

KS

**VEILEDER I BESTILLER- OG  
UTFØRER ORGANISERING AV  
EIENDOMSDRIFT OG  
TEKNISKE TJENESTER**

Asplan Viak og Terramar



VEILEDER I BESTILLER - UTFØRERORGANISERING -  
EIENDOMSDRIFT/TEKNISKE TJENESTER

KS

Emne: Bestiller – utførerorganisering av bygg- og eiendom samt tekniske tjenester i kommunene

Kommentar:

Forfatter Christian Skattum, Cathrine Lyche, Steinar Harstad

Nøkkelord Bestiller – utførerorganisering, kommuner, bygg- og eiendom, tekniske tjenester, kommuneeksempler

Prosjektnr 106108

Rapportnavn Veileder i bestiller - utførerorganisering - eiendomsdrift/tekniske tjenester

Rapportnr

Lagret lap87, O:\705297 KS Veileder BU-org\Veileder BU modell ver 8. 0.doc

Sist lagret dato: 25.11.2004

Sist lagret av: Cathrine Lyche

Asplan Viak AS  
Rådhusstorget 5  
Postboks 24  
1300 SANDVIKA

Tlf: +47 67525200  
Faks: +47 67525299  
E-post: sandvika@asplanviak.no  
Web: www.asplanviak.no

## FORORD

Denne veilederen er utarbeidet Asplan Viak og Terramar på oppdrag fra KS. Arbeidet er gjennomført i tett dialog med KS og referansegruppen for dette prosjektet. Vi har hatt stor utbytte av denne gruppen engasjement og innspill, og håper denne veilederen vil være til hjelp for kommuner i arbeidet med vurdering av BU-modellens muligheter og utfordringer og ved en eventuell innføring i egen virksomhet.

Arbeidet er gjennomført av Cathrine Lyche, Steinar Harstad og Christian Skattum, med sistnevnte som prosjektleder.

Signe Pape har vært fagansvarlig i KS.

Sandvika, 25.11.2004

For Asplan Viak AS

Christian Skattum

Prosjektleder

# INNHOOLD

<b>1</b>	<b>OM VEILEDEREN .....</b>	<b>4</b>
1.1	GENERELT .....	4
1.2	UTARBEIDELSE AV VEILEDEREN .....	4
1.3	SLIK BRUKER MAN VEILEDEREN .....	5
<b>2</b>	<b>INTRODUKSJON TIL BU-ORGANISERING .....</b>	<b>7</b>
2.1	KORT OM BU-ORGANISERING OG BRUK AV BEGREPER I DENNE VEILEDEREN .....	7
2.2	HVORFOR VELGER MAN BU-ORGANISERING? .....	8
2.3	MÅLSETTINGER FOR BU-ORGANISERING .....	9
2.4	STATUS OG TRENDER FOR BU-ORGANISERING I KOMMUNENE .....	9
<b>3</b>	<b>BESLUTNINGSPROSESS – SENTRALE PROBLEMSTILLINGER OG AVVEININGER VED BU-ORGANISERING.....</b>	<b>15</b>
3.1	FORSKJELIGE ANVENDELSER AV BU-MODELLEN .....	15
3.2	TILKNYTNINGSFORMER .....	16
3.3	SENTRALE VURDERINGER .....	19
<b>4</b>	<b>BEHOVET FOR ROLLEAVKLARING VED INNFORING AV BU-MODELL .....</b>	<b>26</b>
4.1	POLITIKERROLLEN .....	27
4.2	SENTRALADMINISTRASJONENS OG RÅDMANNENS ROLLE .....	29
4.3	FAGSPESIFIKK BESTILLERENHET .....	30
4.4	UTFØRERS ROLLE .....	30
<b>5</b>	<b>BESTILLINGEN .....</b>	<b>31</b>
5.1	FASER I BESTILLINGEN .....	31
<b>6</b>	<b>EKSEMPLER PÅ BU-ORGANISERING.....</b>	<b>37</b>
6.1	OVERSIKT OVER KOMMUNEEKSEMPLENE .....	37
6.2	RESULTATENHET SOM TILKNYTNINGSFORM .....	38
6.3	KOMMUNALT FORETAK SOM TILKNYTNINGSFORM .....	45
6.4	INTERKOMMUNALT SELSKAP SOM TILKNYTNINGSFORM .....	50
6.5	AKSJESELSKAP SOM TILKNYTNINGSFORM .....	51
<b>7</b>	<b>GJENNOMFØRINGSMODELL OG SUKSESSFÅKTORER FOR OMSTILLING TIL BU- ORGANISERING.....</b>	<b>53</b>
7.1	GJENNOMFØRINGSMODELL.....	53
7.2	ORGANISERING AV OMSTILLINGSPROSJEKTET .....	53
7.3	SUKSESSFÅKTORER VED BU-ORGANISERING.....	54
<b>8</b>	<b>REFERANSER OG NYTTIG LITTERATUR .....</b>	<b>57</b>

# 1 OM VEILEDEREN

## 1.1 Generelt

Dette er en veileder i bestiller- og utførerorganisering av kommunal forvaltning/drift av eiendom og tekniske tjenester. Veilederen skal forklare prinsippene som ligger til grunn for en BU-organisering, ta opp viktige problemstillinger/avveininger, hva som bør avklares og gi råd om hvordan en etablerings- og gjennomføringsprosess kan skje i kommunen. Veilederen skal gi praktisk rettleiding i forhold til:

- a) En intern BU-organisering av eiendomsdrift/tekniske tjenester
- b) En ekstern BU-organisering dersom kommunen tar sikte på en større organisatorisk løsrivelse av de samme driftsoppgavene i form av konkurranseutsetting eller selskapsorganisering.

Denne veilederen bygger videre på tidligere FoU kunnskap om disse områdene og blant annet spesielt følgende veiledere fra KS:

- Bestiller- og utførermodellen og kontraktstyring av tjenesteproduksjonen - økt byråkrati eller mer selvstendighet (2000). En veileder fra KS som finnes på <http://www.ks.no/upload/16640/buheftet.pdf>
- Bestiller- og utførerorganisering i pleie og omsorgssektoren - en veileder (2004). Finnes på [http://www.ks.no/upload/div\\_web/034022%20Veileder%20bestiller%20utfører%20pleie%20og%20omsorg.pdf](http://www.ks.no/upload/div_web/034022%20Veileder%20bestiller%20utfører%20pleie%20og%20omsorg.pdf)

Samtidig skal veilederen ha en praktisk tilnærming til de problemstillinger som er særegne for sektorene eiendomsdrift og tekniske tjenester.

