads og derfor potentielt kan have svært ved at vurdere, hvilke emner der kan skade arbejdspladsen, det værende Gribskov Kommune, Aleris eller FOA. Ved alle tre interviews har vi prøvet at imødekomme potentielle uoverensstemmelser ved at være åbne med interviewguiden i vores e-mailkorrespondancer med interviewpersonerne. Ved denne uformelle kontakt kan de udvalgte personer nemmere gøre sig nogle overvejelser og eventuelt opstille nogle præmisser for interviewdeltagelsen, end hvis konfrontationen med interviewguiden først skete ved det fysiske møde (ibid., s. 476). Således opretholdes respekten for interviewpersonen - privat som professionel - til trods for, at vi kunne drage fordel af, at interviewpersonerne eventuelt blottede kontroversielle problemstillinger.

Transskribering

Vi har valgt at behandle vores kvalitative empiri ved at transskribere de interviews, vi har foretaget. Det vil sige, vi forvandler det talte ord til skreven tekst. Dette har vi valgt at gøre, fordi det åbner for relevante analysemetoder som kodning og kondensering, hvor formålet er overblik og forenkling af indholdet. At transskribere betyder i denne sammenhæng at forvandle fra mundtlig diskurs til skriftlig diskurs (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 200). I denne proces er tab af empiri uundgåelig, da helhedsbilledet fra interviewet aldrig helt vil blive portrætteret ned på papir. Faktorer som omgivelser og persontræk er umulige at gengive i forhold til den dynamik, som finder sted i selve interviewet - stemmeleje, kropsudtryk og især ironi er eksempler på de største udfordringer heri (ibid.).

Dette besluttede vi til at være et nødvendigt tab i vores fremstilling af empiri, hvilket vi bedømte på baggrund af, at problemet, som vi har udspurgt om og dertilhørende emner, ikke er personlige anliggende, men har været i professionelle sammenhænge. Dermed er det firmaet eller organisationens holdning, som er blevet udtrykt og ikke enkeltindviders personlige og følelsesmæssige forhold. Vi føler derved ikke, at hverken reliabiliteten eller validiteten bliver sat på kompromis.

Kodning

Da vi søger at bruge de eksplorative interviews af vores interviewpersoner til at finde centrale synspunkter og argumenter for udliciteringen af velfærdsopgaver - og på den måde klargøre, hvilke syn der hører til hvilke sider -, men også hvilke problemstillinger, der skal fremhæves for de andre parter i de hypotesetestende interviews, er vi kommet frem til kodning som en effektiv måde at gøre dette på. Kodning består i at knytte nøgleord eller korte formuleringer til mindre afsnit af vores transskribering, da dette gør det nemmere at vende tilbage til store mængder tekster i forbindelse med en analyse. Målet er at udvikle kategorier, der giver en fuldendt forståelse af indholdet i vores interviews (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 224). Dette skaber overblikket, som vi har forklaret nødvendigheden af tidligere.

Kategorisering

Kategorisering består i at tage en stor mængde kvalitativt stof for derefter at dele det ind i kategorier eller fænomener, hvor det herefter gør det muligt at kvantificere til en så basal proces, at der teorien til sidst kan navigeres gennem store interviews ved hjælp af "+" eller "-" som en slags be- eller afkræftelse i forhold til visse teorier (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 225). Dermed kan de bruges som et redskab til at sætte tal på udtalelser i forhold til, om det økonomiske var grundlaget for udliciteringen, hvorvidt de kvalitetsmæssige resultater er gået op eller ned og lignende (ibid.).

Vi behandler transkriberingen ud fra fire effekter, som vi herefter sætter et "+" eller "-" som indikatorer for positiv eller negativ omtale af effekterne. Her fungerer det som en form for kategorisering, da vi gør brug af enkle symboler til at indikere, om interviewpersonen ytrer sig negativt eller positivt.

Meningskondensering

Meningskondensering er et metodologisk redskab, som gør det muligt at hente centrale formuleringer ud af større komplicerede tekster (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 228). Dette er for at klargøre ud fra længere udtalelser, hvad der præcist er relevant at fremhæve. Især når man interviewer folk, som skal udtale sig inden for visse begrænsninger og derfor har en tendens til at komplicere deres svar i høj grad. Her har vi brugt meningskondensering til at overskueliggøre meninger, som er mere komplicerede, end hvad et "+" eller "-" ville kunne redegøre for. Dette har vist sig brugbart i forbindelse med kortlægning af hver aktørs argumenter for og imod selve udliciteringen i første runde af interviewsne.

Dokumentanalyse

Projektets dokumentanalyse tager udgangspunkt i tre dokumenter. Først og fremmest en effektanalyse af konkurrenceudsættelse af ældre- og omsorgspleje, som Udbudsrådet fik foretaget eksternt i 2009 af konsulentfirmaet Rambøll. Rapporten undersøger, hvilke konsekvenser og effekter udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter - og en række andre plejehjem i diverse kommuner - har haft, og den vil derfor indgå som en del af analysen. Derudover bliver der inddraget en tilsynsrapport fra Sundhedsstyrelsen samt en tilsynsrapport, som Gribskov Kommune fik foretaget eksternt af Revas ApS. Begge vil ligeledes indgå i dele af de inddelte effekter i analysen - henholdsvis i kvalitetseffekten samt medarbejderforholdene.

Afsender af dokumentet	Navn på dokument	Antal sider per afsender	Type af dokument	Type af typologi	Tidspunkt for dokumentets publicering
Rambøll	Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne	N= 10	Rapport	Sekundært dokument	November 2009
Sundhedsstyrelsen/ Danish Health and Medicines Authority	Tilsynsrapport 2013 – Bakkebo omsorgscenter	N=10	Rapport	Tertiært dokument.	28. august 2013. Dato for tilsynet: 12. juli 2013
Revas aps	Tilsynsrapport 2014 – uanmeldt tilsyn Bakkebo, Gribskov Kommune	N=5	Rapport	Tertiært dokument	21. oktober 2014

Et dokument kan helt generelt defineres som sprog, der er fikseret i tekst og tid – det vil altså sige, at det er nedskrevet og fastholdt på et givet tidspunkt (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 154). Der findes en række typer af dokumenter – herunder policypapirer, akademiske bøger samt personlige breve -, men i projektet vil det altså udelukkende omhandle de tre ovennævnte rapporter.

Først og fremmest er det relevant at skelne mellem primære, sekundære og tertiære dokumenter. Det betyder ganske simpelt, hvilke aktører et givet dokument cirkuleres blandt på hvilket tidspunkt (ibid.). Mens et primært dokument betragtes som et dokument, hvor et afgrænset antal aktører har været indblandet i selve begivenheden, som dokumentet omhandler – eksempelvis mødereferater eller

forhandlingsoplæg -, er et sekundært dokument som udgangspunkt tilgængeligt for alle i umiddelbar nærhed af den situation, dokumentet refererer til (ibid., s. 155). Her kan der være tale om lovtekster, regeringsrapporter etc. De behøver dog ikke have offentligheden som decideret målgruppe, men er dog alligevel offentligt tilgængelige. Et tertiært dokument er ligeledes tilgængeligt for alle, men skiller sig dog ud ved derudover at være blevet produceret efter selve begivenheden eller situationen. Det inkluderer eksempelvis tidsskriftsartikler, publicerede memoirer, som altså har det tilfælles, at selve dokumentet er en analytisk bearbejdning, efter det har fundet sted (ibid.). Der er følgelig ikke altid helt nøjagtige skel mellem de tre ovennævnte typer, men førnævnte rapporter er umiddelbart at kunne kategoriseres som to sekundære i form af de to tilsynsrapporter samt et tertiært dokument i form af effektanalysen.

Ved Sundhedsstyrelsens og Revas' tilsynsrapporter om Bakkebo Omsorgscenter stiller vi skarpt på mulige konsekvenser ved udliciteringen og bruger rapporterne som dele af empirigrundlaget for de mulige konsekvenser. Disse kan derfor betegnes som en sekundær dokumenttype. Ved Udbudsrådets rapport er vores interesse rettet mod en kortlægning og analyse af udliciteringens konsekvenser for Bakkebo, og det kan derfor betragtes som et tertiært dokument (Askgaard m.fl., 2015, s. 3).

I selve genereringen af dokumenter kan man sige, at projektets dokumentmateriale er defineret af selve undersøgelsesspørgsmålet – altså de mulige til- og utilsigtede konsekvenser af udliciteringen. Her særligt Udbudsrådets rapport, som netop analyserer konsekvenserne for Bakkebo Omsorgscenter. Denne rapport kan med god grund kategoriseres som "moderdokumentet" i genereringen af dokumenter. Ud fra denne kan man argumentere for, at vi har benyttet os af "sneboldmetoden", hvor vi gennem "moderdokumentet" har forfulgt indbyrdes referencer og derved fundet nye dokumenter og vurderet disse (ibid.). Herunder er Sundhedsstyrelsens og Revas' tilsynsrapporter valgt, som mere specifikt fokuserer udelukkende på kvalitetseffekterne samt medarbejderforholdene. Ydermere er det relevant at præsentere analysens metodiske overvejelser, hvilket ofte vurderes i forhold til dokumentets autenticitet, troværdighed, repræsentativitet og mening. Disse er følgelig i overvejende grad overlappende distinktioner, men er behjælpelige til de metodiske overvejelser til dokumentanalysen (Brinkmann & Tanggaard, 2015, s. 165).

Med autenticitet menes ganske enkelt nogle overvejelser, som vurderer, om oprindelsen og afsenderen kan identificeres tydeligt (ibid., s.163). Ved troværdigheden af dokumentet vurderes, om der er forbundet en vis usikkerhed ved dokumentet. Er der en usikkerhed forbundet med dokumentet, kan det betyde, at man ikke med sikkerhed kan konstatere, hvordan valget af dokumenter påvirker analysens generelle konklusioner. Det kan eksempelvis resultere i, at konklusionen bliver påvirket i en bestemt retning (ibid.,

s.164). Repræsentativiteten skal medvirke til, at man gør sig overvejelser om, i hvilket omfang dokumentet repræsenterer et typisk fænomen eller omvendt er et brud med en særlig diskurs. Man vurderer altså, i hvilket omfang dokumentet kan siges at være repræsentativt i forhold til sit undersøgelsesspørgsmål (ibid.). Afsluttende menes der med mening, hvorvidt dokumentets mening fremstår klart og tydeligt. Er teksten mangelfuld, eller er sproget uklart – der kan eksempelvis bruges termer i teksten, som man ikke er bekendt med -, er nogle af de overvejelser, man skal gøre sig.

Hvordan forholder projektet sig til dokumentanalysen?

Inden inddragelsen af de tre nævnte dokumenter i analysen er det nødvendigt at redegøre for, hvordan projektet forholder sig til dem, samt hvilke metodiske overvejelser der er blevet gjort. Dette for at kunne forstå, hvad dokumenterne kan bidrage med og hvordan og hvorfor de mener, som de gør. Dette vil blive vurderet ud fra tidligere nævnte autenticitet, troværdighed, repræsentativitet samt mening (Lynggaard, 2015, s. 163).

Ved alle tre dokumenter er autenticiteten umiddelbart ganske høj, idet oprindelsen og afsenderen kan identificeres ganske tydeligt. Der er tale om et – som regel – årligt tilsyn foretaget af Sundhedsstyrelsen. Der er dato for tilsynet samt for selve rapporten, hvilket ligeledes gør sig gældende ved det uanmeldte tilsyn. Ved det uanmeldte tilsyn har man fra Gribskov Kommunes side fået foretaget tilsynet eksternt af Revas ApS, som hjælper kommuner med at kontrollere og føre tilsyn på institutioner (revasaps.dk). De har altså på vegne af Gribskov Kommune foretaget tilsynet, så autenticiteten kan dermed stadig identificeres entydigt. Det samme gør sig gældende ved Effektanalyse af konkurrenceudsættelse, som er foretaget af Rambøll, men henvendt til Udbudsrådet som en fastlæggelse af effekterne ved udlicitering.

Kigger man på selve troværdigheden af dokumenterne, er de to tilsynsrapporter være uden nogen form for bias – de må altså betragtes som ganske objektive og derved have en høj troværdighed. Her skiller effektanalysen sig ud, idet man skal have sig for øje, at Rambøll er hyret til at foretage denne effektanalyse for Udbudsrådet, som alt andet lige må have en klar målsætning om en yderligere udliciteringsgrad. Man kan altså argumentere for, at Udbudsrådet helst ser en rapport, som drager konklusionen, at effekterne ved udlicitering er overvejende positive. Valget af dokumenter og empiri i effektanalysen kan altså have påvirket effektanalysens generelle konklusioner i en bestemt retning, som forholder sig positivt til udlicitering (Lynggaard, 2015, s. 164). Det er i projektet blevet taget in mente, om end det er blevet vurderet, at effektanalysen stadig har relevans.

Repræsentativiteten kommer til udtryk, idet alle tre dokumenter kan siges at repræsentere et typisk fænomen – nemlig udlicitering (ibid.). Tilsynsrapporterne kan siges at give udtryk for selve rationalet bag – at man som bestiller eller principal fører tilsyn med udføreren eller agenten, da det er nødvendigt for at kontrollere driften samt for at have fingeren på pulsen. Ved effektanalysen, som ligger lidt flere år tilbage, kan man argumentere for, at den i vid udstrækning kan ses som et udtryk for den overvejende positive holdning til udlicitering og konkurrence via markedet, som i stigende grad har gjort sig gældende.

Meningen i alle tre rapporter er ligeledes ganske tydelig. Dokumenterne fremstår overskuelige med konklusioner og resultater i punktform og er generelt meget klare i sproget. Der er ingen begreber, som har krævet yderligere afklaring. Rapporterne har helt åbenlyst haft til hensigt at fremstå klarere og uden anledning til at misforstå indholdet af dem, hvilket har lettet dokumentanalysen i projektet.

Metodekombination

I opgaven benytter vi os derved af en kvalitativ metodekombination i form af forskningsinterviews samt dokumentanalyse. I valget af metodekombination er det vigtigt at have sig for øje, hvilken type viden man søger – altså hvilket formål vores viden har. Her benytter vi os af metodekombinationen komplementaritet, som har det formål at skabe mere dækkende og komplementær viden (Frederiksen, 2015, s. 201). Her er udgangspunktet ikke en forestilling om, at kombinationen giver mere sikker viden, men blot at flere metoder resulterer i mere viden. Man stræber altså efter, at man kan opnå mere dækkende viden ved at undersøge med flere metoder – og derved opnå viden fra flere forskellige aspekter. Her er der tale om en mere komplementær viden, og man søger dermed ikke en decideret validering mellem metoderne. Her benyttes metodernes resultater til at supplere hinanden analytisk, som vil give en mere uddybende forståelse (Askgaard m.fl., 2015, s. 6).

Valget af metodekombinationen mellem forskningsinterviews og dokumentanalyse skal ses som et forsøg på skabe en mere dækkende viden – og derved søger vi at opnå viden om de mulige tilsigtede og utilsigtede effekter ved udliciteringen. Vi læner os altså op ad komplementaritetstypen.

I projektet søger vi netop at opnå viden fra flere forskellige aspekter, hvilket også kommer til udtryk i projektets fire kategoriserede effekter.

Skal man tale om en type af forskningsdesign, vi i projektet benytter os af, kan man argumentere for, at vi har at gøre med et udvidelsesdesign, hvilket ligeledes kan ses i forlængelse af erkendelsen af, at vi søger en mere dækkende viden om udliciteringens effekter. Vi anvender umiddelbart forskningsinterviewsne og dokumentanalysen parallelt og uafhængigt, idet der er tale om forbundne, men samtidig forskellige effekter af udliciteringen. Alligevel stræber vi efter at forene dem i analysen og selve fortolkningen af

effekterne, hvilket også er kendetegnende for et udvidelsesdesign under komponentdesign (Frederiksen, 2015, s. 203).

Metodekombinationen har nogle klare fordele, da de komplementerer hinanden på en række felter. Mens et dokument kan bidrage med data, som er udtryk for det rationale, der var på det givne tidspunkt, hvor dokumentet blev produceret, kan forskningsinterviewsne være et udtryk for det rationale, som ses netop nu (Lynggaard, 2015, s.156). Det giver os altså mulighed for at vise en udvikling. Samtidig er et dokument jo kendetegnet ved, at vi som dokumentanalytikere ikke har medvirket til produktionen af dette. Dette gør sig omvendt gældende ved forskningsinterviewsne, så også her supplerer de hinanden. Pointen er altså ikke, at man gennem dokumenter og selve analysen af disse opnår mere eller mindre adgang til sandheden om fænomenet udlicitering, men snarere at den type af data, som vi tilegner os gennem dokumenterne, adskiller sig fra forskningsinterviewsne – og derved opnår en mere dækkende, komplementær viden om effekterne ved udlicitering (ibid.).

Afslutningsvis spiller metodekombinationen godt sammen i den forstand, at vi ud fra vores "moderdokument" fra Udbudsrådet får en fornemmelse af, hvilke aktører der antages at være centrale inden for området for derefter at benytte sig af eksplorative interviews på de relevante aktører (ibid., s. 158).