Målgruppen for denne veilederen er først og fremst politisk og administrativ ledelse i kommunene, og kommunale ledere som jobber med forvaltning/drift av eiendom og tekniske tjenester - enten som bestillere eller utførere.

## 1.2 Utarbeidelse av veilederen

Veilederen er basert på de samlede erfaringene fra referansegruppen og rådgivergruppen som har utarbeidet veilederen. Kildene har først og fremst vært enkeltpersonene som representerer virksomheter innen sin kommune, og det er slik man må forstå det når det f eks refereres til referansekommunene. Erfaringene dekker altså ikke alle virksomheter eller fagområder innenfor hver kommune.

Referansegruppen og rådgivergruppen har hatt arbeidsmøter hvor veilederens form og innhold har blitt testet ut mot praktiske erfaringer. Innenfor en så omfattende del av den kommunale tjenesteproduksjonen som tekniske tjenester og eiendom er, har det vært behov for å begrense

veilederen, både i omfang og detaljeringsgrad. For en nærmere avgrensning av denne veilederens innhold, se kap 2.4.3. Veilederen er en erfaringsbasert kilde til kunnskap om BU modellen generelt og innføringen av den innenfor forvaltning/drift av eiendom og tekniske tjenester spesielt.

Kontaktpersoner, referanser og linker skal gjøre det lettere å få rask tilgang til relevant kunnskap om detaljer innenfor de områdene denne veilederen omhandler.

Følgende personer har vært med i referansegruppen:

Navn og e-postadresse	Kommune/Stilling	Tlf/mobil
Finn Mikalsen <a href="mailto:Finn.Mikalsen@baerum.kommune.no">Finn.Mikalsen@baerum.kommune.no</a>	Bærum kommune Direktør BK Bedrifter	67 50 60 00 / 90 59 91 82
Erik Krogseth <a href="mailto:Erik.Krogseth@ubf.oslo.kommune.no">Erik.Krogseth@ubf.oslo.kommune.no</a>	Oslo kommune Adm. Direktør, Undervisningsbygg KF	48 22 87 88
Carl B. Bjørseth <a href="mailto:carl.bjorseth@bodo.kommune.no">carl.bjorseth@bodo.kommune.no</a>	Bodø kommune Spesialrådgiver	75 55 50 16
Ole Dag Myhrstad <a href="mailto:ole.dag.myhrstad@kristiansand.kommune.no">ole.dag.myhrstad@kristiansand.kommune.no</a>	Kristiansand kommune Eiendomssjef	38 07 50 00
Odd Thunes <a href="mailto:odd.thunes@drammen.kommune.no">odd.thunes@drammen.kommune.no</a>	Drammen kommune Daglig leder Drammen Drift KF	905 31 610
Terje Wikstrøm <a href="mailto:terje.wikstrom@hias.no">terje.wikstrom@hias.no</a>	HIAS Plansjef	48 11 79 45
Nils Kåre Nysæter <a href="mailto:nils-kaare.nysaeter@bomlo.kommune.no">nils-kaare.nysaeter@bomlo.kommune.no</a>	Bømlo kommune Rådgiver hos Rådmanden	53 42 30 64
Hermod Ludvigsen <a href="mailto:Hermod.ludvigsen@sarpsborg.com">Hermod.ludvigsen@sarpsborg.com</a>	Sarpsborg kommune Kommunesjef teknisk	911 17 171
Tor Inge Guttelvik <a href="mailto:torig@skedsmo.kommune.no">torig@skedsmo.kommune.no</a>	Skedsmo kommune Sektorsjef teknisk sektor	66 93 84 38

Figur 1.1 Kontaktpersoner i referansegruppen

### 1.3 Slik bruker man veilederen

Veilederen er bygget opp av en generell del og en spesiell del. Kapitlene har en kronologisk rekkefølge, men det er meningen at leseren skal kunne gå rett inn i de kapitlene som er mest relevante ut fra den fasen man selv befinner seg i.

I kapittel 2 er det en introduksjon om BU-organisering med vurderinger av hvorfor man velger en BU-organisering, og hva som er målsettingene for dette. I siste del av dette kapittelet presenteres status og trender for BU-organisering i kommunene generelt og for de fagområdene denne veilederen gjelder for spesielt.

Kapittel 3 går inn på beslutningsprosessen forut for en BU-organisering og tar for seg sentrale problemstillinger og avveininger. Forskjellig anvendelser av BU-modellen – fra intern bestilling til eksterne bestilling med konkurranse mellom private og offentlige utførere; resultatenhet, kommunalt foretak, interkommunalt samarbeid, interkommunalt selskap og aksjeselskap illustreres gjennom konkrete kommune eksempler. I dette kapittelet er det også en metode/modell for vurdering av tilknytningsform i forhold til målsettinger for BU-organiseringen.

Rolleavklaring mellom politisk, administrativ og utførerenshetenes ledelse trekkes frem som noe av det viktigste for å få til en vellykket omstillingsprosess. I kapittel 4 går veilederen nærmere inn på denne rolleavklaringen og forholdet mellom bestiller- og utførerleddet.

I kapittel 5 introduseres en generell modell for fasene i en bestilling, og forskjellene mellom en intern og en ekstern bestilling. I gjennomgangen av fasene vises det til eksempler fra noen av de aktuelle fagområdene.

Kapittel 6 gir konkrete eksempler fra virksomheter i de kommunene som har vært med i referansegruppen for denne veilederen. Eksempelene er plukket ut for å illustrere ulike modeller fra kommuner som bevisst har gjort tiltak for å BU-organisere ett eller flere fagområder innen eiendom og tekniske tjenester. Det er lagt vekt på å få med eksempler fra alle de aktuelle fagområdene. Det er hovedsakelig store og mellomstore kommuner som er tatt med i eksemplene, fordi det er de største kommunene som har gjort mest på BU-organisering. Det er imidlertid trolig at dette også kan ha en nytteverdi for mindre kommuner.

Det siste kapittelet i denne veilederen viser en mulig gjennomføringsmodell for innføring av BU-organisering. For hver av fasene i denne modellen er det satt opp hva flere har opplevd er suksesskriterier for en vellykket gjennomføring.



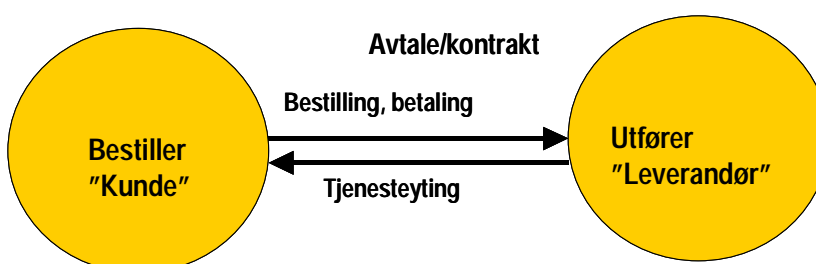
## 2 INTRODUKSJON TIL BU-ORGANISERING

### 2.1 Kort om BU-organisering og bruk av begreper i veilederen

Bestiller- og utførerforholdet har likhetstrekk med et kunde- og leverandørforhold, men det kan være behov for noen viktige presiseringer.

- Det overordnede prinsippet om at kunden bestiller en vare eller en tjeneste til en bestemt pris og kvalitet og leverandøren leverer på bakgrunn av en kontrakt, gjelder også for BU-modellen. Imidlertid er både tjenester og eventuelt prising i BU-modellen basert på politisk prioriteringer og samfunnsnytte og ikke kun på et prinsipp om profittmaksimering.
- Kunden/bestilleren opptrer oftest på vegne av sluttbrukeren av den leverte varen eller tjenesten. Dette betyr at kontraktsforholdet gjelder mellom bestilleren og utføreren. Hvis sluttbrukeren ikke får den tjenesten han/hun har krav på, må klagen rettes til bestilleren.
- Mange av de bestillingene som foretas følger av kommunenes lovpålagte oppgaver slik at leveransesikkerhet ofte får en høyere prioritet enn ved rene kommersielle avtaler.
- I og med at bestilleren opptrer på vegne av en 3. part kan det være vanskeligere med hyppige bytter av leverandører.

Med disse presiseringer legger vi i denne veilederen til grunn en enkel forståelse av forholdet mellom bestiller og utfører. Bestiller kjøper en vare eller en tjeneste til en bestemt pris og kvalitet og utføreren leverer på bakgrunn av en kontrakt. Figuren under illustrerer dette. I kapittel 4 går veilederen nærmere inn på nyansene i rollene og forholdet mellom bestiller og utfører.



Figur 2.1 Illustrasjon av forholdet mellom bestiller og utfører slik det er definert i denne veilederen

## 2.2 Hvorfor velger man BU-organisering?

Det kan være mange grunner til at en kommune vurderer en BU-organisering, men en gjennomgang av tidligere studier og tilgjengelig litteratur peker på noen hovedårsaker.

- Den opprinnelige ideen bak BU-organisering er å skille forvaltnings –og driftsoppgavene fra hverandre, slik at de som har ansvaret for å definere og følge opp kravene som settes til tjenesten, ikke er de samme som skal produsere tjenesten.
- Kravet om effektivisering og tydeligere prioritering av kommunale oppgaver har også vært en helt sentral begrunnelse for å innføre BU-modellen
- Det er en erkjennelse at omfanget av de kommunale tjenestene har økt jevnt og trutt de siste 10-15 årene, og at det er et behov for en dimensjonering både i forhold til mengde og kvalitet opp mot de økonomiske rammene man må forholde seg til. BU-organisering har til hensikt å tydeliggjøre forholdet mellom politiske prioriteringer og tilgjengelige ressurser. Ved å innføre et organisatorisk skille mellom bestiller og utfører ønsker man å tvinge frem en klar definisjon av den tjenesten som skal leveres.
- Ved å skille bestiller og utfører gjør man det mulig å sortere de direkte og indirekte kostnadene knyttet til tjenesteproduksjonen. Flere og flere velger også å finansiere tjenesteproduksjonen gjennom en reell prising av tjenesteleveransene, og innføre systemer for internfakturering. Ofte er en av hensiktene med en BU-organisering et ønske om bedre synliggjøring av kostnadene slik at man kan sammenlikne med andre kommuner eller det private markedet.
- Når man har etablert en utførervirksomhet som reelt kan sammenliknes med det private markedet, kan man til enhver tid vurdere om det er formålstjenelig å produsere denne tjenesten selv eller kjøpe denne tjenesten i det private markedet.

BU-organisering kan være ett av flere mulige svar på kommunenes utfordringer når det gjelder å få kontroll på kostnadene. Når veksten i offentlig sektor nå flater ut, kan det være behov for å begrense kommunens aktivitet. BU-organisering er absolutt ikke den eneste løsningen på dette, men trekkes ofte frem som en måte å få et mer bevisst forhold til hva kommunen egentlig skal drive med og hva dette koster. BU-organisering representerer et brudd med den formelle normative strukturen i det tradisjonelle hierarkiet, og er resultatorientert i motsetning til regelorientert. For kommuner som legger om til denne organisasjonsformen er en av de største utfordringene at man går fra styring gjennom instruksjer til styring gjennom kontrakter og resultater. Det ligger en klar forventning om endring i retning av en mer brukerorientert og kostnadseffektiv praksis ved omlegging til denne organisasjonsmodellen. Følgende sitat fra et av møtene i referansegruppen kan illustrere dette:

*Hvordan kan vi fortsette som før og forvente et annet resultat?*

Med dette siktes det også til den risikoen det er å ikke foreta noen endringer, og en erkjennelse av at det man har i dag ikke gir de resultater man forventer i fremtiden. Problemer knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og det betydelige vedlikeholdsetterslepet på offentlige eiendommer er eksempler på områder hvor BU modellen kan gi svar på noen av utfordringene.

Se rapport fra Eikelandsutvalget: [NOU 2004: 22: Velholdte bygninger gir mer til alle](#)

## 2.3 Målsettinger for BU-organisering

Eksemplene på BU-organisering i kapittel 6 viser at det benyttes ulike målsettinger for BU-organisering. Imidlertid viser eksemplene en gjennomgående hovedmålsetting, dvs å *effektivisere driften/tjenesteproduksjonen*

Delmålsettinger er ofte en eller flere av følgende:

- Klarere definisjon av tjenestens kvalitet og omfang
- Skaffe oversikt over eiendommenes tilstand
- Skape rom for profesjonell drift av interne støttetjenester
- Legge til rette for økt bruk av markedet
- Synliggjøre kapitalkostnaden
- Synliggjøre driftskostnader generelt og FDV kostnader spesielt
- Markedstilpasning av prisnivå
- Gi mulighet for benchmarking
- Revitalisere kompetansen i bestiller- og utførerleddet.
- Bedre kundetilfredsheten

Ikke alle målene vil være like relevante for hvert tjenesteområde innenfor eiendom eller teknisk sektor, og kommunene velger naturlig nok målsetting ut fra eget ståsted og problemområde.