Projektet som et casestudie

Helt groft kan man definere et casestudie som *"den detaljerede undersøgelse af et enkelt eksempel"* (Flyvbjerg, 2015, s. 498). Casestudiet har en lang række fordelagtige metodiske elementer, som spiller godt sammen med vores kvalitative metodekombination.

I forlængelse heraf kan nævnes casestudiets særlige fokus til at tilegne sig praktisk og konkret kontekstafhængig viden. Denne form for viden betyder, at projektet har mulighed for at bevæge sig inden i kernen af området. Havde vi i stedet valgt udelukkende at tilegne os generel, teoretisk viden gennem eksempelvis lærebøger, ville vi ende med et resultat af kontekstafhængig viden (ibid., s. 500). Vi søger netop i projektet at skabe mere, dækkende viden jævnfør valget af metodekombination, hvorfor vi behøver praktisk viden gennem casestudiet. Man bliver nødt til at se nærmere på enkelttilfældet – ikke nødvendigvis med det formål at bevise noget, men i højere grad i håbet om at lære noget (ibid., s. 502).

Dette skal ses i lyset af vores erkendelse af, at skal man forstå, hvordan helt særlige effekter af udliciteringen kommer til udtryk, må man dykke ned i en konkret case og den vej igennem tilegne sig kontekstafhængig viden og erfaring.

Projektet har ikke til hensigt at generalisere ud fra casestudiet til et mere generelt plan, men blot at skabe

mere viden og den vej igennem problematisere mulige til- og utilsigtede effekter af udliciteringen. I forbindelse med valget af casestudie er det ligeledes relevant at nævne selve caseudvælgelsen. Gribskov Kommune er valgt ud fra det faktum, at det er den mest udliciterede kommune med en udliciteringsgrad på hele 42 procent af de samlede kommunale opgaver (Arbejderen, 2014). Herunder er valget faldet på Bakkebo Omsorgscenter som omdrejningspunktet, hvilket kan begrundes dels med, at den private leverandør her er Aleris – en af de største private leverandører, når det gælder udlicitering af ældrepleje -, dels at Bakkebo var et af de først udliciterede plejecentre, der går helt tilbage til 1999 (Udbudsportalen, 2012). At vi vælger at tage udgangspunkt i den mest udliciterede kommune, skal ligeledes ses i lyset af, at den atypiske eller ekstreme case, som Gribskov her er tilfældet på, oftest giver mere information, idet de inddrager flere aktører og har flere helt basale mekanismer i den studerede situation. Ydermere kan man ud fra et forståelsesorienteret perspektiv som regel tydeliggøre de dybere årsager bag selve problemet og disse konsekvenser. Store og tilfældige stikprøver vil eksempelvis have sværere ved at beskrive problemets konsekvenser (Flyvbjerg, 2015, s. 507). Netop derfor er valget af en atypisk og ekstrem case indlysende i projektet, da denne er velegnet til at markere særlige pointer mere tydeligt. Samtidig gælder for projektets caseudvælgelse, at Gribskov Kommune belyses ud fra mere generelle samfundstræk. Der er ligeledes i udvælgelsen af Gribskov Kommune tale om en paradigmatiske case, idet netop denne kommune kan betragtes som en prototype, et mønstereksempel på det nyliberalistiske paradigme – at tidligere kommunale opgaver udliciteres, den herskende New Public Management-styring i offentligt regi, hvor det offentlige har gennemgået en modernisering og effektivisering i håbet om at nedsætte omkostningerne. Ifølge Heidegger kan en paradigmatiske case genkendes ved, at den stråler, og er det tilfældet, er det oplagt at vælge den ekstreme case – den kommune, hvor udliciteringsgraden er højst -, som samtidig er udtryk for et samfundsparadigme (ibid., s. 510).

Dette giver samtidig en informationsrig case, idet man får flere forskellige perspektiver på casen, og som endvidere letter projektets metodekombinations hensigt – netop at skabe mere dækkende viden om effekterne af udlicitering (ibid., s. 511).

En indvending kunne være, at et casestudie har en bias for verifikation – altså at metoden ofte har en tendens til at bekræfte undersøgelsen forudindtagede antagelser. Dette kan siges at være karakteristisk ved kvalitative metoder, idet der angiveligt vil være et større spillerum for selve forskerens subjektive bedømmelser end ved eksempelvis kvantitativt orienteret metoder – og dette spillerum vil derved føre til en verifikation. Kritikken er følgelig værd at have sig for øje, om end der kan argumenteres for, at det omvendte også kunne være tilfældet. Altså at casestudiet nærmere er karakteriseret ved en falsifikation – at forskerens rolle i casestudiet og dennes antagelser afkræftes, når praktisk, kontekstafhængig viden

tilegnes. Denne tætte kontakt med virkeligheden via casestudiet skaber dermed betingelser for en mere avanceret forståelse gennem den praktiske læringsproces (ibid., s. 514).

Empiriske overvejelser

Ved indsamling af empiri har vi søgt at afdække, hvilken teori der har relevans for vores overordnede problemformulering. Det har således været relevant at skaffe litteratur, der afdækker, hvad udlicitering er for en størrelse, og i hvilken forvaltningspolitisk sammenhæng det skal ses i lyset af. I den indledende fase var vores formodning, at udlicitering var i en overgangsfase mod privatisering, men efterfølgende har vi kunnet erfare, at udlicitering skal ses som en markedslignende løsning eller et økonomisk styringsprincip - på lige fod med privatisering - i New Public Management-doktrinen. Vores litteratur er derfor også hovedsageligt dansk teori om New Public Management og specifikationer om dens undergrene som for eksempel kontraktstyring. Af international litteratur inddrages Christopher Hoods grundlæggende artikel om den nye form for offentlig styring. Han bliver hyppigt krediteret som værende den første til at sammensætte principper og sætte begreb på fænomenet, der nu bliver brugt verden over, og som stort set al efterfølgende New Public Management-litteratur henviser til. Grundlaget for valg af hovedsagelig dansk litteratur bunder i, at vores case er meget specifik om et dansk eksempel. Samtidig er det valgt, fordi litteraturen kan forbinde New Public Management og udliciterings-indslusningen med en historisk kontekst - det værende for eksempel skiftende regeringer eller bestemte reformer.

Den danske litteratur om New Public Management er også baggrund for vores viden i interviewguiden til de kvalitative forskningsinterviews for dermed at kunne belyse, hvordan teorien om udlicitering forholder sig til for eksempel medarbejdere mener det gør sig gældende på et situeret plan. Dette er også uddybet i kapitlet om forskningsinterviews.

Redegørelse

I dette kapitel vil vi se nærmere på Bakke Omsorgscenter som case og redegøre for de grundlæggende ting omkring udlicitering – herunder udbudsprocesserne samt udbudsmaterialet.

Hvad og hvorfor udlicitering?

Ved udlicitering er det kun selve driften og udførelsen af opgaven, som den private leverandør varetager. Kommunen har stadig ansvaret for opgaveløsningen – det vil sige fastlæggelsen af service- og kvalitetskravene samt selve finansieringen. Det er her, udlicitering adskiller sig fra en privatisering, hvor ansvaret, opgaveløsningen og som regel også finansieringen varetages af den private leverandør (Ballegaard m.fl., 1999, s. 38).

Før en udlicitering finder sted, vil der være blive skabt et udbud, hvor forskellige leverandører kan konkurrere om opgaven – mere om udbuddet og runderne senere.

Formålet med at sende en opgave i udbud begrundes ofte med, at man så at sige 'tester' markedet. Det vil sige, at man får en vurdering af, hvilke interessenter der er til varetagelsen af opgaven, deres kompetencer på området, hvilken kvalitet de kan tilbyde, og måske vigtigst af alt hvilken pris de skal have for at levere ydelsen (ibid.). Filosofien bag udlicitering er altså, at konkurrencen ved at sende en opgave i udbud vil reducere omkostningerne i form af samme eller bedre kvalitet. Samtidig er endnu en bevæggrund, at man søger at effektivisere opgaveområdet ved at skabe konkurrence mellem både private og kommunale leverandører (ibid.).

Udbudsmaterialet og tilrettelæggelsen

Når selve udbuddet skal tilrettelægges, er det vigtigt i første omgang at have orienteret eventuelt berørt personale, så de er klar over, hvilke tanker kommunen gør sig, og hvordan det kan tænkes at påvirke dem. Derefter kan udbuddet tilrettelægges. Dette organiseres ofte ud fra den såkaldte BUM-model, så man får en klar ansvarsfordeling mellem de forskellige aktører (Ballegaard m.fl., 1999, s. 42). Mere om denne senere. Dernæst kan man begynde på at skabe selve udbudsmaterialet, hvor man udarbejder en beskrivelse af selve opgaven. Udbudsmaterialet skal sikre, at kommunen får det, de søger, samtidig med at det hjælper eventuelle leverandører til at kunne forstå opgavens omfang.

Dette vil ofte indeholde kravspecifikationer af ydelsens forskellige bestanddele samt forventning om kvaliteten af denne. Hvad angår personalet, er de omfattet virksomhedsoverdragelsesloven, som siger, at personalet ved en overdragelse er berettiget til samme løn- og ansættelsesvilkår som dem, de allerede er underlagt ved overenskomstperioden. Der kan derved først ske ændringer for personalet ved

overenskomstperiodens udløb. Kommunen har dog ligeledes muligheden for at sikre personalets løn- og ansættelsesvilkår ved at gøre det til et krav i udbudsmaterialet, at disse forholder sig uændret under hele kontraktperioden med leverandøren (ibid., s. 40).

Derudover er det vigtigt at beskrive de totale omkostninger i forbindelse med opgaven for at kunne danne sig et sammenligningsgrundlag (ibid., s. 43). Kravspecifikationen er som udgangspunkt det mest centrale i selve udbudsmaterialet, idet det følgelig gælder om at definere opgavens omfang så præcist som overhovedet muligt til fordel for alle parter. Derudover bør udbudsmaterialet klart beskrive, hvordan kvalitetssikringen af driften skal foregå – hvordan sikres det, at leverandøren lever op til kravene, hvornår der skal gribes ind, hvis kommunen ikke er tilfreds, samt hvilke sanktioner der eventuelt skal være, hvis det er tilfældet (ibid., s. 46). Ydermere er det relevant at beskrive, hvordan kravspecifikationerne vægtes i udbudsmaterialet. Vurderer kommunen udelukkende ud fra den laveste pris, eller vurderer man ud fra det mest økonomisk fordelagtige tilbud – det vil sige, at andre kriterier som ydelsens kvalitet, tidligere erfaring eller et innovativt samarbejde med kommunen ligeledes er med i vurderingen. Her vægter man ofte ud fra en vis procentdel pris, kvalitet, økonomi mv. (ibid., s. 48). Afsluttende kan det tilføjes, at størstedelen af ovenstående krav er omfattet EU's regler jævnfør EU's Udbudsdirektiv (ibid., s. 39).

Efter beskrivelsen af udbudsmaterialet sender man dernæst opgaven i udbud. Her har kommunen mulighed for selv at vælge at byde på opgaven, hvis man har en kommunal leverandør, som kan varetage opgaven. Dette kaldes for et kontrolbud og kan være en fordel i tilfælde, hvor kommunen har en ekspertise (ibid., s. 37). Samtidig kan det være medvirkende til at skærpe konkurrencen og give de private leverandører et fingerpeg om opgavens pris- og kvalitetsniveau. Herefter vurderes tilbuddene, og man indgår dernæst kontrakt med vinderen. Selve kontrakten og styringen vil blive klargjort yderligere i kapitlet af samme navn.

Udbudsprocessen i Gribskov Kommune

I 1996 var Græsted-Gilleleje Kommune, som den hed dengang, de første til at benytte sig af udlicitering. Man lagde den personlige pleje af hjemmeplejen samt rengøring i udbud, for at en privat leverandør i stedet kunne varetage opgaven (Udbudsportalen, 2012).

I 1999 valgte man så at udbyde hele hjemmeplejen, sygeplejen og driften af plejecentrene, da der var stor utilfredshed med kvaliteten. Her var Bakkebo Omsorgscenter i blandt. Der manglede overblik fra kommunens side, hvilket førte til, at borgerne ikke fik de ydelser, de var berettigede til (Udbudsportalen, 2012). Med dette kan man altså spore, at kommunen både forestillede sig at kunne reducere omkostningerne, samtidig med at kvaliteten blev forøget.

Udbuddet omhandlede den komplette drift af hele tre plejecentre. Med en komplet drift menes blandt andet en kompleks personlig pleje og praktisk hjælp, træning samt genoptræning af beboerne, fuld madservice herunder cafedrift på centrene samt deltagelse i et udviklingsfællesskab med kommunen og andre leverandører (Udbudsportalen, 2008). Her vandt Aleris Ældreservice A/S driften af to centre, mens et andet stort selskab Attendo Care A/S vandt driften af det tredje. Fordelingen af plejecenterdriften skyldes ifølge Gribskov Kommune, at man ville undgå monopolistiske tilstande, hvor Aleris sad på alle tre omsorgscentre (Hjelholdt & Christensen, s. 40). Kravspecifikationerne i udbudsmaterialet fra Gribskov Kommune var ganske typiske, hvilket nedenstående fra kommunen bekræfter.

"Her skriver man materialet på den måde, man vil bedømme dem på, og hvor meget de forskellige ting vejer. For vores vedkommende vejede økonomi og kvaliteten lige meget" (Bilag C1, s. 3)

Kommunens vægtning mellem pris og kvalitet er typisk. Endvidere var der en række andre fokusområder, som leverandørernes bud ligeledes blev bedømt på.

"Der var samtidig stor vægt på innovation og samarbejde mellem kommunen og virksomheden. Vi havde 4 hovedpunkter, som vi målte virksomhederne på. Økonomien er let at beregne. Der har du fortalt dem på forhånd, hvad man forventer af dem. De forskellige punkter bliver derefter lagt sammen og opvejet. Man så så på, hvem der vinder udbudsrunder samlet set. Der bliver givet point i virkeligheden" (Bilag C1, s. 3)

Når det kom til kommunens ansvar over for medarbejderne – her i forhold til eksempelvis elevpladser og flexordninger -, havde kommunen også gjort det klart for virksomhederne. Samtidig var virksomhedsoverdragelseslovgivningen følgelig også gældende.

"Når der bliver skiftet leverandør fra det offentlige til det private, så træder den her lovgivning (Virksomhedslovgivning, red.) i kraft. Den stiller en lang række krav - hvor længe man skal være under samme overenskomst osv. Derudover har vi skrevet ind, at man skal have overenskomster som medarbejder. Man skal tage et vist antal medarbejdere ind på flexordninger og man skal tage et vist antal elever ind - disse ting bliver også skrevet ind i kontrakten." (Bilag C1, s. 2)

Afsluttende er det værd at bemærke, at de private leverandører – herunder Aleris – har været med til at formulere kravspecifikationerne i udbudsmaterialet til en vis grad. De har dermed tidligt været en del af udbudsprocessen.

"Aleris har været inde i en dialog med os inden det hele startede. Vi havde en markedsdialog, hvor vi inviterede Aleris og andre virksomheder ind. Så teknisk set har de selv været med til at lave den her aftale med os. De har altså været inde i processen til at starte med." (Bilag C1, s. 3)

Dette skal formentlig ses i forlængelse af, at det blev besluttet, at den kommunalt drevne virksomhed i Gribskov Kommune ved navn PlejeGribskov, som varetager de sidste to ud af de i alt fem omsorgscentre i kommunen, ikke skulle aflægge et kontrolbud (Udbudsportalen, 2008).

Teori

Vi vil nu redegøre for vores teoretiske grundlag – primært New Public Management herunder projektets grundlæggende teori om forholdet mellem principal og agent, som vil bruges i samspillet mellem Gribskov Kommune og Aleris. Derudover vil der blive redegjort for netværksstyring som styringsform, idet denne er relevant for innovationseffekten.

New Public Management

Der har været delte meninger om, hvordan der skal ses på New Public Management, og hvad det egentlig dækker over. Christopher Hood satte ord på de reformpolitiske tendenser, der tog fart i lande som New Zealand, USA, Storbritannien og Danmark med sin artikel fra 1991 "*A public management for all seasons?*". I artiklen kortlagde Hood syv indikationer, hvor man så offentlig ledelse tage inspiration fra den private sektor i sin fokus på markedsstyring og management:

1. Synlig professionel ledelse
2. Eksplicite mål for performance
3. Fokus på output
4. Disaggregering af den offentlige sektors organisation med henblik på at skabe selvstændige enheder
5. Konkurrence og markedsføring
6. Brug af ledelsespraksis fra den private sektor, f.eks. større fleksibilitet i ansættelsesforhold
7. Effektiv ressourceudnyttelse.