Ulike organisasjonsformer kan underbygge målsettingene med ulik tyngde. I kapittel 3 vil ulike tilknytningsformer for utførerrollen beskrives og vurderes i forhold til målsettingene og andre faktorer som kan påvirke valg av organisasjonsform.

## 2.4 Status og trender for BU-organisering i kommunene

### 2.4.1 Generell status

Innen teknisk sektor i kommunene har man lang tradisjon for å kjøpe tjenester fra eksterne, men man har ikke i samme grad organisert seg i egne bestiller- og utførerenheter. Det gis her en kort oppsummering av status for bruk av BU-modeller. Tallene under stammer fra undersøkelsen av markedseksposering av kommunale tjenester utført før kommunevalget i 2003<sup>1</sup>.

- Antall kommuner med BU-organisering, fordelt på sektor:

Av de 236 kommunene som svarte på undersøkelsen er det 42 som har innført en BU-modell. 24 av disse har innført det i teknisk sektor, 9 av disse har innført det i pleie – og omsorgssektoen og 12 har innført det i alle sektorer.

---

<sup>1</sup> Asplan Analyse H2003-055 ”Markedseksposering av kommunale tjenester – omfang og utfordringer” Kommunenes Sentralforbund, 2004.

- Antall kommuner som planlegger BU-organisering på ulike områder:  
Av 236 kommuner er det 38 kommuner som svarer at de planlegger å innføre BU-modellen. Det er også 46 kommuner som ikke har svart på dette spørsmålet. Mange av disse har nok et uavklart forhold til BU-modellen som styringsmodell. 152 kommuner har svart at de ikke planlegger å innføre denne modellen
- Årsaker til at kommunen har innført en bestiller- og utførermodell:
  - 16 av de 42 kommunene som har innført BU-modellen har gjort det for å forberede markedseksposering.
  - 21 av de 42 kommunene som har innført BU-modellen har gjort det for å sikre en mer objektiv fordeling og oppfølging av tjenesten uten å markedsekspone
  - 15 av de 42 kommunene som har innført BU-modellen oppgir andre årsaker.
- Innføring av BU-modell, fordelt på kommunestørrelse:

Vi har ikke funnet data som kontrollerer innføring av BU-modell med kommunestørrelse, men vi antar at de største kommunene pga av kompleksitet og behov for spesialisering er de som har kommet lengst i dette arbeidet. Vår referansegruppe er sånn sett foregangskommuner på dette området.

I KRD's organisasjonsdatabase<sup>2</sup> for norske kommuner fremgår det at i underkant av 25 % av kommunene har formalisert interne bestillinger av ytelser i form av kontrakter, kravspesifikasjoner eller liknende. Databasen sier ikke noe om variasjoner innen de forskjellige sektorene. Bare hver femte kommune har etablert et klart skille mellom bestiller- og utførerfunksjonene. På dette området har organisasjonsdatabasen sammenliknbare tall fra 2000 som viser at det ikke har vært nevneverdig økning i atskilte bestiller- og utførerfunksjoner.

#### 2.4.2 Generelle trender

Hva er så trender som kan påvirke den videre utvikling av BU-modeller i norske kommuner? For å settes seg inn i trender og utviklingstrekk i organiseringen av norske kommuner generelt anbefaler vi at man bl a ser nærmere på KRD's organisasjonsdatabase som publiseres i samarbeid med Norsk institutt for by- og regionsforskning, og noe av den litteraturen som omhandler konkurranseutsetting og markedsreformer i offentlig sektor. Se egen litteraturliste bakerst i denne veilederen.

Nedenfor redegjør vi kort for trender referansegruppen har identifisert og som kan påvirke den videre utviklingen av BU-modeller i kommunene.

- Hva er offentlige tjenester? Hva er kjerneoppgaver?

Etter en periode med stort fokus på markedseksposering av offentlige tjenester, har diskusjonen dreid mer i retning av hva som bør være en kommunes kjerneoppgaver. Omsorgs- og oppvekst-områdene blir ofte nevnt som kjerneoppgaver. Teknisk sektor og eiendom kjennetegnes ved at det i større grad finnes et velfungerende marked for deler av disse tjenestene, slik at det kan finnes et reelt alternativ til kommunal produksjon. Dersom de kommunale virksomhetene ikke er

---

<sup>2</sup> Sissel Hovik og Inger Marie Stigen. NIBR-notat 2004:14 "Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase" [Kommunal organisering 2004](#)

konkurransedyktige kan man se for seg at det private markedet overtar flere og flere av disse oppgavene.

- Mer og mer fokus på hva tjenesten koster/skal koste.

Dagens kommuneøkonomi tilsier økt fokus på kostnader, og en sammenlikning med markedet presser frem informasjon om skjulte kostnader. For de virksomhetene som får en mer selvstendig stilling kan det komme krav om å generer egne inntekter. Prisene på de kommunale tjenestene må da være reelle slik at man ikke beskyldes for krysssubsidiering av offentlige aktører i markedet.

- Interkommunalt samarbeid /selskaper

Det forventes at det vil komme mer samarbeid innenfor samme fagområde på tvers av kommunegrensene. Interkommunalt samarbeid / selskaper, viljeserklæringer og vertskommuneløsninger kan oppstå både for å utnytte stordriftsfordeler, å samle kompetanse og som en alternativ tilnærming til kommunesammenslåinger. Dette kan gi en større bevissthet i forhold til bestiller- og utførerrollene, en reduksjon av de samlede forvaltningsoppgavene og at flere oppgaver løses på prosjektbasis etter en samlet bestilling fra flere kommuner.

- Innkjøpssamarbeid

Evalueringen av Loven om offentlige anskaffelser<sup>3</sup> viser en klar tendens til at det organiseres innkjøpssamarbeid på tvers av kommune og fylkesgrenser<sup>4</sup> og at flere og flere kommuner gjør sine innkjøp og bestillinger gjennom slike arrangementer. Dette betyr en profesjonalisering og sentralisering av bestillerfunksjonen, noe som igjen kan være en pådriver henimot en BU-organisering.