(Greve, 2009, s. 82)

Konsulenterne fra Gribskov Kommune Lars Kallehauge og Christian Wittenkamp har beskrevet, hvordan udliciteringen startede som et politisk projekt (Bilag B1, s. 1) og altså ikke var noget med oprindelse i et problem. New Public Management har en heterogen natur, og dette har ført til mange forskellige betegnelser bare inden for den skandinaviske forskning - her er samlebetegnelse blandt andet blevet brugt. Betegnelsen, som vi har valgt at arbejde ud fra, er New Public Management som forvaltningspolitisk reformbevægelse, der kommer fra Carsten Greve og er udtryk for den globaliserede identitet og dens omformning af forvaltningen (Lund, 2010, s. 19).

Carsten Greve har for at bidrage til en forklaring for, hvad New Public Management egentlig er, opstillet seks betydninger, som både kan ses som forskellige versioner af New Public Management eller som komplementære aspekter af samme sag. Disse betydninger er navngivet henholdsvis ide og tendens,

global reformbevægelse, værktøjskasse med ledelsesmetoder, policy/forvaltningspolitik, teori om kontraktstyring og diskurs/standard for ledelse i den offentlige sektor (Greve, 2009, s. 80).

Greve tilføjer dog, at man kan se disse betydninger som komplementære til forskellige aspekter af New Public Management såvel som værende adskilte (Lund, 2010, s. 19). Dette fører os til ikke at tilslutte os en, men hele tre betydninger - herunder ide og tendens, reformbevægelse og forvaltningspolitik.

Ide og tendens sætter os ind i det historiske perspektiv på international plan - det har ikke en stor relevans for vores konklusion, men bidrager med stor omkringliggende samt foreliggende viden til New Public Management og forståelsen af denne. Her forekommer Christopher Hood uundgåeligt ind i billedet, da han som den første omtalte New Public Management. I artiklen kommer han bl.a. med det teoretiske grundlag i, at han påpegede to inspirationskilder i henholdsvis nyere økonomisk organisationsteori og generelle ledelseskoncepter fra den private sektor (Greve, 2009, s. 80).

Heterogeniteten i New Public Management fra land til land er blevet beskrevet som stor, og det er her, at denne som reformbevægelse gør det enklere for os at arbejde med New Public Management. Studie i reformbevægelsen har åbnet for en forskning, som blandt andet har karakteriseret en nordisk New Public Management som skillende fra resten af bevægelsen. De nordiske lande har gennemført visse af New Public Managements træk inkrementelt - altså lidt ad gangen.

Til sidst er der den forvaltningspolitiske betydning, hvilket giver os adgang til at behandle New Public Management ud fra den mere politologiske vinkel. Hertil kan man sige, den flyder sammen med betydningen som værktøjskasse, da vi også berører, hvilke politiske "værktøjer" der bliver taget i brug, men vi vurderer, at betydningerne har visse ting tilfælles, hvor vi mere ser på disse værktøjer i politologisk lys og derfor tilskriver det den forvaltningspolitiske betydning. Det forvaltningspolitiske felt inden for videnskaben, som behandler New Public Management, forklarer også den store nødvendighed i at behandle det tværfagligt, hvilket ligeledes læner sig op ad vores behandling ud fra de fire førnævnte effekter.

Styringsprincipper ved New Public Management

New Public Management er inspireret af managementbaseret professionel ledelse, der er et kendetegn fra den private sektor samt markedslignende økonomisk styring, som skal forstås som brugen af blandt andet konkurrenceskabelse og valgfrihed hos borgerne i offentlig servicelevering (Hood, 1991, 5f). Ud fra Hoods syv punkter, der er nævnt i forrige, bliver der her uddybet et par af forståelserne af styringsprincipperne.

Inddelingen af mindre offentlige enheder samt kontraktstyring skal hjælpe med at effektivisere måden at levere service på, og den offentlige sektor skal indrettes derefter (ibid., s. 8). Tilskyndelsen til effektiviseringen sker også ved brug af konkurrenceskabelse og markedsliggørelse af de offentlige opgaver – herunder udlicitering –, som skal lægge pres på den offentlige sektor for at være mere opmærksomme på budgetter og offentlige udgifter.

Management-ledelsesstilen kommer til udtryk ved, at offentlige ledere skal stå mere selvstændigt og bruge deres kvaliteter, og derfor må barrierer som bureaukratiske restriktioner minimeres, således der er rum for en stærk decentraliseret ledelse i de individuelle offentlige organisationer (Sørensen, 2008, s. 46). Overordnet kan man se principperne som en måde, at den offentlige administration mere effektivt kan realisere de politiske mål og indenfor de rammer, der er sat, ved en mere skærpet ansvarsopdeling. De offentlige ledere har større handlefrihed for at realisere konkurrence om det billigste og bedste udbud af offentlig service (ibid.).

Målsætningen med New Public Management-principper står klart og har en rationel klang - bedre offentlig service for samme eller færre af skatteborgernes penge (Greve, 2009, s. 147). Ideer, der skal lede til effektiviseringen, er blandt andet incitamentsstrukturer, valgfrihed for brugere, konkurrenceskabelse samt gennemsigtighed (Hood, 1991, s.3), som den øgede kvantificering og dokumentation kan øremærkes med. Med ovenstående - samt følgende kapitler om principal-agent-teori og kontraktstyring - kan man sige, at det overordnede styringsrationale ved New Public Management-administration kan tilegnes den rationelle nyttemaksimering, hvor individet beslutter deres handlinger efter, hvad der optimerer deres egen situation bedst (Torfing, 2008, s. 199). Dette udmønter sig altså i kontrol og økonomiske incitamenter. Denne "Rational choice"-teori kendes også fra økonomien, hvilket stemmer overens med, at tænkningen som nævnt er hentet fra markedet - og løsningerne eller principperne er dermed også inspireret fra samme.

Christopher Hood mener selv, at ræsonnementet for New Public Managements styrker som dominerende administrativ filosofi ved offentlige ledelse i de tidlige faser var, at de nævnte principper var universelle og politisk neutrale (Hood, 1991, s. 6). Der tegnes et billede af, at alle dele af den offentlige sektor kan transformeres og ledes efter denne stil, og arbejdsmiljøet samt resultatorienteringen vil være apolitisk og uafhængig af skiftende regeringer (ibid.). Dette sætter Hood dog selv spørgsmålstegn ved jævnfør titlen af sin artikel.

Hvis man kigger på det i et dansk perspektiv, ses både Schlüter-regeringen samt Nyrup-regeringen som frontfigurer i indslusningen af New Public Management-doktrinen. Et kort udpluk af eksempler kan være, at den socialdemokratiske Nyrup-regering formede forvaltningspolitikken efter New Public Management-

principper, og især resultatorientering og kontraktstyring blev brugt som værktøj i administrationen i den offentlige sektor for, at denne kunne styres og for at have fokus på budgetter og besparelser (Greve, 2009, s. 122). Kigger man på den efterfølgende regering under Anders Fogh Rasmussen bliver der stillet skarpt på konkurrenceprincippet og markedsliggørelsen af den offentlige sektor - nævneværdigt er her Kvalitetsreformen fra 2006, der satte vægt på udlicitering og "frit valgs"-ordninger mellem serviceudbydere for borgerne (ibid. s. 130).

BUM-modellen (Bestiller-udfører-modtager)

BUM-modellen skal ses som et led i markedsliggørelsen af den offentlige sektor. Ydermere skal implementeringen af BUM-modellen ses som en økonomistyringsmodel på det sociale område og en modernisering af den offentlige sektor. I al sin enkelthed sætter BUM-modellen fokus på henholdsvis tre områder (Kamp m.fl., 2013, s. 14). I det første led har man bestilleren - i vores tilfælde Gribskov Kommunen -, der har ansvaret for at sikre og kontrollere kvaliteten i den leverede ydelse. I det andet led har man udføreren - i projektet Aleris og Bakkebo Omsorgscenter -, der har ansvaret for at levere ydelserne til modtageren. Her kommer det sidste led i spil - nemlig modtageren -, som altså modtager ydelserne (ibid.). I vores tilfælde er det altså beboeren på Bakkebo Omsorgscenter. I projektet vil der blive fokuseret på forholdet mellem bestiller og udfører, hvilket ligeledes skal ses i forlængelse af principal-agent-teorien. Vi finder det derfor relevant at se på, om BUM-modellen lever op til de oprindelige tanker, der var ved implementeringen.

Kontraktstyring i den offentlig sektor

I den offentlige sektor skelnes der oftest mellem to kontrakttyper - klassisk eller relationel også kaldt hård og blød kontraktstyring (Ejersbo & Greve, 2002, s. 18f). Den hårde kontrakt er kendetegnet ved at være specifik i krav samt detaljer - hertil har man output control for at sikre sig, at varen lever op til kravene (ibid. s. 19). Det, som fra Gribskov Kommunes side kan være et tilsyn. Gennem denne kravspecifikation overlades så lidt som muligt til udføreren - tilliden er lav, og dermed er fleksibiliteten til initiativ tilmed lav (ibid.). Den bløde eller relationelle kontrakt tilhører en teori, som arbejder ud fra en antagelse om, at det er umuligt at kunne beskrive samtlige krav specifikt fra starten (ibid.). Derfor må dette overlades mere eller mindre til udføreren. Dette grundet at transaktionsomkostninger - altså udarbejdelsen af en specifik kontrakt - ikke kan betale sig, detaljeringsgraden er tilpassende lavere, og man søger i højere grad at skabe incitament til dialog om levering (ibid.). I en udelukkende blød kontrakt ville det være umuligt at lave output control - derfor sikrer bestilleren kvaliteten ved at lave proceskontrol, der - som navnet

antyder - ikke er fokuseret på, om selve produktet eller ydelsen lever op til kravene, men om processen gør (ibid.). Til den hårde kontrakt har man udbygget teoretisk i forholdet mellem bestiller og udfører gennem principal-agent-teorien (ibid., s. 20). Her er der altså en udfordring for kommunen i at vedligeholde et incitament hos agenten samt lave kontrolrammer, hvori mistilliden aflives (ibid.). Teoretisk kom der en tilføjelse til den bløde kontrakt i form af transaktionsomkostninger, som sætter fokus på de besparelser, der kan opnås ved at indblande udfører i specificering af kontraktkravene (ibid., s. 21). Med bløde velfærdsydelser er det dog umuligt at nå en komplet specificering, så kontrakten kommer altid til at være blød af natur (ibid.). Der er ikke altid snak om hård og blød, men det, der er vigtigt, er, at der som regel balanceres mellem de to poler, hvoraf den bløde kontrakt mest ses som middel til samarbejde, mens den hårde kontrakt ses som styringsredskab. Hertil skal det tilføjes, at når der er kontrakt kommune og privat virksomhed imellem, er det karakteristisk, at der er elementer af begge (ibid., s. 21f). Dette gør sig ligeledes gældende i tilfældet med Gribskov Kommune og Aleris.

Udlicitering som kontraktstyringsstrategi er kendetegnet ved, at der indgås et samarbejde med den private sektor (ibid., s. 25). Kommunen indbyder eksterne leverandører at byde på varetagelsen af opgaven - dette for at skabe konkurrence og have så mange bud som muligt at veksle imellem (ibid.). I forbindelse med udlicitering af Bakkebo Omsorgscenter til Aleris kan der som nævnt argumenteres for elementer af både blød og hård kontrakt, da der kontinuerligt omformes og specificeres i kravene med hjælp gennem dialog med de private leverandører, men stadig har hårde krav til deltagelse i innovationsspartnerskabet (Bilag B1, s. 5). Her kan altså tales om transaktionsomkostninger, idet konsulenterne arbejder med kontrakten og laver runder, hvori man inviterer private leverandører ind til udarbejdelse af udbudsmaterialet. Samtidig kan der tales om tydelige principal-agent-elementer - hård kontraktstyring - i forbindelse med innovationsspartnerskabet, da der er brug for incitamentssystem til at sikre, at Aleris bidrager.

Principal-agent teori

Endnu et led i New Public Managements effektivisering af den offentlige sektor er at få de offentligt ansatte til at arbejde mere effektivt, og dette imødekommes ved hjælp af udformning af nøje udførte kontrakter, hvori de agentens arbejde bliver defineret og dermed kvantificeret. Der er her tale om principal-agent-teori, hvor relationerne kan udspille sig på alle niveauer i den offentlige sektor (Kamp m.fl., 2013, s.12). Teorien beskriver forholdet mellem principalen - den overordnede - for eksempel politikeren eller institutionslederen og agenten - her forvaltningen eller den offentligt ansatte (Greve, 2009, s. 41), (Kamp m.fl., 2013, s.12). Relationen mellem principal og agent beskrives som værende

problemfyldt, da principal og agent i det teoretiske udgangspunkt har modsatrettede interesser, når man antager, at begge parter ønsker at maksimere egne interesser (Greve, 2009, s.100). Agenten som fagmand på det givne område har den bedste viden om, hvordan det givne stykke arbejde skal udføres jævnfør dennes fagprofessionelle viden. Men der kan være grund til at tro, at agenten vil tilbageholde information om arbejdet for at nyttemaksimere, da agenten teoretisk ikke har de samme interesser som principalen i relationen (Kamp m.fl., 2013, s.12). Agenten formodes så vidt at have præferencer, der tilgodeser egne arbejdsforhold mere end de overordnede målsætninger, der er mere lig principalens ønsker (Torfing, 2008, s. 198). Ubalancen kommer altså til udtryk ved den tilbageholdte information - også defineret som informationsasymmetri mellem principal og agent. Denne informationsasymmetri skal imødekommes ved en kortlægning af agentens funktion, få muliggjort prisdannelse, således at agentens funktioner er kvantificeret (Greve, 2009, s. 100). Principalen må også skabe incitamentter for at få agenten til at agere efter principalens interesser. Dette kan ske gennem økonomiske incitamentter - altså økonomisk belønning for en optimeret udførsel af et stykke arbejde, der ligger tættere på principalens ønsker eller omvendt en kompensation for manglen på samme (ibid., s.101).

Principal-agent-teori skal altså ses som en måde at tilrettelægge arbejdet i den offentlige sektor på, så ledere har mere kontrol over medarbejdere samt bedre evne til at få dem til at udføre arbejdet efter lederens ønske (Lund, 2010, s. 40-41). Hood plæderer for, at principal-agent teori er et centralt led i indlejringen af markedsøkonomiske principper ved New Public Management (Hood, 1991, s. 3).

I forhold til vores projekt kan principal-agent-forholdet anskues som forholdet mellem Gribskov Kommune og Aleris - den private leverandør, som varetager driften af Bakkebo Omsorgscenter. Principal-agent-teori kan ses som en indslusning af rationel økonomisk teori i den offentlige sektor (Lund, 2010, s. 40), og vi finder det derfor relevant at undersøge, om der kan spores kvalitetsforringelser af bløde velfærdsopgaver som her ældrepleje.

Informationsasymmetri

Med informationsasymmetri menes helt kort, at principalen og agenten ikke har samme information tilgængelig. De sidder begge inde med en information, som den anden part ikke har – deraf en informationsasymmetri. Som oftest synes man dog at tale om den information, som agenten har, men som principalen ikke kender til. Dette begrundes med, at når principalen overlader driften til agenten, er der et styrestab, som ligeledes resulterer i et informationstab (Vrangbæk & Røpke, 2007, s. 153). I det principal-agent-teorien har som udgangspunkt, at principal og agent har divergerende interesser, har principalen en klar formodning om denne manglende information, hvilket betyder, at principalen antager,

at agenten vil bruge denne viden ved opportunistisk adfærd (ibid.). Det vil altså sige, at agenten vil udnytte den asymmetriske fordel for egen vindings skyld og dermed til skade for principalen, som hindres i det optimale udbytte af ressourceindsatsen. Det er altså netop derfor, at kontraktstyringen er indført (Torfing, 2008, s. 198). Dette styringstab, som kontraktstyringen søger at forhindre, kommer dog til udtryk ved to standardproblematikker i form af skjult information samt skjult handlen.

Skjult information

Ved skjult information har agenten mulighed for at udnytte informationsasymmetrien ex ante – det vil altså sige før kontraktindgåelsen. Dette kan også defineres som prækontraktuel opportunistik (Davis, 1999, s. 110). Agenten har altså en information om produktionen af velfærdsydelsen, som principalen ikke besidder, og det vil agenten ifølge teorien udnytte til egen fordel (Vrangbæk & Røpke, 2007, s. 153). Det er dermed nødvendigt for principalen at have den skjulte information sig for øje, hvorfor kontrakten her viser sig særlig vigtig. Man kan dog argumentere for, at det også gælder den anden vej rundt i casens tilfælde, idet kommunen tidligere har haft varetagelsen af opgaven, og derfor ligeledes har en skjult information.