- Press på arbeidskraft, manglende spesialkompetanse

I små og mellomstore kommuner kan det være vanskelig å opprettholde tjenesteproduksjonen pga manglende kompetanse, og i pressede arbeidsmarkeder er det stor konkurranse om spisskompetansen. I begge tilfeller er det viktig å tilby en attraktiv arbeidsplass. BU-organisering kan her slå begge veier. I noen tilfeller er det attraktivt med muligheter for spesialisering - i andre tilfeller ønsker man variasjon i arbeidsoppgavene. Den generelle tendensen er likevel at etterspørselen etter spesialkompetanse både på bestiller- og utførersiden øker.

- Styring på kontrakt – partnerskapsavtaler – offentlig privat samarbeid (OPS)

Mange oppgaver løses allerede i grensesnittet mellom offentlig og privat sektor, og partene har en felles interesse av å utvikle dette videre. Det offentlige har behov for korreksjoner i forhold til egen virksomhet hva gjelder både effektivitet og produktivitet og tjenesteutvikling. For de private aktørene er offentlig sektor interessant både på grunn av størrelse og økonomisk soliditet. Etter hvert som partene samhandler mer, overvinnes man den gjensidige mistilliten og det kan skapes flere vinn-vinn situasjoner. Dette forutsetter at de offentlige er gode bestillere, og at de privat skjønner at det offentliges behov er noe annerledes enn for private kunder.

---

<sup>3</sup> Asplan Analyse 2004. Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Nærings- og handelsdepartementet.

<sup>4</sup> Se f eks <http://www.bfk.no/innkjop/>

### 2.4.3 Aktuelle fagområder for veilederen og status for disse

Begrepet ”eiendomsforvaltning og teknisk sektor” i kommunene inkluderer fagområder som vurderes ulikt fra kommune til kommune. Fagområder som ofte faller innenfor begrepet er:

- Bygg- og eiendomsforvaltning og drift inkl renhold og vaktmestertjenester
- Arealplanlegging
- Byggesak
- Samferdsel
- Vei
- Parkering
- Vann og avløp
- Renovasjon
- Kart- og oppmåling
- Brann- og feiertjenester
- Skogforvaltning
- Idrett- og friluft
- Park
- Kirkegårder
- Landbruk
- Miljø

I samarbeid med referansegruppen har vi vurdert hvilke av disse områdene som er mest aktuelle for BU-organisering. Eksempler på fagområder som i hovedsak oppfattes som myndighetsutøvelse og forvaltningsoppgaver og som dermed er mindre egnet for BU-organisering er arealplanlegging, byggesak, samferdsel, kart- og oppmåling, skogforvaltning, landbruk og miljø. Disse fagområdene er ikke omtalt spesielt eller tatt inn i eksemplene som er brukt i denne veilederen.

Nedenfor følger en kort gjennomgang av de fagområdene innenfor bygningsforvaltning og teknisk sektor som er vurdert som mest aktuelle for BU-organisering. Det er disse fagområdene vi har hentet eksempler fra. Nedenfor følger en kort beskrivelse av hva fagområdet omfatter samt en vurdering av trender og momenter som generelt har og kan påvirke kommunenes valg av organiseringsmodell for hvert fagområde.

#### **Bygg og eiendom**

Fagområdet benevnes som forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling (FDVU)<sup>5</sup> av eiendom. Dette omfatter eieransvaret for kommunale grunneiendommer og bygninger, ansvaret for leieavtaler, kjøp/salg og utvikling av fast eiendom, tilrettelegging av bolig og næringsområder, teknisk drift, vaktmestertjenester, renhold og vedlikehold.

FDVU av bygg og eiendom er et fagområde hvor mange kommuner har forsøkt ulike former for BU-organisering. Enkelte kommuner har organisert alle oppgavene under samme utførerenhet. Erfaringer viser imidlertid at de fleste som har gjort forsøk på BU-organisering har skilt ut deler av de operative driftstjenestene som vaktmester, renhold og vedlikehold i egen enhet. Selv om resultatenheter og kommunale foretak er de mest brukte tilknytningsformene innenfor dette tjenesteområdet, finnes det også eksempler på organisering i form av AS.

Innføring av husleie i forhold til interne brukerne av eiendom er et vesentlig grep som gjøres ved BU-organisering av dette fagområdet. Man skiller da ofte mellom kostnadsdekkende husleie og ”forretningsmessig husleie”. Kostnadsdekkende husleie dekker kostnaden for forvaltning, drift

---

<sup>5</sup> FDV er den tradisjonell benevnelsen på dette området i kommunene, og vil bli brukt som felles benevnelse i denne veilederen. Noen kommuner har etter hvert tatt med eiendomsutvikling som en sentral del av tjenesten.

og vedlikehold samt kapitalkostnaden (renter og avskrivninger). Med vedlikehold menes i de fleste tilfeller normalt vedlikehold, ikke vedlikeholdsetterslep. Forretningsmessig husleie inkluderer i tillegg til kostnadene, et avkastningskrav.

### **Vei og parkering**

Fagområdet omfatter veivedlikehold, brøyting, strøing, vårfeing og parkeringskontroll.

Veisektoren i kommunene er spesiell i BU-sammenheng fordi mange kommuner lenge har hatt private utførere som leverer deler eller alt av veivedlikeholdet. Mange kommuner har derfor i dag lite egenvirksomhet på dette området. Større kommuner har imidlertid hatt tradisjon på å utføre mer av dette arbeidet selv, men flere av disse har skilt ut utførerdelen av dette i egne enheter. Eksempler på dette er Oslo Vei og Asker Drift.

Imidlertid er det gjennom arbeidet med veilederen kommet frem ett område innen veivedlikehold som flere av eksempelkommunene vurderer å tilbakeføre til kommunal drift; nemlig vårrengjøring og feing av veier. Markedet for denne tjenesten opererer med meget høye priser, noe som kan skyldes at maskinparken bare kan brukes i så kort del av året og at det er mye jobb i den korte tiden veiene skal feies. For øvrig virker det som at det eksisterer et velfungerende marked for veivedlikehold og at bestilling av slike tjenester er vel innarbeidet i kommunene.

### **Vann og avløp (VA)**

Fagområdet omfatter drift og vedlikehold av ledningsnett og rensing av vann og avløp.