Skjult handlen

Den anden standardproblematik viser sig hermed ex post – altså efter selve kontraktindgåelsen, hvor ydelsen skal leveres over en længere periode (Davis, 1999, s. 111). Skjult handlen hentyder dermed til, at agenten efterfølgende har et spillerum, hvor principalen ikke har mulighed for at observere agentens adfærd (Vrangbæk & Røpke, 2007, s. 153). Her kan man altså fra principalens side eksempelvis opleve, at agenten opfører sig opportunistisk, og dermed ikke lever op til kontraktens indhold (Davis, 1999, s. 111). Problemet ved skjult handlen kan dog forsøges undgået ved en overvågning af agenten fra principalens side – det, man til en vis grad ser hos kommunen, når den udfører tilsyn hos plejecentret. Igen relaterer det til vigtigheden af, at kontrakten er så detaljeret som overhovedet muligt, og at kommunen via dens tilsyn har mulighed for at kontrollere opgavevaretagelsen fra agentens side.

Netværksstyring i den offentlige sektor

Der har i flere år været en politisk debat omkring styring af samfundet, hvor der blev skelnet mellem langsomme hierarkiske reguleringer af offentlig myndighed og styringsteknikker inspireret af den private sektors konkurrerende natur (Greve, 2008, s. 141). Den hierarkiske styreform var for ufleksibel, mens den private sektor manglede fremsynethed og har svært ved at indarbejde statslige prioriteter som social lighed osv. (ibid.). Hertil kom netværksstyring som en bro mellem de to for at få elementer af begge

styringer, hvor relevante aktører samles offentlige såvel som private og inddrages med udgangspunkt i forhandling og dialog (ibid.). Styringsnetværk defineres i litteraturen som

”... et forhandlingsbaseret samarbejde mellem gensidigt afhængige, men selvstændigt handlende parter”
(ibid., s. 147).

Dynamikken i netværket stabiliseres gennem fastlægning af fælles mål, normer og spilleregler - denne institutionalisering af samspillet forenkler samarbejdet (ibid.). Udover førnævnte teoretiske fællesnævnerer er styringsnetværk heterogene, i og med at de kan variere mellem åbne, hvor mange aktører kan sætte sig ved samme bord, og modsat nogle styringsnetværk, der defineres som lukkede ved at invitere få hovedaktører (ibid.). Dernæst kan den være formel, - det vil sige initieret af en myndighed og lovpligtig - , mens andre er det modsatte - mere eller mindre fri for alle. Til sidst er der varigheden, hvor nogle har kort levetid, mens andre kan forny deres formål . Det innovationspartnerskab, vi arbejder med, klassificerer vi som en kombination af åbent og lukket styringsnetværk, da man har involveret relevante aktører i form af Aleris, Attendo (en anden privat leverandør, red) og de stadig kommunaldrevne plejecentre i kommunen (PlejeGribskov), men kun på det administrative niveau. Dernæst kan innovationspartnerskabet betegnes som formelt, da det er en del af udbudskontrakten, som ikke er til at forhandle. Derudover har det en lang levetid, da den er bundet til kontrakt og dernæst at dets formål er innovation og udvikling.

Vi har nu givet en teoretisk definition, det historiske opståen samt konkretiseret dette i forhold til innovationspartnerskabet. Nu vil redegøre for, hvilke fordele og ulemper man som regel støder på i forbindelse med netværksstyring, hvilke der er relevante for os, og dernæst hvordan man kan påvirke disse. Der er en liste over fordele, der kan drages af netværksstyring, men som tidligere nævnt er netværksstyring heterogen, og derfor inddrages kun de enkelte, som er relevante for projektets problemstilling. De relevante punkter ser således ud:

- Offentlige institutioner kan i højere grad specialisere sig i at gøre det, som de er gode til, og forlade sig på, at de andre aktører i styringsnetværket har nogle af de ressourcer, kompetencer og kapaciteter, som de ikke selv besidder.
- Vidensdeling i netværket bidrager til en mere præcis problemidentifikation og behovsafdækning samt til udvikling af bedre og mere fleksible og innovative løsninger

- Den samlede ressourceindsats i forhold til opgaveløsningen forøges, idet netværkssamarbejdet bidrager til at hindre uhensigtsmæssige overlap mellem offentlige myndigheders indsats og mobilisere private aktørers ressourcer, energi og viden.
- Der etableres en ramme for konsensuskabelse og håndtering af eventuelle konflikter, så man ikke ender i handlingslammende uenigheder
- Der skabes en større programansvarlighed, som er med til at mindske implementeringsmodstand

(ibid., s. 152)

I forbindelse med projektets problemstilling kan man sige, at disse punkter flyder sammen, men man kan overordnet argumentere for, at ved at kommunen skiller sig fra udførerrollen og trækker sig til rollen som udelukkende bestiller, opnår de en forenkling af deres arbejde, og dermed har de også lettere ved at bruge deres ressourcer. Derved søger Gribskov Kommune at aktivere de private firmaers egenskaber i administration og effektivisering til driften af den enkelte enhed og afprøvning af innovation. Den private og offentlige sektor har forskellig viden, og den private sektor har som før nævnt qua deres effektivisering af det administrative kunnet bidrage ved at give deres bud på dette. Private aktører på størrelse med Aleris er værdifulde at aktivere udover bare deres viden. De har et stort privatiseret bagland inden for varetagelsen af velfærdsydelser på tværs af landegrænser, som Gribskov Kommune som enkelt kommune aldrig ville kunne matche.

Blandt udfordringer finder vi også en større liste med udfordringer, hvoraf vi finder disse relevante:

- Netværksstyring er baseret på nogle skrøbelige sociale processer, der let forstyrres og kører af sporet. Ændringer i netværkets omgivelser eller nye deltagere i netværket kan starte en dårlig spiral i form af konflikter, dårlige møder, manglende fremmøde og stilstand
- Samarbejdet mellem parterne kan undermineres af mangel på gensidig tillid, dårlig kommunikation eller for meget konkurrence mellem parterne
- Der er risiko for netværksegoisme, hvor netværksaktørerne beslutter sig for at overvælde omkostninger ved en række dyre løsninger på fællesskabet

(ibid., s. 153)

Temaet er her tillid, som er en stor udfordring, når man samler forskellige aktører, som udover netværket også har andre interesser og prioriteter. I forbindelse med innovationspartnerskabet er her en trussel, hvis der er en ny aktør, som vinder udbudsrunderen. Man kunne forestille sig, det ville ryste netværket, da det eksempelvis kan påminde dem om, at de selv kan tabe næste runde. Der kan også være mistillid fra

Gribskov Kommune til de enkelte aktører vedrørende priser eller lignende. En anden trussel kunne være, at hvis Aleris og Attendo sad ved samme bord, og de i teorien kæmper om hinandens udbudsrunder næste gang, så er de ikke interesserede i vidensdeling baseret på erfaring med konkurrenten.

Netværker som disse er altså fyldt med potentiale såvel som risiko. For at have en påvirkning på indfrielse af potentiale og minimering af risiko bruger man metastyring (ibid.). Metastyring bruger man bevidst ved politisk og administrativ styring af styringsnetværk - navnet metastyring kommer altså af, at det er en styring af et selvstyrende netværk (ibid.). Metastyring er relevant for vores problemstilling, da det beskriver de værktøjer, man har, til at påvirke innovationspartnerskabet. Værktøjerne er som følgende:

- Netværksdesign, der handler om at bestemme, hvem der skal være med i netværket, hvad netværkets opgave skal være, og hvilke procedurer, der skal følges.
- Mål- og rammestyring, der handler om at fastlægge de politiske, økonomiske og juridiske rammer for netværket.
- Processtyring, der handler om at aktivere bestemte netværksaktører, forsyne netværket med de rigtige input og mægle i opståede konflikter
- Netværksdeltagelse, der handler om at forsøge at påvirke netværkets dagsorden, forventninger, beslutningspræmisser og løsningsforslag gennem aktiv deltagelse i markedet.

Økonomisk effekt

Vores økonomiske analyse kommer til at tage udgangspunkt i de tre forskningsinterviews, vi har udarbejdet, samt vores dokumentanalyse af effektanalysen. Vi vil primært se på de økonomiske tilsigtede og utilsigtede konsekvenser, der har været ved udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter.

“Hvis du kigger på vores udbud den her gang, i forhold til udbuddet før, så er vores vurdering at det ligger sådan lidt et usikkerhedsskøn, at det er 1,4 millioner ud af de her 250 millioner der måske er sparet.” (Bilag B1, s. 4)

Ligeledes viser rapporten lavet for Udbudsrådet i 2009, at Gribskov Kommune har opnået en besparelse ved udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter. Ovenstående citat fra Gribskov Kommune viser, at der er en økonomisk tilsigtet gevinst ved at udlicitere plejecentret Bakkebo. Denne gevinst krediteres til effektivisering på det administrative plan, hvilket både bekræftes af Gitte Andersen og Christian Wittenkamp.

“Altså det er rent faktisk måden at administrere på, der er forskellen på det offentlige og private, der er den største gevinst. Man er langt dygtigere til at administrere - det er faktisk der, hvor man siger, det plejer at ligge.” (Bilag B1, s. 4).

Samtidig er de på Bakkebo blevet meget mere opmærksomme på det økonomiske aspekt.

“Men da jeg sad som leder i det kommunale, så jeg mit afdelingsbudget to gange i de tre år, jeg sad som leder deroppe. Her får jeg det hver måned og skal indberette nogle ting” (Bilag C1, s. 3)

At man har opnået en effektivisering på det administrative plan, skal ses som et resultat af en mindre bureaukratisk organisering ifølge Gitte Andersen.

“En stor forskel for mig er, at kommunalberøringen er kortere her i det private. Får jeg en god ide, eller får mine medarbejdere en god ide, så gør vi det bare nogle gange.”
(Bilag C1, s. 2)

Ydermere viser Rambøll rapporten, at Aleris er i stand til at udføre velfærdsydelserne til en gennemsnitlig lavere pris på 28 procent end tidligere (Bilag D, s. 44). Dette er altså en besparelse, man skal se, på trods af udfordringen i forudsigtelse af antallet af velfærdsydelser på kontraktperiode på mindst 6 år.

"Tabel 5.4 viser, at Aleris på begge plejecentre har væsentligt lavere udgifter end PlejeGribskov (kommunal leverandør, red.) (...), mens den på Bakkebo er 4,6 mio. kr. (28 procent lavere for Aleris)."

(Bilag D, s. 44)

Vi kan altså ud af dette se, at der er sket en tilsigtet økonomisk gevinst ved at udlicitere Bakkebo Omsorgscenter - både på årsregnskabet og på prisen per ydelse. Dette kan dog føre til spørgsmålet om de mere fleksible afbureaukratiserede ledelsesforhold ikke alene påvirker implementeringen af nye tiltag, men ligeledes at det giver mulighed for at administrere de allerede eksisterende ydelser til mindre bekostning.

Når man i en privat virksomhed er mindre bureaukratisk end det offentlige, er der nogle mulige utilsigtede konsekvenser, man skal forholde sig til. Når en leder som Gitte Andersen vælger at implementere eller effektivisere noget, er det kun på baggrund af hendes ekspertise, og man mister derfor det demokratiske i beslutningerne, som sikrer, at beslutningen på alle måder er forsvarlig ifølge FOAs Steen Andersen.

"Hvis Bakkebo derimod lavede det i det offentlige regi, skulle det først op til socialdirektøren, hvorefter det skulle op i socialudvalget, hvor det til sidst skulle til ældrerådet. Det er denne lange gennemgang, der er god, fordi vi har et demokrati. Og de lange beslutninger er gode" (Bilag A2, s. 8)

Den forkortede beslutningsproces har altså ikke opbakning fra FOA, der mener, de afskårne led i beslutningsprocessen er vigtige. Bureaukratiet er altså vigtigt ud fra et demokratisk synspunkt.

"På Bakkebo bliver lederen udstukket med nogle retningslinjer inden for nogle rammer, der bliver besluttet i virksomhedens ledelse. Overholder hun (Gitte Andersen, red.) dette - og alt kører godt med et overskud -, er der ingen, der blander sig i det" (Bilag A2, s. 8)

Her peger Steen Andersen på en yderligere ulempe for Gribskov Kommune som følge af informationsasymmetrien - herigennem ydelser, der som følge af den bløde kontraktstyring ikke er beskrevet ex ante.

"Hvis der skal tørres vand op, fordi det regner ned gennem taget, jamen så kommer der en regning på det. For det står ingen steder." (Bilag A2, s. 8)

Ydermere mener han, at man mister en del erfaring og viden, når Gribskov Kommune vælger at udlicitere plejecentret frem for at bibeholde det på offentlige hænder.

“Værdien af den opsparing af know-how, der var i det offentlige, som bliver solgt alt for billigt i forhold til et udbud - den er jo ikke regnet med. At man faktisk mister en ekspertise for de, der er ansatte i det offentlige, som så går over i det private, som tænker, man skal have profit for alt” (Bilag A2, s. 1)

Steen Andersen mener altså her, at kommunen har solgt ud på den know-how, det offentlige har optjent gennem årene. Med det menes, at Aleris overtager medarbejdernes viden og kompetencer i virksomhedsoverdragelsen, da det er medarbejderne, der har styr på ydelseernes omfang. Her kan man altså tale om et videnstab fra kommunens side.

Kan Aleris levere til den pris, de lover?

En af de store udfordringer, der er med udlicitering, er, at den private virksomhed underbyder den pris, de reelt set kan gøre det til.

“Kommunen kan blive mødt med ekstraregninger fx som følge af en revurdering af plejetyngde. Det mest retvisende billede tegner sig, når man udelukkende sammenligner regnskabstal og ikke de oprindelige kontrakter med kommunens regnskabstal” (oao.dk)

Der har altså været en tendens til, at der efter udbuddet kommer en del ekstraregninger, som ender hos kommunen. Dette er et resultat af informationsasymmetrien ex ante såvel som ex post, idet Aleris som agent har en skjult information, som først ex post bliver aktuel. Dette undskyldes ved, at plejetyngden - altså antallet af velfærdsydelser, der skulle udføres - er større, end hvad de først fik beskrevet i udbudsmaterialet. Herfra kan Aleris som udelukkende søgende egennytte altså have skjult information.

‘Skjult information angiver den situation, hvor agenten har information om produktionen af en ydelse, som principlen ikke besidder(...) agenten udnytter situationen til egen fordel’ (Vrangbæk & Røpke, 2007, s. 153)

De drager altså fordel af deres side af informationsasymmetrien - ex ante - til egennytte. Dette ser vi også i vores case med omsorgscentret Bakkebo. I Interviewet med Bakkebo fortæller Lene Drist, at dette også kan være forekommet med Aleris' bud på Bakkebo.

“Der tror jeg jo faktisk, at det var mere sådan (tidligere, red.), end det er i dag... Altså at man ville på markedet, og man måske bevidst lagde sig lidt under, og det har vi i hvert fald valgt ikke at gøre denne gang.” (Bilag C1, s. 9)

Aleris har altså haft lettere ved at komme ind på markedet, da de muligvis sætter prisen lavere, end muligt er ex ante. Det store problem er, at Gribskov Kommune ifølge Steen Andersen sidder tilbage med utilsigtede ekstra omkostninger, som ikke var nævnt i kontrakten.

"Det er det, vi mener med kunstigt nede, så kommer alle ekstraregningerne "med festmåltid eller borddækning!". Det står der ingen steder - "det vil vi gerne, men så skal vi have penge for det". " (Bilag A1, s.

4)

Dette kan ses som en utilsigtet konsekvens af den bløde kontraktstyring.

"Ikke alt i en kontrakt kan kontraktliggøres" (Ejersbo & Greve, 2002, s. 18)

Her menes altså, at det bløde aspekt af kontraktstyringen i sin forståelse for umuligheden i at beskrive alt, som indgår i overtagelsen af Bakkebo Omsorgscenter, efterlades rum, hvori utilsigtede omkostninger kan opstå. Bakkebo Omsorgscenter bekræfter samtidig, at der en fordel i underbud, da underskuddet fra første kontrakt kan indhentes ved den position, de har på udliciteringsmarkedet senere hen.

"Nogle steder eller nogle gange, når der er private leverandører, så vil man også ind på markedet, og så underbyder man markedet for at komme ind på markedet. Så det er jo også en af de ting, der sker nogle gange" (Bilag C1, s. 11)

På den anden side er der også nogle tilsigtede konsekvenser ved udbuddene, hvor transaktionsomkostninger kan komme i spil. I effektanalysen fra 2009 ser man en udregning af de udbudsomkostninger, der er ved at have udbudt plejecentre i Gribskov Kommune. Udbudsomkostningerne omfatter administrative omkostninger, opdatering af kravspecifikation samt ekstern bistand (Bilag D, s. 44). Disse ting passer overens med, hvad der bliver beskrevet i transaktionsomkostningerne - altså at der er omkostninger forbundet med at forberede, skrive og kontrollere kontrakter (Ejersbo & Greve, 2002, s. 21).

Det har de i effektanalysen regnet ud til at være 0,5 mio kr. per år for alle tre udliciterede centre i Gribskov Kommune. Dette udgør derved en tilsigtet brøkdelt af det samlede regnskab. Man har ydermere i forbindelse med udbuddet draget fordel af dialogpotentialen i den bløde kontraktstyring og faktisk også inddraget dem i udarbejdelsen og formuleringen af krav op til selv udbuddet.