Tradisjonelt har VA vært en av kjerneoppgavene i teknisk etat i kommunene. Kommunen har selv stått for all drift. Legging av nye ledninger eller bygging av nye systemelementer har vært satt bort lenge. Mange kommuner har imidlertid valgt å bli med i interkommunale selskap (IKS), spesielt for behandling av vann og/eller rensing av avløpsvann samt etablering og drift av hovedoverføringssystemet. I de fleste fylker er det en felles driftsassistanse for VA som kommunene kan være medlem av. Denne driftsassistansen er ofte satt bort, som regel til et IKS i fylket.

Tjenesten er gebyrfinansiert, dvs at det er lett å sammenligne kostnadsnivået kommunene imellom ved å se på gebyrnivået.

### **Renovasjon**

Fagområdet omfatter innsamling og behandling av avfall og drift av avfallsanlegg.

Renovasjonssektoren i kommunene har i løpet av de siste 10 - 15 årene gjennomgått en vesentlig omorganisering. De fleste kommuner er i dag med i et IKS, som også i stor grad har fått delegert forvaltningsansvar innenfor sektoren. For de fleste kommuner og IKS er innsamling av avfall satt bort. I økende grad blir også behandling av avfall satt bort. Renovasjon av næringseiendommer har etter sommeren 2004 blitt tatt bort fra kommunens plikt, men mange kommuner og IKS danner egne AS eller andre former for samarbeid for å utføre og å tjene penger på næringsrenovasjon. Det er også en tendens til at flere av IKSene omdannes til AS.

Renovasjon er gebyrfinansiert, og for husholdninger skal tjenesten være selvfinansierende. Næringsrenovasjon skal være minst selvfinansierende.

### **Brann- og feiertjenester**

Fagområdet omfatter forebyggende brannarbeid, brannberedskap og feing.

De fleste kommuner har brann- og feiertjenester integrert i den kommunale organisasjonen for øvrig. En del kommuner har også organisert seg i IKS, og tendensen er at antall IKS er økende.

Graden av konkurranseutsetting er forholdsvis lav. Noen kommuner har konkurranseutsatt feiertjenesten, men de fleste jobber i stedet med å utvikle dette i kommunal eller interkommunal regi. Branntjenesten for øvrig er foreløpig ikke konkurranseutsatt i Norge, og det er heller ikke signaler om at det vil komme med det første.

Fagområdet omfattes av særlovgivning om branntjenesten, noe som innebærer at dimensjonering av branntjenesten er gitt i henhold til denne. Dette kan føre til samme dimensjonering av brannberedskap for ulike kommunestørrelser, noe som igjen gjør at det er vanskelig å benchmarke denne tjenesten.

### **Park, idrett og friluft**

Fagområdet omfatter drift og vedlikehold av parkanlegg, idrettsanlegg, svømmehaller, grøntanlegg, friluftsanlegg og kirkegårder.

Generelt har kommunene i stor grad utført oppgaver innenfor disse fagområdene selv med en liten grad av konkurranseutsetting.

Når det gjelder drift og vedlikehold av park- og grøntanlegg har det til en viss grad vært BU-organisert i noen større kommuner. De som har prøvd å konkurranseutsette slike tjenester har erfart at det kan være vanskelig å få gode nok kontrakter. Det er langt vanligere å BU-organisere og/eller konkurranseutsette dette fagområdet ellers i Europa.

Drift av idrettsanlegg og svømmehaller har tradisjonelt i mindre grad vært BU-organisert eller konkurranseutsatt enn park- og grøntanlegg.



### 3 BESLUTNINGSPROSESSEN – SENTRALE PROBLEMSTILLINGER OG AVVEININGER VED BU-ORGANISERING

#### 3.1 Forskjellige anvendelser av BU-modellen

KS veilederen ”Bestiller- og utførermodellen og kontraktsstyring av tjenesteproduksjon fra - økt byråkrati eller mer selvstendighet” peker på tre forskjellige anvendelsesformer for BU-modellen:

- Det offentlige bestiller varer/tjenester fra privat leverandør uten noen konkurranse med offentlige virksomheter.
- Den offentlige utføreren konkurrerer med private aktører om leveransen.
- Bestillingen går direkte til interne leverandører uten noen konkurranse.

En organisasjonsmodell er ikke et mål, men et virkemiddel for å nå de målene kommunen har satt seg. Dette gjelder også BU-modellen. Denne modellen må derfor vurderes ut fra om det vil være et godt redskap for å møte de utfordringer som ligger innenfor den enkelte kommune eller sektor.

Vurdering av organisasjonsmodellens egnethet bør relateres til kompleksiteten på tjenesten, og kommunens behov for kontroll med selve tjenesteproduksjonen. Der hvor det eksisterer et velfungerende privat marked og kommunen ikke selv har bygget opp sin egen tjenesteproduksjon, virker det uproblematisk at kommunen kun kjøper denne tjenesten i markedet.

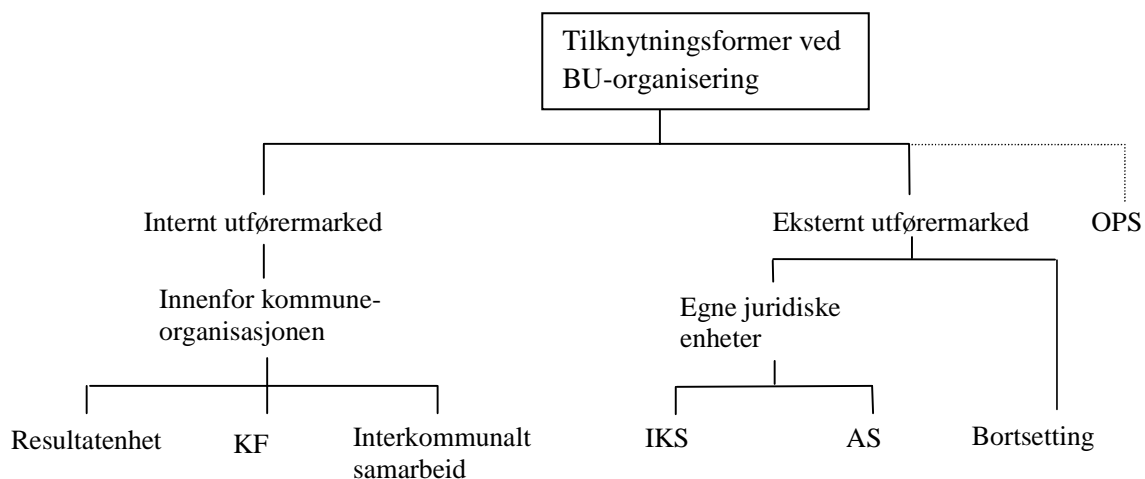
Direkte bestilling av en intern leverandør representerer et mindre brudd med tidligere praksis i den forstand at all virksomhet forblir i kommunal regi. Dette kan være en utfordring fordi det kan oppfattes som man lager et kunstig skille mellom noe som har vært en enhetlig virksomhet tidligere, og transaksjonene og kontraktene gjelder for enheter innenfor samme rettssubjekt. På den annen side kan etablering av en kontrakt eller resultatavtale klargjøre ansvarsforholdet og økonomien mellom partene. Utførerene gjøres mer selvstendige gjennom prinsippet frihet under ansvar, og bestilleren får større forutsigbarhet hva gjelder tjenestens produksjonskostnad.

Der hvor både private og offentlige leverandører inviteres til å konkurrere om leveransen er det ofte et mindre velutviklet privat marked, eller man ønsker å utfordre kvaliteten og/eller kostnads-effektiviteten i den offentlige tjenesteproduksjonen. Det er nok her muligheten for uklarhet og rolleforvirring er størst. Loven om offentlig anskaffelser regulerer både vare- og tjenestekjøp og stiller blant annet krav om gjennomføring av anbudskonkurranser som skal sikre riktig pris på anskaffelsen. Det stilles strenge krav til likebehandling av utførerne, og til gjennomsiktighet og åpenhet i anskaffelses- og driftssituasjonen.

Innsikt og forståelse av BU-organiseringen i den enkelte kommune vil blant annet være avhengig av hvor tydelig rollefordelingen mellom politisk og administrativ ledelse er, og hvordan de forvalter sine roller som eier og bestiller av tjenestene.

## 3.2 Tilknyningsformer

Alternative tilknyningsformer for utførerleddet ved BU-organisering er illustrert i figuren under. Videre vil de enkelte organisasjonsformene samt de prinsipielle forskjellene mellom det interne og eksterne markedet beskrives. I kapittel 6 vises kommuneeksempler som illustrerer bruk av ulike tilknyningsformer ved BU-organisering.



Figur 3.1. Ulike tilknyningsformer for utfører ved BU-organisering.

### 3.2.1 Internt versus eksternt utførermarked

I figuren over er alternative tilknyningsformer delt i to hovedgrupper, det interne og det eksterne utførermarkedet. Begrepet internt marked benyttes der kommunale tjenester utføres av enheter innenfor kommuneorganisasjonen. Eksternt marked benyttes der kommunen har opprettet egne juridiske enheter for utførelse av tjenesten eller har satt tjenesten bort til det private markedet. De prinsipielle forskjellene kan beskrives på følgende måte:

#### Eksternt

- Ved IKS eller AS skal som hovedregel kontrakten om tjenesteleveransen konkurranseutsettes (ut på anbud). Unntaket fra hovedregelen syntes å være når et kommunalt eid IKS eller et AS yter 80 % av tjenesten til eierkommunen. Organiseres tjenesten i en resultatenhet, KF eller et interkommunalt samarbeid kan bestillerenheten bestille tjenesten direkte av utførerenheten, men muligheten for konkurranseutsetting (anbud) er imidlertid fortsatt til stede.

#### Internt

- Det er ikke et juridisk skille mellom kommunen og utførerenheten i det interne utførermarkedet. De ansatte er kommunalt ansatte, kommunen er fullt ut ansvarlig for enhetens forpliktelser og enhetene kan ikke gå konkurs. Evt uenigheter må derfor også løses innenfor kommunen i stedet for i rettsapparatet.

### 3.2.2 Kort beskrivelse av de ulike organisasjonsformene.

Utover den prinsipielle forskjellen mellom organisering ved det interne og det eksterne markedet har de ulike organisasjonsformene en rekke fordeler og ulemper ift mulighetene for måloppnåelse og ift andre sentrale spørsmål og vurderingselementer. Nedenfor gjennomgås de viktigste formelle særtrekkene ved de ulike organisasjonsformene.

#### **Resultatenhet**

Egne resultatenheter opprettes innenfor kommunens ordinære organisasjonsstruktur og er følgelig underlagt Lov om kommuner og fylkeskommuner. Resultatenhetene opprettes for å skille utfører- fra bestillerrollen og er for teknisk sektor ofte direkte underlagt rådmannen. Resultatenheten har eget regnskap iht. kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter.

#### **Kommunalt foretak**

Til forskjell fra kommunalt eide aksjeselskaper, som er rettslig og økonomisk atskilt fra kommunen, er kommunale foretak en del av kommunen. Dette har bl a som konsekvens at:

- Foretaket er direkte underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet. Dersom kommunestyre legger til formannskapet å velge styre, trer formannskapet inn i kommunestyrets sted i forhold til foretaksstyret, og formannskapet har instruksjonsmyndigheten
- Det ikke er et juridisk skille mellom kommunens og foretakets økonomi, og kommunen er fullt ut ansvarlig for foretakets forpliktelser
- Foretaket (i likhet med kommunen) ikke kan gå konkurs
- Foretaket ikke har selvstendig partsstilling i forhold til domstolene og myndigheter
- Foretakets ansatte er kommunalt ansatte
- Foretaket kan være bundet av avtaler kommunen har inngått med private parter

Formålet med organisasjonsformen kommunalt foretak har likevel vært å gi virksomheten større frihetsgrader innenfor kommunens rettssubjekt enn de tradisjonelle organisasjonsformene etat og kommunal bedrift.

Styret for kommunale foretak og daglig leder har en direkte og lovumiddelbar myndighet til å treffe beslutninger som angår foretaket, jf kommuneloven §§ 67 og 71. Foretaksledelsens myndighet etter disse bestemmelsene er beskrevet etter modell av aksjelovens regler om selskapsledelsens myndighet. Foretaksledelsens myndighet skal altså ikke *delegeres* fra overordnede organer i kommunen, slik systemet er for andre typer organer etter kommuneloven. Foretaksledelsens myndighet gjelder innenfor rammen av det fastsatte budsjett og andre retningslinjer som er gitt, og omfanget av myndigheten må tolkes med forbehold om at foretaket ikke er eget rettssubjekt, jf. kulepunktene ovenfor. Myndigheten kan m.a.o. begrenses.