"Formålet med kontrakten (den bløde kontraktform, red.) er at skabe en ramme for dialog om leveringen af en given ydelse" (ibid., s. 19)

At der har været en dialog mellem leverandørerne og Gribskov Kommune, bekræftes ligeledes i nedenstående citat.

“Aleris har været inde i en dialog med os, inden det hele startede. Vi havde en markedsdialog, hvor vi inviterede Aleris og andre virksomheder ind. Så teknisk set har de selv været med til at lave den her aftale med os. De har altså været inde i processen til at starte med.” (Bilag B1, s. 3)

Netop for at drage fordel af den viden, som Aleris har til at gøre det nemmere for virksomheder at give et bud. Gribskov Kommune inddrager dermed Aleris til at modkæmpe videre udnyttelse af informationsasymmetrien fra agentens side. Dog kan der stilles spørgsmålstejn ved dette, idet Aleris ved at være med til at udarbejde og formulere kravene i udbudsmaterialet får en chance for selv at skabe det frirum, hvori skjult handlen kan udføres. Omvendt kan det også ses som en mulighed for Gribskov Kommune til at få et bedre kendskab til Aleris' udførelse af arbejdet - og derved mindske Aleris' skjulte handlen i informationsasymmetrien. Herudover er også "mindre" aktører repræsenteret for at sikre, at man undgik underminering af medarbejdernes vilkår.

“Medarbejderne var faktisk med i starten til at fortælle, hvad, de synes, skulle være bedre i de nye kontrakter”
(Bilag B2, s. 3)

Her har man altså inddraget enkelte medarbejdere med hensigten om, at de har det største kendskab til de pågældende erfaringer og udfordringer for personale. Noget, der også stemmer overens med Steen Andersens mening om medarbejderne som den mest værdifulde ressource.

“Den største ressource – den største mulighed for at lave noget nytænkning med innovation – det er medarbejderne” (Bilag A2, s. 10)

Dog har de fortsat deres dialog med Aleris ex post.

“Nu er der kommet en ny lovgivning om, at vi skal rehabilitere borgerne, før vi skal pleje borgerne, og der kunne vi også godt vælge at sige: Det kan I (leverandørerne, red.) bare gøre på den og den måde, men vi inviterer ligesom indenfor og spørger leverandøren: “Hvordan gør vi det her bedst?” (Bilag B1, s. 7-8)

På den måde søger man altså at udføre en kontrol, som har fokus på processen gennem et dialogbaseret samarbejde, samtidig med at man gennem tilsynene udfører kontrol, der er mere resultatorienteret.

Delkonklusion

I forhold til ovenstående analyse kan vi konkludere, at der både er til- og utilsigtede økonomiske konsekvenser, når Gribskov Kommune udliciterer Bakkebo Omsorgscenter. En af de utilsigtede konsekvenser er, at kommunen sparer en del penge fra overgangen til privat leverandør. Den økonomiske besparelse hentes på det administrative plan - det er altså de administrative opgaver, som er blevet effektiviseret. Dog medfører det ligeledes til, at den økonomiske gevinst har været på bekostning af en demokratisk proces som følge af afbureaukratiseringen. Et andet problem ved den økonomiske gevinst er, at kommunen i nogle tilfælde kan blive mødt af en del utilsigtede ekstraomkostninger, da de private virksomheder underbyder opgaven for at få mulighed for at komme ind på markedet.

Kvalitetseffekt

Kvalitetseffekten vil tage udgangspunkt i Tilsynsrapporten fra 2013 foretaget af Sundhedsstyrelsen om Bakkebo Omsorgscenter samt en Tilsynsrapport fra 2014 foretaget af Revas ApS på vegne af Gribskov Kommune samt de kvalitative forskningsinterviews – her særligt det hypotesetestende interview med Steen Andersen fra FOA. Endvidere vil der blive sporet elementer fra principal-agent-teorien i forholdet mellem Bakkebo og Gribskov Kommune, som tydeligt har en informationsasymmetri imellem sig. I følgende betragtes kvalitet både som en serviceydelse og som en fagprofessionel viden ud fra medarbejdernes perspektiv (Christiansen, 2002, s. 145).

Mere dokumentation er lig med mere bureaukrati

Kigger man på Tilsynsrapporten fra 2013, blev der fundet fejl og mangler inden for områderne dokumentation i de sygeplejefaglige optegnelser, medicin håndtering samt aktivering og mobilisering (Bilag E, s. 2).

Ved de sygeplejefaglige optegnelser synes der at være en mangel på dokumentation på en række områder. Det ses eksempelvis ved, at der ved en stikprøve på tre beboere manglede en behandlingsplan over en af de tre beboeres sygdomme – herunder lungeproblemer og væske i kroppen (Bilag E, s. 5). Generelt er der en række afvigelser fra de gældende regler om dokumentation, som involverer opfølgninger, evalueringer mv. (Bilag E, s. 6). Det er altså tydeligt, at kommunen skal have en enorm dokumentation på Bakkebo Omsorgscenter ydelser, hvilket kan ses i forlængelse af principal-agent-teoriens informationsasymmetri. Gribskov Kommune har som principal en manglende viden i forhold til agenten, og det er altså denne, som

fører til kontrollen og den høje grad af dokumentation på ydelserne. Gribskov Kommune har altså et styringstab, der ligeledes leder til et informationstab, som Bakkebo Omsorgscenter i henhold til teorien vil forsøge udnytte ved opportunistisk adfærd (Vrangbæk & Røpke, 2007, s. 153). Man kan altså både se principalens overvågning og kontrol som et udtryk for manglende viden, men også som en form for mistillid til agentens arbejde. Det er altså derfor, at det fra principalens side er nødvendigt med dokumentationen og tilsynene. Men denne høje grad af kontrol og dokumentation fra agentens side kan være problematisk, fordi det blot skaber et endnu større bureaukratisk system, hvilket Steen Andersen ligeledes forholder sig skeptisk til.

”Man giver dem (medarbejderne, red.) ikke friheden. Fordi det er kontrol, manglende tillid og kontrol igen. Og det er der kommet et eller andet bureaukratisk system ud af, og så skal jeg nok lade være med at skælde ud på djøfjerne, men de har ikke båret det den anden vej. Det er bureaukrater, der sidder og kontrollerer, om Fru Pedersen har fået et glas vand, for ellers er du bange for, at Fru Pedersens familie lige pludselig sidder og klager over, at hun ikke har fået et glas vand” (Bilag A2, s. 10)

Der er altså en yderligere bureaukratisering ved kontrollen, som ellers netop blev forsøgt undgået ved en effektivisering af driften i form af udlicitering. Dermed kan man argumentere for, at principalens ønske om at få den tabte information tilgængelig gennem dokumentation hæmmer kvaliteten af ydelserne, idet det stjæler tid fra hovedformålet – altså selve plejen. Dette bekræfter Steen Andersen ligeledes med følgende udtalelse.

”Så den her kontrol, kontrol, kontrol og bureaukrati – den svækker jo, at man tager ansvar i stedet for at bruge det aktivt på, at den ældre får et godt liv, så skal jo bruge det til at registrere og slå hinanden i hovedet” (Bilag A2, s. 10)

Ydermere er dokumentationen af kvaliteten også problematisk af en anden grund. For kvaliteten drejer sig altså om kvaliteten af omsorgen og plejen af de ældre, hvilket helt åbenlyst ikke er en vare, men en serviceydelse, som primært finder sted gennem interaktionen mellem personalet og den ældre (Christiansen, 2002, s. 142). Denne ydelse forsøges altså målt og opvejet via den store dokumentationsmængde hovedsageligt for principalens skyld. Men et centralt problem opstår netop her, når man forsøger at kvantificere sådanne serviceydelser, idet det kan være særdeles vanskeligt at måle (ibid., s. 143). Først og fremmest er der typisk tale om en immateriel omsorgsydelse – det vil sige, at ydelsen både produceres, leveres og konsumeres samtidigt. Derfor er det svært at definere kvaliteten samt opstille valide kvalitetskrav til ydelsen. Derudover er der ofte tale om en ydelse uden et decideret

fysisk slutprodukt, som ligeledes resulterer i, at det er vanskeligt at kontrollere og følge op på kravene (ibid.). Som tidligere nævnt er der desuden tale om en omsorgsydelse, som ofte produceres i samspil med borgeren og den udførende. Interaktionen medarbejderen og beboeren imellem spiller dermed en mere central rolle i en omsorgsydelse end ved andre ydelser (ibid.). Der er altså ligeledes en social relation, som ikke er målelig i den forstand. Man kan dermed overordnet indvende, at en serviceydelse af denne karakter er ganske vanskelig at standardisere, som det ellers forsøges fra principalens side gennem kontrakten.

En manglende faglig ekspertise?

I forbindelse med at Aleris vandt seneste udbud af Bakkebo, blev der følgelig lavet kontraktændringer, hvilket blandt andet har berørt kommunens fastsættelse af serviceniveauet (Bilag C1, s. 4). Mens der tidligere var en fysioterapeut fast tilknyttet, er genoptræning af de ældre nu centraliseret i Helsingø.

"Det, der så også hører med til den historie, er, at den genoptræningsdel, som lå på Bakkebo, jo blev flyttet. Det ligger nu i centret, som ligger i Helsingø. Man organiserede ligesom genoptræningen anderledes. Før var det sket på centrene, så centraliserede man det lidt og sagde, at det skulle ske i Helsingø" (Bilag C2, s. 8)

Man kan derfor sige, at det er blevet sværere tilgængeligt at få fagprofessionel hjælp som følge af centraliseringen af genoptræningen. Et område, som også Gitte Andersen er opmærksom på.

"Træning er blevet anderledes. Før var der fysioterapeuter fast tilknyttet, hvor meget af træningen ligger hos plejepersonalet i dag. Så der er ikke ligeså meget træning med fysioterapeuter - det har der jo været en del røre om fra borgere og på centrene. Det er jo klart, når man fjerner en faggruppe og sætter plejepersonale ind..." (Bilag C1, s. 4-5)

Det interessante er her, at det netop ikke er agenten ønske at skulle ændre på formen af genoptræningen, men altså er principalens krav. Gribskov Kommune har altså valgt at centralisere fysioterapien, hvilket samtidig betyder et større ansvar til plejepersonalet, som umiddelbart ikke har den faglige ekspertise.

"Selvfølgelig giver det rigtig god mening at træne med borgerne i den hverdag, de er i. De kan gå til toilettet, de kan gå til cafeen, men - og ikke for at forklare - det er selvfølgelig super vigtigt. Men det giver også god mening, at der kommer en fys (fysioterapeut, red.), som med sin faglige baggrund kan give noget træning også. Så jeg synes, begge ting kunne være ønskeligt" (Bilag C1, s. 3)

Man fornemmer altså en utilfredshed fra Bakkebos side om denne centralisering. Dette er et tydeligt eksempel på informationsasymmetrien mellem principal og agent, i og med principalen Gribskov Kommune har centraliseret fysioterapien uden viden om omfanget af konsekvenserne på serviceniveauet på Bakkebo Omsorgscenter. Man kan altså tale om mangel på fagprofessionel viden fra Gribskov Kommunes side.

“Principalen kan herunder ikke observere, hvilken arbejdsindsats agten yder. Principalen har endvidere ikke fuld information (...) der øver indflydelse på resultatet af agentens indsats” (Bregm, 1998, s. 45)

Ikke overraskende er det en utilfredshed, som Steen Andersen deler, der ligeledes ser det som en forringelse af kvaliteten.

“... Altså en fysioterapeut er uddannet fysioterapeut, fordi vedkommende har teknikken, at du ikke bliver mere skadet ved at lave nogle øvelser, og de har nogle motivationer over for den ældre. En gammel murersvend, som er slidt ned og siger: "Jeg har arbejdet i 40 år og har ondt", så siger fysioterapeuten: "Jamen Børge, du skal i gang, ellers bliver dine led stive, og dine muskler bliver slappe, og så bliver dine smerter endnu værre om et år” (Bilag A1, s. 6)

Man kan altså afsluttende indvende, at ved højt specialiserede ydelser som eksempelvis genoptræningen vil det være det fagprofessionelle personale, som alt andet lige er bedre i stand til at vurdere ydelsens kvalitet (Christiansen, 2002, s. 145). Men her opstår netop et problem, idet fysioterapeuten på daglig basis er skåret væk, for så mangler man den ekspertise, beboerne har behov for. Dette kommer også tydeligt til udtryk i det uanmeldte tilsyn foretaget af Revas. Her bliver det også påpeget, at medarbejderne ikke altid føler sig ordentligt klædt på til de opgaver, de skal varetage. Der er en usikkerhed i forhold til, hvad der forventes af dem, når det kommer til genoptræning af de ældre – herunder mere specifikt træningsøvelser, som tidligere var varetaget af fysioterapeuten (Bilag F, s. 1). Tilsynsrapporten foretaget af Sundhedsstyrelsen bekræfter ligeledes dette, idet en stikprøve viste, at der manglede en beskrivelse af en beboers træningsbehov (Bilag E, s. 9). Dette kan igen tolkes som mangel på fagprofessionel viden i forhold til rehabilitering. Det har vakt en del røre blandt beboernes pårørende, hvilket både Bakkebo Omsorgscenter og Gribskov Kommune har taget til sig.

“Før i tiden var der flere fysioterapeuter på alle centrene, og der har kommunen så valgt, at tingene skal være anderledes, og det har de fået en del reaktioner på fra pårørende og fra borgere, som mener, at

serviceniveauet og fysioekspertisen er forsvundet en del. Så det er de (kommunen red.) i gang med at lave en del tilretning til” (Bilag C2, s. 3)

Fysioterapien er dog ikke helt overladt til plejepersonalet, da Bakkebo stadig to gange om ugen får besøg af en fysioterapeut fra centret i Helsingø samt privatpraktiserende fysioterapeuter til specifikt visiterede beboere.

”Men vi har en fysioterapeut, der kommer 2 gange om ugen, som så kommer inde fra det center og kommer ud her og kører noget træning lokalt, som kan være for nogle borgere, der bor her, men også for borgere udefra. (...) Og så er der også nogle, som får noget, der hedder vederlagsfri fys (fysioterapeut, red.), hvor der kommer nogle fysioterapeuter - altså de er privatpraktiserende fysioterapeuter” (Bilag C2, s. 3).

Spørgsmålet er altså, om denne nye tilgang til fysioterapien kan opretholde kvaliteten, fra da Bakkebo havde en fysioterapeut specielt knyttet. Umiddelbart er det svært at forestille sig, da man nu er foruden daglig fagprofessionel viden, som i stedet skal varetages af det i forvejen bebyrdede plejepersonale.

Delkonklusion

På baggrund af ovenstående analyse kan vi konkludere, at kvaliteten til dels er på det niveau, som Gribskov Kommune ønsker fra Aleris. Ved de forskellige tilsyn, som Gribskov Kommune har ført på Bakkebo Omsorgscenter, har det overordnet været småting, som kunne kritiseres. Opretholdelsen af kvaliteten må siges at være en tilsigtet konsekvens ved udliciteringen. Aleris skal være medvirkende til, at kommunen kan spare penge, men samtidig skal de kunne levere samme kvalitet, som kommunen selv gjorde inden udliciteringen. Da kommunen har valgt at centralisere fysioterapeuterne i Helsingø, kan det ses som en utilsigtet konsekvens. Det kan have betydning for kvaliteten, idet Bakkebo Omsorgscenter ikke længere har en fast fysioterapeut tilknyttet omsorgscentret. Der kan dermed argumenteres for, at fagekspertisen altså er forringet, da plejepersonalet skal varetage opgaver, som fysioterapeuten før tog sig af. Dette skal dog ikke ses som et resultat af udliciteringen, men i stedet som et resultat af en tydelig informationsasymmetri - netop det faktum, at principlen ikke kender til den daglige gang på Bakkebo Omsorgscenter.

Medarbejderforhold

Følgende vil inddrage det uanmeldte tilsyn fra 2014 samt de tre interviews. I afsnittet vil vi først og fremmest undersøge, hvordan udliciteringen har påvirket medarbejderne og her problematisere den stigende andel af frivillige. Ydermere vil konsekvenserne for de ansatte ved den øgede kontrol og dokumentation blive belyst. Det vil blive set i lyset af principal-agent-teorien i forholdet mellem Gribskov Kommune og Bakkebo.

Siden virksomhedsoverdragelsen til Aleris har der været en god dialog og et godt samarbejde mellem Aleris og FOA, som har hovedparten af de ansatte som medlemmer – knap 50 social- og sundhedsassistenter (Bilag A2, s. 7). Dette bekræfter Steen Andersen ligeledes, om end han understreger agentens primære hensigt på nyttemaksimering.

”Men Aleris har været en af de bedre. Men de er også en af de første, der var på markedet. Det vil sige, at så har man måske kendt lidt til dem. Vi har et godt samarbejde med Aleris. Men selvfølgelig er de jo ikke sat i verden for at løse Gribskov kommune eller nogle andre kommuners (problemer, red.), de er jo sat i verden for at tjene penge” (Bilag A2, s. 3)

Steen Andersen fremhæver altså betydningen af, at de to parter kender hinanden og derved har skabt en relation. Aleris og dermed Bakkebo har altså indgået i en god dialog og overholdt den gældende overenskomst fra tidligere, hvilket følgelig samtidig skal ses i forlængelse af virksomhedsoverdragelseslovgivningen (Bilag B1, s. 3). På trods af forhandlingerne om overenskomsten siden hen er overenskomsten dermed den samme som tidligere uden væsentlige ændringer (Bilag A2, s. 7). Dette vækker følgelig tilfredshed fra Gribskov Kommunes side.

” ... Der må vi sige, at arbejdet her kører altså på danske overenskomster og er registreret som danske firmaer, og virksomhedsoverdragelseslovgivning alene siger jo, at de skal blive på samme overenskomst et år eller to, før de kan ændre på det. Og det gør de jo så ikke engang” (Bilag B2, s. 3)

Aleris har altså overholdt overenskomsten, og man kan derfor tale om en ganske vellykket udlicitering, som ikke har berørt medarbejderne, hvad angår løn- og arbejdsvilkår. Dette kommer ligeledes til udtryk i det uanmeldte tilsyn, hvor medarbejderne overordnet har udtrykt tilfredshed med arbejdsvilkårene (Bilag F, s. 3)

Alligevel kan man tale om en vis medarbejderusikkerhed i forbindelse med overdragelsen til privat leverandør. For der kan helt naturligt opstå en usikkerhed i, at medarbejdernes arbejdsplads skifter hænder. En usikkerhed, som også bliver påpeget af Bakkebo.

"Altså jeg kan sige, at da vi gik her, var medarbejderne meget nervøse (ved virksomhedsoverdragelse red.). Man bliver jo rimelig loyal, og det, synes jeg, er en god, sund følelse at være loyal for det firma, så medarbejderne blev da meget nervøse, indtil vi ligesom vandt det her sted igen. Eller om det nu var nogle andre. For hvad sker der så?" (Bilag C1, s. 13)

Konkurrenceudsættelsen skaber altså et usikkerhedselement for medarbejderne, idet tilhørsforholdet til arbejdspladsen så at sige bliver sat på prøve. Her er der tale om endnu en faktor, som kommunen må tage til sig og tage stilling til, når de udbyder ved en efterfølgende udbudsrunde. Endvidere kan der opstå endnu en usikkerhed for medarbejderne, idet der ved en privat leverandør kan være en risiko for, at virksomheden går konkurs. Denne usikkerhed har også gjort sig gældende blandt medarbejderne på Bakkebo, hvilket aktivitetschef Lene erindrer.

"Hvad nu, hvis det går konkurs? Det gør kommunen jo aldrig. Der bliver man hele tiden nødt til at fylde på, kan man sige. Men hvis det nu er et eller andet firma, der går konkurs – og man har jo set et par historier i medierne, som jo blev det fra den ene dag til den anden – så kommunen skulle dække det" (Bilag C1, s. 15)

Usikkerheden for konkurs er endnu en bekymring for medarbejderne ved en udlicitering. En bekymring, som også Steen Andersen nikker genkendende til.

"Så skifter de (medarbejderne red.) fra det ene firma, som skifter til et andet firma - eller også er det det samme firma, som vinder - og det er jo også sikkerhedsmomentet, at de faktisk mister. Man føler, man er en slave, fordi man bliver solgt - altså ens arbejdsplads bliver solgt med eller uden penge -, men man bliver jo bare flyttet over på det andet skib. Det har jo også været et usikkerhedsmoment" (Bilag A1, s. 3)

Frygten for virksomhedsoverdragelse giver altså en mangel på tryghed for medarbejderne – en usikkerhed, som medarbejderne altså ikke umiddelbart ville have haft i kommunalt regi. Denne bekymring for en mulig konkurs bliver dog vurderet som relativ lav i Udbudsrapporten, idet der er tale om en stor virksomhed med et solidt fundament, som samtidig er aktiv på en lang række forskellige markeder og dermed formodes at kunne dække et eventuelt underskud.

” ... De (den private leverandør, red.) har mulighed for at kompensere for og udligne tab på enkeltmarkeder, som f.eks. det danske marked” (Udbudsrapporten, 2009, s. 8)

Dermed anfægter Udbudsrapporten i høj grad påstanden om en mulig konkurs hos virksomheden Aleris, om end der er set eksempler på konkursramte virksomheder i branchen i Sverige (ibid.).

Usikkerhedsmomentet hos medarbejderne kan dog ikke benægtes, hvilket også tydeligt kommer til udtryk i udtalelserne hos både Bakkebo Omsorgscenter og FOA.

Et øget pres på medarbejderne?

I det uanmeldte tilsyn fra 2014 opleves der fra en række medarbejdere et øget arbejdspress, hvor arbejdsopgaverne er blevet flere (Bilag F, s. 3). Ifølge Lene Drist fra Bakkebo betyder det dog ikke, at der i forsøget på en effektivisering bliver skåret i tiden på den enkelte beboer.

” Det er aldrig tid (der bliver skåret i red.). Tingene tager den tid, det tager, og nogle gange tager ting længere tid end andre. Det, synes jeg heller ikke, at vi hører. (...) Men på et plejecenter oplever jeg ikke tiden som et issue på nogen måder” (Bilag C1, s. 4)

Bakkebo Omsorgscenter slår altså fast, at tiden aldrig skal ses som led i en effektiviseringsproces. I stedet bør man måske kigge på selve fagligheden for medarbejderne, som altså umiddelbart har fået flere arbejdsopgaver. Foruden selve rehabiliteringen af beboerne, som tidligere er blevet berørt i kvalitetseffekten, nævnes i Tilsynsrapporten 2014, at medarbejderne oplever et øges arbejdspress i forhold til ernæringen af beboerne (Bilag F, s. 3). Endnu engang efterlyser medarbejderne behovet for en større viden på området. Medarbejderne skal efterhånden varetage flere og flere fagspecifikke arbejdsopgaver, som rækker udover deres faglige kompetencer, hvilket altså både kommer til udtryk i forhold til ernæring og rehabilitering. Man kan derfor tale om øget pres på medarbejderne i den forstand, at der i vid udstrækning er mangel på fagprofessionel viden på særlige områder, om end det større pres ifølge Bakkebo ikke sker på bekostning af tiden.

De frivilliges indtog

I forbindelse med udarbejdelsen af udbudsmaterialet ser man tydeligt BUM-modellens funktion. Her har Gribskov Kommune som bestiller mulighed for at stille krav til, hvilke faglige kompetencer medarbejderne skal have. Omvendt er det så udføreren, der står for selve driften af medarbejderne.

” Vi kan jo ikke forlange, at de skal have fire på en vagt eller noget andet, men vi kan forlange, at de skal leve op til nogle faglige standarder. Vi kan forlange, at de skal uddanne deres medarbejdere. Vi kan forlange, at

de skal leve op til nogle arbejdsmæssige vilkår – altså alle de ting kan vi jo skrive i en kontrakt.” (Bilag B2, s.

3)

Her ser man altså tydeligt den klare adskillelse mellem bestiller og udfører i BUM-modellen. Da kravspecifikationerne i udbudsmaterialet skulle formuleres, lagde FOA pres på Gribskov Kommune for at få et krav om medarbejdernes faglige kompetencer.

” Vi så gerne i udbudsmaterialet at alle have en faglært uddannelse, men dette havde kommunen og virksomheden desværre ikke råd til” (Bilag A2, s. 7)

FOAs ønske om at sikre – og måske endda højne – den faglige kompetence gennem uddannelse blev altså ikke en del af udbudsmaterialet. Man kan endda indvende, at man ved udbudsmaterialet fra Gribskov Kommune er gået i modsatte retning sammenlignet med FOAs krav. Frivillig arbejdskraft er i stedet kommet i fokus og er blevet en del af udbudsmaterialet som en form for innovativ tænkning.

” Når det kommer til frivillige, så er det en af visionerne i udbuddet, at vi også i innovationens navn inddrager frivilligheden ude på plejecentrene – hvordan man kan tænke civilsamfundet ind i det her. Hvordan man kan skabe et netværk omkring plejecentrene, så man ikke får de ensomme hybrider eller isolerede enheder, men at man ligesom får noget liv omkring det” (Bilag B2, s. 4)

Det ligger altså langt fra FOAs ønske om udelukkende faglært personale, og generelt er den stigende andel af frivillige på Bakkebo Omsorgscenter ikke noget, der behager Steen Andersen.

” ... Den største fare, der er inden for de danske plejecentre, det er alle de frivillige. Så sparer de på personalet, så nogle af de aktiviteter langsomt bliver rykket fra en faglig kerne til en frivillig kerne, som måske ikke har den samme forudsætning for at være der” (Bilag A2, s. 5)

Steen Andersen efterlyser helt tydeligt en faglig kompetence, for når visse aktiviteter går over i en 'frivillig kerne', mister man altså en fagprofessionel viden. I Gribskov Kommune er de udmærket klar over, at de frivillige ikke skal overtage personalets hovedopgaver, for her mangler de åbenlyst en fagviden.

” ... Man kan sige, at på den ene side er det jo enormt dejligt, at der er nogle frivillige inde, som laver gymnastik. Omvendt skal der også være noget faglighed inde i selve kerneopgaven, som vi har beskrevet i kontrakterne” (Bilag B2, s. 3)

Det er netop denne mangel på faglighed, som Steen Andersen ser et problem i, men tilføjer yderligere endnu en problematik i den stigende andel af frivillige. For de frivillige har heller ikke samme – hvis overhovedet nogen – forpligtelser som personalet, og det, mener Steen Andersen, på sigt kan være farligt. Han ser endvidere de frivilliges indtog som et klart udtryk for, at man den vej igennem kan spare økonomisk.

”Det bliver jo det der med at spare penge hele tiden på plejecentret (...), men hvad hvis den frivillige lige pludselig ikke kommer eller ikke vil over til Børge, fordi han er blevet senil eller dement (...), hvad så med ham – hvem skal så samle ham op?” (Bilag A2, s.5)

På grund af de manglende forpligtelser er det derfor samtidig vigtigt, at de frivillige ikke får nogle af plejecentrets kerneopgaver. Steen Andersen problematiserer det med følgende tænkte eksempel.

”Og der er bare lige pludselig en dag, hvor der er en diabetisk (beboer, red.), der får noget, som vedkommende bliver syg af, fordi en frivillig har gjort det af et godt hjerte, men ikke aner det” (Bilag A2, s. 5)

Derfor gør kommunen også et stort nummer ud af, at de frivillige ikke har samme forpligtelser, men i stedet er drevet af lyst – det betyder samtidig, at de skal holdes væk fra de kerneopgaver, som Steen Andersen problematiserer.

” Det er sådan, at de frivillige bliver drevet af lyst. De bliver ikke drevet af en eller anden pligt om, at ”du skal hen og hjælpe ham der hver onsdag” eller et eller andet. Det er en lyst til at gå ind og gøre en forskel. Og det er selvfølgelig den måde, frivillige skal motiveres og inddrages på. Så de skal ikke ind og lave kerneopgaver. De skal være i omkredsen og skabe det gode netværk og den gode stemning” (Bilag B2, s. 4)

Begge ser altså vigtigheden i, at kerneopgaverne bliver varetaget af personale med de fornødne faglige kompetencer.

” Man skal gå ud og sige: ”Det er meget fint, du kommer op og arbejder på Bakkebo, men inden et år, så er du forpligtet til at tage social- og sundhedsuddannelse, en serviceassistentuddannelse eller en kostuddannelse, hvis du skal stå i køkkenet, fordi vi vil gerne have en kvalitet, der er bedre”” (Bilag A2, s. 6)

På lang sigt er Steen Andersen altså ikke i tvivl om, at uddannelse er vejen frem, hvis man samtidig ønsker et forhøjet kvalitetsniveau.

Delkonklusion

En af de tilsigtede konsekvenser for medarbejderforholdene er, at deres løn- og ansættelsesforhold er de samme, da FOA er inden over og har en stor påvirkning. På medarbejderområdet findes flere utilsigtede konsekvenser ved udliciteringen. Da Aleris er en privat virksomhed, er det derfor en mulighed, at de går konkurs, hvilket kan resultere i usikkerhed blandt de ansatte. Ydermere har de ansatte fået flere ansvarsområder. De ansatte giver selv udtryk for, at de ikke har nok viden om de fagspecifikke områder, de skal håndtere. Det øgede pres på de ansatte fører her tilbage til forringelsen af den fagprofessionelle styrke. Plejepersonalet skal håndtere områder, der før var styret af fysioterapeuter, hvilket de ikke føler sig helt i stand til. En tredje utilsigtet konsekvens er den øgede frivillighed, som foregår på Bakkebo Omsorgscenter. Her kan man igen stille spørgsmålstegn ved, at man i stedet for at have uddannet personale bruger frivillige til forskellige opgaver på Bakkebo.

Innovationseffekt

I forbindelse med udliciteringen har Gribskov Kommune indskrevet deltagelse i Innovationspartnerskabet i kontrakten. Dette offentlige og private samarbejde er blevet lavet for at skabe en dialog imellem de forskellige parter. I al sin enkelthed er målet med dette samarbejde, at inddrage nye innovations teknologier, samt at forbedre den nuværende pleje. Innovationsdelen af analysen kommer til at tage udgangspunkt i udsagn fra de tre interviewaktører FOA, Gribskov Kommune og Bakkebo.

Innovationspartnerskabet er et offentlig- privat samarbejde der i fællesskab har en åben dialog baseret på deres respektive erfaringer, for at danne en ny og bedre udførelsesramme. Dialogen har særligt været møntet på velfærdsteknologi, samt en implementering af andre velfærdsydelser. Christian Wittenkamp, konsulent fra Gribskov Kommune uddyber her.

“Altså i det nye udbud her, der er det, der hed udviklingspartnerskabet tidligere lavet om til innovationspartnerskabet. Man kan sige konstruktionen minder meget om hinanden (...) Og der tematiserer man så nogle emner, det kan jo være man vil arbejde med velfærdsteknologi, det kunne være man ville arbejde mere med samarbejdet med lokalområdet, eller et helt nyt koncept de har skabt i Fredericia, man ville prøve at lægge ned over et eller andet i Gribskov, og der har man så en pulje penge inde i det innovationspartnerskab til at sætte nogle projekter i gang, inden for de temaer der er” (Bilag B2, s. 5)

Ifølge Gribskov Kommune har det ovenstående innovationspartnerskab været et godt samarbejde, hvor det har været en deling af viden, erfaringer og udvikling af innovation mellem det private og det offentlige. Det har således skabt et forum der både inkluderer den offentlige og private sektor, så fordelene er altså gensidige. Gitte Andersen fra Bakkebo Omsorgscenter er enig i at samarbejdet hen over kommunen går i den rigtige retning, og er blevet bedre siden hun startede i 90'erne.

“Jeg har været her siden 96. Og jeg kan huske i starten af den første udliciteringsperiode, hvor det var første gang, der var det sådan meget mere, at man ikke måtte tale med de andre konkurrenter. Uha, det var farligt, altså. Og der kan jeg virkelig se udviklingen – og heldigvis da er der blevet åbnet meget mere op og har fået samarbejdet på tværs, fordi det giver mening” (Bilag C1, s. 10).

Hvor der før var konkurrence de kommunale og private imellem, har udlicitering initiativet til offentligt-privat samspil tilmed løftet samarbejdsvilligheden fra de enkelte kommunale plejecentre. Offentlige parter er blevet sammenført i højere grad hvilket må antages højner muligheden for innovationen, i det de er mere villige til at dele erfaringer. Man har altså indfriet to tilsigtede fordele ved netværksstyring at akkumulerer større ressourceindsats og videndeling i den innovative indsats. Dette har man gjort ved den første af metastyringens værktøjer nemlig netværksdesignet, hvor de har inddraget relevante parter som complimentere hinanden.

Man kan i forbindelse med innovationspartnerskabet se en principal-agent dynamik, dette sker da agenten, her Aleris, antages værende nyttemaksimerende til egen fordel, og ikke deler viden med konkurrenter om nytænkning i forhold til drift af plejecenter.

“Principal-agentproblemet kan grundlæggende sammenfattes i følgende. En principal engagerer en agent til at arbejde for sig. Agenten har imidlertid sine egne mål. Den ansatte har f.eks. ikke som mål at præstere den størst mulige arbejdsydelse” (Bregm, 1999, s. 45)

Her er det altså nødvendigt de opbygger et incitamentssystem for at sikre en vedvarende interesse og deltagelse i innovationspartnerskabet. Dette incitamentssystem har to dele. I interview med Christian Wittenkamp og Lars Kallehauge omtaler de netop dette incitamentssystem.

“men rigtig mange af dem prøver jo at komme ind alle mulige andre steder, i andre kommuner og byder sig til, og hvis man har sådan en god track-record, fra Gribskov Kommune, der udbyder mest, jamen så er man interessant, det tror vi rent faktisk på incitamenterne, at de er med, de deltager meget aktivt i de der samarbejder, og der er vi glade for at høre, at det bliver bekræftet” (Bilag B2, s. 6)

En anbefaling eller en bred erfaring styrker deres bud i udbudsrunder andetsteds i og med de har flere års, og dermed en langt bredere, erfaring end de andre. Derudover får de ved at gentagende gange at vinde udbudsrunder et ry som gør dem attraktive i udbudsrunder i andre kommuner. Hernæst er der snak om et andet incitament som er i den mere rå penge form.

“der har man så en pulje penge inde i det innovationspartnerskab til at sætte nogle projekter i gang, inden for de temaer der er” (Bilag B1, s. 5)

Der er altså også en pulje penge som bliver tilskrevet innovationspartnerskabet der skal øge risikovilligheden i at prøve nye ting af, dette for at skabe større økonomisk frirum. Man kan altså her snakke om at der har været brug for metastyring her, især med brug af værktøjet mål- og rammestyring hvor der er blevet lagt en økonomisk ramme om dette netværk som skal tjene bindepunktet for de private virksomheders interesse. Dette er altså nødvendigt for at sikre en vedligeholdelse af førnævnte tilsigtede fordele ved netværksstyring.

Gitte Andersen påpeger også, at der kunne øjnes en hurtigere vej fra ide til handling på det privatdrevne plejecenter Bakkebo, og som en generel fordel ved den private sektor. Ud fra sin erfaring i både offentligt og privat regi udtaler hun.

“En stor forskel for mig er at kommunalberøringen er kortere her i det private, får jeg en god ide eller får mine medarbejdere en god ide så gør vi det bare nogle gange, eller så vender vi det bare lige med vores direktør som bare er et telefonopkald væk (...) kommandovejen er kortere, det er hurtigere at få lov til at gøre” (Bilag C1, s.2)

Gitte Andersen mener altså her, at der er en kortere vej til toppen og det er mindre bureaukratisk i det private. Dette er altså en fordel når det er kombineret med Innovationspartnerskabet skaber en langt kortere responstid på innovative idéer end i det kommunale.

Dog ser man ifølge Steen Andersen en negativ konsekvens af at puljen kan gå til private firmaer.

‘hvorfor er det der er profit- eller investeringselskaber der skal tjene på det overskud man laver, i stedet for det bliver samfundet der bruger den gevinst til udvikling til innovation, til medarbejderudvikling, til uddannelse af noget andet’ (Bilag A2, s. 4)

Her påpeger han, at hvis det innovative afprøves i virksomheden og er succesfuldt så giver det resultater, som kommunen altså ikke får del af, selvom de har dækket udgifterne til implementeringen. Hvis det

afprøvede innovative er af kvalitetsorienteret karakter får de forbedret ydelserne til borgerne, men er det af pengebesparende karakter medfører det altså kun overskud til den private virksomhed. Her kan man påpege en modstridende dynamik, som også bliver beskrevet af et af udfordringerne ved netværksstyring, nemlig at samarbejdet i netværket kan undermineres ved dårlig gensidig tillid samt konkurrence mellem de deltagende aktører påvirker selv samarbejdet i netværket (Torfing, 2008, s. 153). Senere beskriver Steen Andersen innovative udfordringer ved virksomheders natur samt kontraktstyringen.

“Man kan ikke lige pludselig ændre noget radikalt på et plejecenter, hvis man har lavet en kontrakt. Så er det kontrakten, der styrer, om det kan ændres. Men selvfølgelig, hvis de kan tjene penge eller kan se noget fornuftigt i det, så gør de det” (Bilag A2, s. 9)

Her påpeger han altså at hvis ikke karakteren af den innovation der skal implementeres ikke er økonomisk at virksomheder ikke har incitament til at gøre det, på trods af risikoen bliver dækket af kommunen. Dernæst ser han også et problem i, at kontraktens længde kan holde implementering af innovative opdagelser fra kommunens side stillestående, altså har man i en vis grad gjort sig afhængige af den gældende virksomhed for kunne afprøve og implementere nytænkning. Dette er en utilsigtet konsekvens da man ved innovationspartnerskabets skabelse ikke havde differentieret mellem karakteren af innovation og at nogle ville være mere attraktive for virksomhederne end andre. Dette kunne være grundet en mangel i netværksdesignet i og med man altså ikke har lagt en politisk formålsramme ind i for at sikre at prioriteringerne i afprøvelsen af de innovative indslag ikke kunne påvirkes af virksomhederne selv.

Delkonklusion

Ud fra den ovenstående analyse kan vi konkludere, at udliciteringen har skabt en tilsigtet positiv innovativ effekt på plejeområdet i Gribskov Kommune, som der også er ytret fra Bakkebos side. Inden udliciteringen fandt sted havde man ikke et innovations-initiativ fra kommunes side, hvilket må ses som en afgørende faktor i denne sammenhæng. Dette Innovationspartnerskab har lykkedes tilsigtet, i at samle offentlige såvel som private aktører i dialog om forbedring af Gribskovs Kommunes drift af plejecentre. Samtidig har Gribskov Kommune formet et incitamentssystem, hvor de sikret kontinuerlig interesse i deltagelsen fra de private virksomheder. FOA's sektorformand Steen Andersen indvender dog, at det er problematisk at den mulige gevinst ved innovative implementering fra virksomhedens side ender i virksomhedens lomme frem for yderligere offentlige reinvesteringer og dermed bidrag til yderligere innovation.

Diskussion

I følgende vil vi diskutere konsekvenserne af udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter og vurdere, hvilke overordnede styringsformer vores case bærer præg af.

Som tidligere vist foregår der altså en høj grad af dokumentation og kontrol på Bakkebo Omsorgscenter. Dette skal dels ses i lyset af, at man ved New Public Management søger en gennemsigtighed i agentens udførelse af arbejdet. Dels at Gribskov Kommune - der er ansvarlige for, at borgerne får den service, de er tilegnet - i kontraktindgåelsen får stillet en sikkerhed for, at leveringen af ydelsens kvalitet bliver opretholdt og sikret. Problemstillingen her er, at agentens egentlige arbejde reduceres for, at principalen tilfredsstilles gennem kontrollen.

“Fordelene ved at styre pr. kontrakt er, at forventningerne og ressourcerne kommer frem i lyset. (...) Der kan dog være stor forskel på, hvordan aktørerne opfatter kontrakterne. En måde at anskue kontrakter på er at se dem som styrings- og kontrolredskaber” (Greve, 2009, s. 173).

Man kan samtidig se principal-agent-teorien som en teori, der i høj grad bygger på en mistillid i forholdet mellem principal og agent.

“Både principalen og agenten forsøger at maksimere deres egennytte og har en fælles forståelse af det spil, der foregår mellem dem” (Torfing, 2008, s. 198).

Principalens ønske om en overordnet kontrol skinner tydeligt igennem, men kan altså samtidig ses som hæmmende for agentens arbejde. På Bakkebo Omsorgscenter kommer dette til udtryk i form af en ekstrem grad af dokumentationsarbejde - en arbejdsbyrde, som tydeligvis ikke altid bliver overholdt til punkt og prikke jævnfør særligt Sundhedsstyrelsens tilsynsrapport (Bilag E, s. 2).

Den manglende dokumentation kan ses som, at det faglige omsorgsarbejde er blevet vægtet højere i forhold til dokumentationen. Dette sætter jo umiddelbart Bakkebos ansatte i et positivt lys i forhold til prioriteringen af arbejde, omend det ikke ændrer på det bærende mistillids- og kontrolprincip fra Gribskov Kommunes side. Dette skal ikke ses som en kritik rettet udelukkende imod Gribskov Kommune, men af den overordnede tankegang, der er præget af New Public Management.

Dette er FOA's Steen Andersen også modstander af, da han jo som bekendt varetager de ansattes interesser, og efterlyser i højere grad at tankegangen skal baseres på tillid og mere frihed til de fagprofessionelle medarbejdere.

“Kast bolden, slip den. Slip friheden løs! Ikke at det skal være et tag selv bord for medarbejderne, så de kan komme og gå, som de vil. Slet ikke det. Men det er dem (personalet, red.), der er den vigtigste ressource. Og det er dem, der har ideerne” (Bilag A2, s. 10)

Løsningen fra FOAs side er altså en langt højere tillid til medarbejderne. Her kan man netop indvende, at der gennem denne kontrol kommer et for stort fokus på selve dokumentationen af arbejdet frem for den egentlige ydelse. Det resulterer blot i en yderligere bureaukratisering, selv om målsætningen med markedsstyringen har været en afbureaukratisering (Kamp m.fl., 2013, s. 53), hvilket kan forekomme paradoksalt. I den forbindelse kan man argumentere for, at den økonomiske gevinst, som er blevet bevist ved udliciteringen, bliver hæmmet af det administrative arbejde i form af dokumentation. Dette kan i FOAs perspektiv undgås ved en højere grad af tillid til, at medarbejderne gør deres arbejde. Man kan også indvende, at jo mere man italesætter og indretter sig efter, at medarbejderne handler egoistisk og nyttemaksimerende, jo mere vil de ansatte opføre sig således (Torfing, 2008, s.199). Dette kan ligeledes ses i sammenhæng i tilfældet med udliciteringen af Bakkebo Omsorgscenter og Aleris som agent. For når man vælger at udlicitere, må man samtidig have tilliden til, at den leverandør, man har valgt til opgaven, er opgaven ansvarlig.

I forlængelse af den tillid, som efterlyses, må man også nævne vigtigheden af den fagprofessionelle viden hos medarbejderne. Her er nedprioriteringen af fysioterapien på Bakkebo Omsorgscenter et glimrende eksempel. For som det uanmeldte tilsyn beskriver, skaber det en usikkerhed hos personalet, som ikke føler sig rustet til at varetage opgaven. Der er altså tale om en manglende faglig ekspertise, som ikke må undervurderes, idet det kan ses som en forringelse af kvaliteten, når nu tilgængeligheden er blevet sværere. Derfor må uddannelse være vejen frem, hvilket altså også står højt på Steen Andersens og FOAs liste, som følgelig igen varetager sine medlemmers interesser. Det er jo som sådan ikke en ambition, som Gribskov Kommune ikke deler, men som principalen med den overordnede styring - herunder ansvaret for budgetterne - lader det sig simpelthen ikke gøre. For Steen Andersen og FOA spiller økonomien ikke på samme måde en rolle, men derimod en større vægtningen af de faglige værdier.

“... Vi synes jo at kvalitet og service skulle vægte meget højere, og måske innovation i stedet for økonomi. Og så er det jo ikke fordi man ønsker at forbedre kvaliteten for de ældre, men af en årsag: at spare penge” (Bilag A2, s. 4)

Problemet er her, at budgettet ikke umiddelbart er til det - det er dermed et spørgsmål om prioritering, hvilket i sidste ende er principalens beslutning, for Gribskov Kommune er naturligvis interesseret i den

bedst mulige kvalitet og service til deres borgere. Det er netop også derfor, at Gribskov Kommune har taget imod de frivillige med åbne arme. Her kan man argumentere for, at det følgelig langt fra er en forbedring af kvaliteten, men snarere end erkendelse af, at skal der skabes besparelser, kan de frivillige ses som et udmærket alternativ på de perifere opgaver. De må og skal ikke ses som en erstatning, men i stedet som en arbejdskraft, der bliver drevet af lyst (Bilag B2, s. 4). Her kommer det tydeligt til udtryk, at principalen med det overordnede perspektiv forholder sig til det økonomiske, således at agenten må og skal integrere andre værdier end fagligheden, herunder effektivitet (Sehested, 2008, s. 67).

Medarbejderne i klemme?

Som tidligere vist er medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår uændret og derved på lige fod med tidligere offentlig overenskomst. Overenskomstforhandlingerne mellem Aleris og FOA er forløbet succesfuldt, mens virksomhedsoverdragelseslovgivningen ligeledes har spillet ind og sørget for medarbejdernes vilkår. Fra Gribskov Kommunes side må de se tilbage på et fornuftigt forløb, hvor de har fået inddraget medarbejderne i forhandlingerne og planlægningen af det nye udbud.

“Medarbejderne var faktisk med i starten til at fortælle om hvad de synes skulle være bedre i de nye kontrakter. Så det er jo ikke fordi man kører en proces hvor der sidder nogen og beskriver hvordan tingene skal være i udbudsmaterialet, og så er det sådan det bliver” (Bilag B2, s. 3)

At medarbejderne har været så stærkt repræsenteret i forhandlingerne, skal ses som en tilsigtet konsekvens, som her vurderes på baggrund af fagforeningens historisk unikke rolle på det danske arbejdsmarked.

“altså vi har haft en holdning til det at man skal ikke konkurrere på løn og arbejdsvilkår og sådan nogle ting, vi skal konkurrere på en måde hvor man kan gøre det smartere, eller man kan investere sig i noget teknologi der gør at medarbejderne får det bedre” (Bilag A1, s. 4)

FOA har på vegne af medarbejderne stået stærkt i forhandlingerne, hvorfor der ikke er gået på kompromis med vilkårene for løn- og ansættelsesvilkår. Omvendt kan man se tegn på en utilsigtet konsekvens ved udliciteringen, idet en mulig virksomhedsoverdragelse ved udbuddet skaber en fremtidsusikkerhed for medarbejderne, samt risikoen for, at en leverandør kan gå konkurs. Fra Gribskov Kommunes side er det præmissen for at skabe udbuddet, og derfor må de som bestiller skulle acceptere den for at opnå den økonomiske gevinst. Dette gør sig ligeledes gældende for medarbejderne, som må leve med den usikkerhed under selve udbuddet - en utilsigtet konsekvens, som dog må konstateres uundgåelig.

I forbindelse med inddragelsen af FOA og medarbejderne i udbudsprocessen kan man argumentere for, at New Public Management-tænkningen med sin klare opdeling gennem BUM-modellen har begrænsninger, som Gribskov Kommune på pragmatisk vis har undgået ved et inddragende samspil, som er præget af en netværksstyret tilgang med en demokratisk dialog (Torfing, 2008, s. 53).

“Altså jeg har indtryk af at man i den her New Public Management er meget fokuseret på hvor meget klar opdeling i bestiller-udfører forholdet. Og det er der jo stadigvæk fordi det er stadigvæk os der bestiller, og fortæller hvad de skal herude, men jeg tror vi samarbejder mere med udføreren end vi måske gjorde” (Bilag B2, s. 7)

Christian Wittenkamp giver her udtryk for, at der i højere grad er samarbejde over grænserne mellem bestiller og udfører. Dette skred væk fra New Public Management-styringens stramme ansvarsopdeling ses altså både tidligt i forløbet ved selve udbudsdannelsen, men i lige så høj grad ved innovationspartnerskabet. Mens de i begyndelsen af udliciteringsperioden - omkring 1990'erne - var mere opmærksomme på den skarpe opdeling mellem bestiller og udfører, ses der nu også på innovationsområdet tegn på en tilgang, der er præget af netværksstyring.

“Jeg tror i hele taget på det der med at samarbejde i stedet for bare at lave en beslutning, det tror jeg. Men man har lidt indtrykket af, at i starten af den der udliciteringsbølge på sundhedsområdet, der var det sådan: Her er en kontrakt, make it work, ikke. G: Ja, det tror jeg også. Og det tror vi nok ikke helt så meget på mere” (Bilag B2, s. 7)

Dette samarbejde er en tilsigtet konsekvens, idet man ønsker at opnå en bedre deling af viden og erfaring, som der er bred enighed om hos vores omfattede aktører.

“Altså jeg synes at vi har et imponerende godt samarbejde på tværs af leverandørerne. Både med de kommunale og de andre private” (Bilag C1, s. 9)

Samarbejdet kommer altså Aleris til gavn, idet de deler erfaringer med andre leverandører, mens de sammen med Gribskov Kommune kan skabe nye målsætninger og resultater. Omvendt kommer det Gribskov Kommune til gavn, da de som principal får reduceret den informationsasymmetri, der er kendetegnet i forholdet mellem principal og agent. Man kan derved tale om en opblødning i principal-agent-forholdet, som ligeledes skal ses i sammenhæng med en mindre skarp ansvarsopdeling i bestiller-udfører-modellen.

Selvom tendensen vedrørende opblødning af ansvarsfordelingen ligger for, kan man stadig forestille sig, at kontraktstyrings punktlige arbejdsbeskrivelse kan hæmme muligheden for nye tiltag i hverdagen. Her kunne man teoretisk forestille sig en potentiel udfordring, når ydelserne bliver beskrevet så nøje i kontrakten, at der ikke er incitament til, at agenten - i vores tilfælde Aleris og deres medarbejdere - skal tænke innovativt (Greve, 2009, s. 155). Modsat kan man argumentere for, at kontraktstyringen fremmer innovation og udvikling, idet den lettere banalt hjælper til en skriftlighed, som gør det lettere at blive enige om faglige målsætninger. Samtidig fremmer det dialogen mellem bestiller og udfører, da parterne mødes for sammen at skabe de krav og mål, der ønskes (Ejersbo & Greve, 2002, s. 202). Dette har som tidligere vist også gjort sig gældende med casen om Bakkebo Omsorgscenter. Ovenstående bekymringer er derfor også blevet imødekommet af Gribskov Kommune i form af det økonomiske incitament.

“Men der er penge i det (Innovationspartnerskabet, red.), og så tror jeg, i hvert fald ud fra den teori vi arbejder med, at vores leverandører generelt er interesserede i at udvikle sig, selvfølgelig hvis der er ressourcer i det, og det er der så” (Bilag B2, s. 6)

Ud fra denne pengepulje sættes en forudsætning om, at agenten er nyttemaksimerende. Gribskov Kommune har været nødsaget til at opstille nogle rammer og incitamentsstrukturer, således at det også er fordelagtigt for den private leverandør at indgå i samarbejdet. Samtidig kan igen inddrages pointen om, at det følgelig gavner den private leverandørs mulighed for at komme ind på nye markeder i andre kommuner. Begge pointer bekræfter altså teorien om agenten som nyttemaksimerende, og Gribskov Kommune må altså acceptere spillereglerne og skabe en incitamentsstruktur, som gør det fordelagtigt for begge parter. Her kan man indvende, at var udførerne udelukkende i offentligt regi, havde det ikke været nødvendigt med en økonomisk incitamentsstruktur for at forbedre den innovative velfærd. Men når nu udførerne er private leverandører, må man acceptere præmissen, så der er et gensidigt udbytte af innovationspartnerskabet. Afsluttende kan det altså siges, at selv om der er argumenteret for, at innovationspartnerskabet - og for den sags skyld den inddragende forhandling med relevante aktører i udbudsprocessen - har tydelige elementer fra netværksstyringen, er det overordnede styringsrationale stadig præget af New Public Management-tankegangen og teorien om forholdet mellem principal og agent.

Konklusion

Rapporten har haft til mål at afdække en række effekter af udliciteringen af et specifikt plejecenter. Vores undren har primært gået på, hvilken påvirkning det har at indlejre den private sektor i udførelsen af velfærdsopgaver. Gennem forvaltningspolitisk teori har vi fået basal viden om moderne tendenser om ledelse i den offentlige sektor, og ved hjælp af interviews og analyse af dokumenter har vi søgt konkretiseret viden om omfanget af disse i denne specifikke case. For at opsummere problemformuleringen.

“Hvilke tilsigtede og utilsigtede konsekvenser kan der spores ved udlicitering af Bakkebo Omsorgscenter i Gribskov Kommune?”

Kigger man på den økonomiske effekt, er der tydeligt en økonomisk tilsigtet gevinst for Gribskov Kommune, som er kommet fra det administrative plan på grund af en afbureaukratisering. Samtidig ses en tilsigtet konsekvens ved medarbejderforholdene, idet virksomhedsoverdragelsen ikke har betydet en forringelse af overenskomsten, hvilket i første omgang skal ses som et resultat af virksomhedsoverdragelseslovgivningen og dernæst fagforeningens stærke rolle i form af FOA. Den tilsigtede konsekvens ved kvalitetseffekten er, at kvaliteten af plejen er uændret i den forstand, at når det handler om omsorg og pleje, er der ikke blevet gået på kompromis. Det har altså hele tiden været i Gribskov Kommunes interesse, at kvaliteten har bibeholdt samme niveau på trods af den økonomiske besparelse. Ved den innovative effekt ses der ligeledes en tilsigtet konsekvens, da man har opnået et godt, dialogbaseret samarbejde mellem kommunen og Aleris og derved Bakkebo Omsorgscenter. Den vej igennem har man fået mulighed for en vidensdeling mellem parterne. Den økonomiske besparelse har dog også medført en række utilsigtede konsekvenser. At økonomien er kommet i højsædet, har nemlig betydet, at en privat leverandør i form af Aleris er kommet på banen som udfører og agent. Tilføjelsen af denne nye aktør har medført en klar adskillelse mellem bestiller og udfører, som dog er forsøgt opløst gennem en netværkspræget tilgang. Adskillelsen har altså resulteret i en tydeligere informationsasymmetri mellem principalen og agenten. Dette tydeligst eksemplificeret i kvalitetseffekten, hvor Gribskov Kommune har centraliseret fysioterapien. Her kan man altså tale om en svækkelse af den faglige ekspertise på Bakkebo Omsorgscenter, som dog ikke skal ses som et resultat af udliciteringen, men snarere skal ses som et udtryk for manglende faglig viden fra Gribskov Kommunes side.

Udliciteringen har dog betydet en medarbejderusikkerhed, da der ved udbuddet er en risiko for virksomhedsoverdragelse. Endvidere er andelen af frivillige øget, hvilket alt andet lige går udover

uddannelsesniveaue, om end de ikke tager sig af kerneopgaverne. Ved den innovative effekt er problemet, at agenten Gribskov Kommune må skabe en incitamentsstruktur af økonomisk karakter for at fremme udviklingen og innovationen, idet der ved en privat leverandør er tale om en nyttemaksimerende agent. Det overordnede styringsrationale i New Public Management-tankegangen er dermed stadig gældende.

Samlet set kan man altså konkludere, at der overordnet er tale om en vellykket udlicitering fra Gribskov Kommunes side i den forstand, at man ved udlicitering af et plejecenter har at gøre med en samlet enhed. Det vil dermed sige, at den private leverandør har ansvaret for hele institutionen - altså både den generelle omsorg og pleje, køkkendriften etc. At rammerne - herunder den gode dialog aktørerne imellem, hvor særligt fagforeningen har stået stærkt, Aleris' solide erfaring på markedet samt virksomhedsoverdragelseslovgivningen - har resulteret i, at udlicitering i projektets case om Bakkebo Omsorgscenter har været et forholdsvis sikkert område at konkurrenceudsætte.

Perspektivering

I forlængelse af ovenstående konklusion har det vist sig, at udlicitering af et plejecenter overordnet har været vellykket. Der har dog været eksempler på, at udlicitering af et blødt velfærdsområde er gået grueligt galt. Hjemmeplejeselskabet Kærkommen var for nyligt involveret i en voldsom skandale. Her pressede de deres medarbejdere i effektiviseringens navn til at snyde borgerne for hjælp i forsøget på at holde tidsplanen - en tidsplan, som virkede helt urealistisk at kunne holde sig indenfor (Den offentlige sektor, 2015). Dette skete følgelig fordi, Kærkommen som privat leverandør udelukkende var profitorienteret, og derfor ville have sine ansatte til at nå så mange borgere på så lidt tid som overhovedet muligt. Her kan man altså tale om en overeffektivisering, som altså både bliver på bekostningen af medarbejderforholdene og selve kvaliteten af plejen.

I den forbindelse kan man set i bagklogskabens klare lys argumentere for, at det havde været mere oplagt at tage udgangspunkt i udlicitering af hjemmeplejen frem for et plejecenter, når nu vi i projektet havde en ganske kritisk tilgang til udlicitering.

Refleksioner

Først og fremmest kunne det have været oplagt med interviews af ældre beboere, så man også fik fokus på kvaliteten af omsorgen af de ældre og ikke udelukkende havde fokus på medarbejdernes faglighed. På den måde havde projektet ligeledes fået brugerperspektivet på kvaliteten, men der har vi altså valgt at afgrænse os til fokus på medarbejderperspektivet.

Ydermere havde vi i overvejelserne at lave deltagerobservation på Bakkebo Omsorgscenter, om end det ville have været for tidskrævende i forhold til forklaringskraften på projektets problemstilling. Det ville dog have åbnet op for et helt nyt aspekt af medarbejdernes daglige gang og ligeledes givet mulighed for at se det fra brugernes synspunkt. I relation til medarbejderne kunne det særligt have været interessant at følge stemningen på plejecentret op til et udbud.

Vi har endvidere begrænset os fra en komparativ metode, hvor man kunne have lavet en sammenligning mellem det privatdrevne Bakkebo Omsorgscenter og et kommunalt drevet plejecenter, som eksempelvis er tilfældet i effektanalysen af Rambøll.

Litteraturliste

- Ballegaard, M., & Schultz, P. &. (1999). *Nye vinde i den kommunale økonomistyring*. København: Kommunernes Landsforenings Forlag. 1. udgave
- Bregm, K. (1999). Anvendelse af direkte økonomiske incitament i den offentlige sektor. I K. Bregm, *Omstilling i den offentlige sektor - I et økonomisk perspektiv* (s. 41-65). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave
- Bregm, K. (1999) (red.). *Omstilling i den offentlige sektor - I et økonomisk perspektiv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave
- Brinkmann, S. &. (2015). Kvalitative metoder, tilgange og perspektiver: En introduktion. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 13-20). Hans Reitzels Forlag. 2. udgave
- Brinkmann, S. (2015). Etik i en kvalitativ verden. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L. *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 463-479). Hans Reitzels Forlag. 2. udgave
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (red.) (2015). *Kvalitative metoder - En grundbog*. Hans Reitzels Forlag. 2. udgave.
- Christiansen, L. M. (2002). Kontrakter og kvalitet. I N. Ejersbo, & C. Greve, *Den offentlige sektor på kontrakt* (s. 139-155). København: Børsens Forlag. 1. udgave
- Davis, J. D. (1999). Markedsløsning på den offentlige sektors. I K. Bregm, *Omstilling i den offentlig - I et økonomisk perspektiv* (s. 103-125). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2002). Introduktion til den offentlige sektor. I Ejersbo, N. & Greve, C., *Den offentlige sektor på kontrakt* (s. 15-28). København: Børsens Forlag. 1. udgave.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2002). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag. 1. udgave.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2008). *Modernisering af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag. 2. udgave.

- Flyvbjerg, B. (2015). Fem misforståelser om casestudiet. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L., *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 497-520). København: Hans Reitzels Forlag. 2.udgave.
- Frederiksen, M. (2015). Mixed methods-forskning. I Brinkmann S. & Tanggaard, L., *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 197-213). Hans Reitzels Forlag. 2.udgave.
- Greve, C. (red.) (2007). *Offentlig ledelse og styring*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave.
- Greve, C. (2008). Konkurrenceformen og ledelsesstrategier. I J. Torfing, *Ledelse efter kommunalreformen - Sådan tackles de nye udfordringer* (s. 121-139). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave.
- Greve, C. (2009). *Offentlig ledelse - Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 2. udgave
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag. 2.udgave
- Lund, H. H. (2010). *New Public Management - Rehabilitering af markedet*. København : Alternativ. 2. udgave
- Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann, & L. Tanggaard, *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 153-167). Hans Reitzels Forlag. 2.udgave
- Mortensen, J. B. (1999). Udlicitering og effektivisering af den offentlige sektor. I K. Bregm, *Omstilling i den offentlige sektor - I et økonomisk perspektiv* (s. 179-193). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave
- Nielsen, H. K. (2015). Kritisk teori. I S. & Brinkmann, *Kvalitative Metoder - En grundbog* (s. 373-387). Hans Reitzels Forlag. 2.udgave
- Nielsen, P. (2011). *Velstandssamfundet*. Frederiksberg C.: Frydenlund. 1. udgave
- Nielsen, P., & Jespersen, J. &. (2013). *Den økonomiske teoris historie - En introduktion* . København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.2. udgave

Olsen, P. B. (2013). *Problemorienteret projektarbejde - en værktøjsbog*. Frederiksberg C: Roskilde Universitets Forlag. 3. udgave

Sørensen, E. (2008). Institutionsledere mellem politik og administration. I J. Torfing, *Ledelse efter kommunalreformen - Sådan tackles de nye udfordringer* (s. 43-56). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave

Tanggaard, L. &. (2015). Interviewet: Samtalen som forskningsmetode. I Brinkmann, S. & Tanggaard, L., *Kvalitative metoder - En grundbog* (s. 29-54). Hans Reitzels Forlag. 2. udgave

Torfing, J. (red.) (2008). *Ledelse efter kommunalreformen - Sådan tackles de nye udfordringer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave

Torfing, J. (2008). Ledelsesudfordringer i danske kommuner. I J. Torfing, *Ledelse efter kommunalreformen - Sådan tackles de nye udfordringer* (s. 191-203). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave

Torfing, J. (2008). Strategisk styring af styringsnetværk i kommunerne. I J. Torfing, *Ledelse efter kommunalreformen - Sådan tackles de nye udfordringer* (s. 141-161). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag. 1. udgave

Vrangbæk, K. &. (2007). Offentlig ledelse og styring. I C. Greve, *Offentlig ledelse og styring* (s. 151-165). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Rapporter

Askgaard, R., Elvig, M., Kramer, J., Hadberg, P., & Morell, M. (Afleveret/bedømt i maj 2015). *Gruppeopgave i BK6: Kvalitative Metoder*. Roskilde: 2. Semester Sam.Bach.

Christensen, J. R. (2012). *Fra medarbejder til merarbejder*. København: KORA.

Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?*. Public Administration vol. 69, issue 1. Marts 1991.

Kamp, A., Hohnen, P., & Hvid, H. &. (2013). *New Public Management, Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet*. Roskilde Universitet: Center for arbejdslivsforskning.

Møller, A. &. (2014). *Tilsynsrapport - Uanmeldt tilsyn Bakkebo, Gribskov Kommune*. Aalborg: Revas aps.

Petersen, O. H., Hjelmars, U., & Vrangbæk, K. &. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*. Roskilde : Roskilde Universitet.

Smith, U. (2013). *Tilsynsrapport 2013 - Bakkebo Omsorgscenter*. København: Sundhedsstyrelsen .

Udbudsrådet. (2009). *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne*. København: Udarbejdet af Rambøll.

Internetsider:

Arbejderen.dk: Danmarks største udlicitering. Udgivet af Arbejderen. Sidst opdateret: 02.03.2014.

Internetadresse: <http://arbejderen.dk/indland/danmarks-st%C3%B8rste-udlicitering> - Besøgt d. 19.05.2015 (Internet)

Berlingske Business:Kapitalfond lader dansk hjemmeplejefirma gå konkurs: Udgivet 24.3.2015:

<http://www.business.dk/detailhandel/kapitalfond-lader-dansk-hjemmeplejefirma-gaa-konkurs> - Besøgt d. 25-5-2015 (Internet)

Den offentlige sektor: Ældre snydes for hjemmehjælp:

<http://www.den-offentlige-sektor.dk/aeldre-snydes-hjemmehjaelp> - Senest besøgt d. 25.05.2015 (internet)

Ekstra Bladet: Ældre snydes for hjemmehjælp: udgivet af den offentligt sektor 26.1.2015:

<http://www.den-offentlige-sektor.dk/aeldre-snydes-hjemmehjaelp> - Besøgt d. 25-5-2015 (Internet)

Information.dk: Politikernes forræderi mod folket. Udgivet af Information. Sidst opdateret: 05.05.2015. Internetadresse: <http://www.information.dk/532169> - Besøgt d. 11.05.2015 (Internet)

Christensen, Jeppe Rasch & Hjelholt, Anders: Fra medarbejder til merarbejder

http://www.oao.dk/fileadmin/user_upload/politik_og_oekonomi/Fra_medarbejder_til_merarbejder.pdf - Senest besøgt d. 25.05.2015 (internet)

Offentlige Ansattes Organisationer: Udlicitering af plejeopgaver;

<http://www.oao.dk/index.php?id=19&uid=100057&view=1&cHash=5b101af07edb192303cfbdaa235b6ca1> - Senest besøgt d. 25.05.2015 (internet)

Revas ApS: <http://revasaps.dk/> - Senest besøgt d. 26.05.2015 (internet)

Udbudsportalen: Samlede drift af 3 omsorgscentre

<http://www.udbudsportalen.dk/Cases/Dokumentation/Udbud-af-den-samlede-drift-af-3-omsorgscentre/#tab78616> - senest besøgt d. 25.05.2015 (Internet)

Udbudsportalen: Konkurrenceudsættelse af personlig pleje:

<http://www.udbudsportalen.dk/Cases/Erfaringsartikler/Konkurrenceudsattelse-af-personlig-pleje1/> - Senest besøgt d. 25.05.2015 (internet)

Udbudsportalen: Strategi og politik for udbud Internetadresse:

<http://www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/udbudsstrategi/> - Senest besøgt d. 25.05.2015 (Internet)

Bilagsoversigt

Bilag A1 – Interview med FOA 1. omgang

Bilag A2 – Interview med FOA 2. omgang

Bilag B1 – Interview med Gribskov Kommune 1. omgang

Bilag B2 – Interview med Gribskov Kommune 2. omgang

Bilag C1 – Interview med Bakkebo Omsorgscenter 1. omgang

Bilag C2 – Interview med Bakkebo Omsorgscenter 2. omgang

Bilag D – Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje – og omsorgsopgaver i kommunerne (Rambøll)

Bilag E – Tilsynsrapport 2013 Bakkebo Omsorgscenter (Sundhedsstyrelsen)

Bilag F – Tilsynsrapport Bakkebo Omsorgscenter Gribskov Kommune 2014 (Revas ApS)

Bilag G – Dansk/Engelsk abstract