Foretaket fører regnskap etter kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter. Det er imidlertid fastslått i § 7 i Forskrift (fastsatt av Kommunal- og regionaldepartementet) om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak at foretak som driver næringsvirksomhet skal føre regnskap etter regnskapsloven. Næringsvirksomhet betegner selskaper med et økonomisk formål.

Eksempler fra kommuner som har valgt KF som tilknytningsform for utførelsen viser at det er stor spredning på hvordan de har valgt å drive virksomheten. Fra tradisjonell drift til så nært opp mot at AS som mulig.

### **Interkommunalt samarbeid**

Interkommunale samarbeid er regulert av Lov om kommuner og fylkeskommuner.

To eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret eller fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av slikt styre. Kommunestyret eller fylkestinget kan gi styret myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Styret skal ha vedtekter som vedtas i de enkelte eiernes kommunestyre eller fylkesting. Styret fører regnskap iht. kommunale budsjett- og regnskapsforskrifter.

### **Interkommunale selskaper (IKS)**

Et interkommunalt selskap er en egen juridisk enhet hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper og er regulert av Lov om interkommunale selskaper. Loven gjelder likevel ikke for selskap hvor samtlige deltakerne har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene. For interkommunalt selskap skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale. For de enkelte deltakerne skal kommunestyret eller fylkestinget selv vedta avtalen. Et interkommunalt selskap skal ha et representantskap og et styre.

Selskapet har regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det kan i selskapsavtalen bestemmes at selskapet i stedet skal avgi regnskap etter kommunale regnskapsprinsipper.

Det har vist seg at de fleste interkommunale selskaper er opprettet for yte tjenester tilbake til eierkommunene. Stordriftsfordeler og behov for å samle kompetansen er de viktigste årsakene til opprettelsen av IKS.

### **Aksjeselskap (AS)**

For aksjeselskap gjelder følgende:

- Et aksjeselskap er en rettslig og økonomisk selvstendig enhet, atskilt fra kommunen
- Det skal ikke skje direkte styring fra kommunens politiske organer (bystyret og byrådet/kommunestyret og formannskapet) overfor aksjeselskapet. Kommunens interesser ivaretas ved å avgi stemme på generalforsamlingen. Generalforsamlingen er selskapets høyeste organ
- Kommunens økonomiske ansvar som eier er begrenset til innskutt aksjekapital
- Aksjeselskap kan gå konkurs
- Aksjelovene gir anvisning på en rolle- og funksjonsfordeling mellom selskapsledelsen som er styre og administrerende direktør og eierne representert ved generalforsamlingen. Selskapsledelsen har vide fullmakter etter loven.
- De ansatte er ansatt i aksjeselskapet, selv om kommunen eier alle aksjer i selskapet
- Aksjeselskapet har selvstendig partsstilling i forhold til domstolene og myndigheter, og er kun bundet av avtaler som det selv inngår
- Aksjeselskap fører regnskap etter regnskapsloven

Når kommunen organiserer en virksomhet i form av et aksjeselskap, innebærer det en full fristilling fra kommunen.

### **Bortsetting**

Ved bortsetting av tjenesten velger kommunen å sette tjenesten ut på anbud uten at man har kommunale virksomheter som konkurrerer om tjenesten.

### **Offentlig privat samarbeid (OPS)**

Offentlig Privat Samarbeid (OPS) er et samarbeid mellom offentlig og privat sektor om et utviklingsprosjekt med tilhørende drift og vedlikehold i avtaleperioden (typisk 20–25 år) av eksempelvis vegbyggingen og/eller en tjeneste. Samarbeidspartneren velges etter konkurranse og er organisert rundt behovet for å løse en oppgave for en kommune, fylkeskommune eller et statlig organ. OPS-modellen er benyttet i forbindelse med veier, skoler, sykehus, jernbane, idrettsanlegg, boligreisning for vanskeligstilte etc. Samarbeidsprosjektene omfatter typisk finansiering, bygging, drift og vedlikehold av tjenester som leveres til brukerne.

Den offentlige bestiller beskriver oppgaven som skal løses, og definerer hvilke funksjoner som ønskes levert. Innenfor disse rammene gis den private aktøren frihet til å planlegge å gjennomføre arbeidet på en mest mulig hensiktsmessig måte.

I OPS prosjektet tar den private samarbeidspartneren (OPS-selskapet) normalt ansvaret for finansiering av prosjektet. Tilbakebetalingen kan skje gjennom brukerbetaling eller avtalt offentlig leiepris. Fasiliteten tilbakeføres til de offentlige etter avtaleperiodens utløp.

Et OPS-prosjekt stiller store krav til bestiller. Samtidig er det viktig at begge parter er innstilt på å inngå i et reelt partnerskap basert på tillit og åpenhet for å skape helhet og et godt fundament for suksess. Fordeling av risiko er sentralt i en slik sammenheng. I en OPS-modell vil risiko fordeles mellom det offentlige og det private etter hvilken part som er best skikket til å håndtere risikoen.

#### ***Eksempel: OPS i skolesektoren (rehabilitering)***

*En kommune trenger omfattende rehabilitering av en skole. En OPS variant kan være at kommunen selger skolen til private som gis ansvaret for rehabilitering. Deretter forestår det private selskapet drift og vedlikehold av bygget eksempelvis i 20 år, hvor kommunen betaler en årlig leiepris. Ved avtaleperiodens slutt tilbakeføres skolen til offentlig eie.*

I denne veilederen vil ikke OPS behandles ytterligere, men ønskes utdypende informasjon se [www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/](http://www.nsp.ntnu.no/ops-portalen/)

### 3.3 Sentrale vurderinger

I tillegg til å vurdere organisasjonsformene opp mot aktuelle målsettinger som er beskrevet i kapittel 2.3, er det også andre sentrale spørsmål og vurderingselementer som må tas med i betraktningen når organisasjonsform skal bestemmes. Sentrale spørsmål ifm vurdering av tilknytningsform kan være følgende:

- Er den enkelte tjenesten innen eiendom eller teknisk sektor en kjerne eller støtteoppgave for kommunen? Kjerneoppgaver er tjenester som oppleves så vesentlige at kommunen ønsker å utføre den selv. Drift av en støtteoppgave kan imidlertid enklere utsettes for konkurranse og eventuelt utføres av andre enn kommunen. Dersom man tolker den aktuelle tjenesten som en oppgave kommunene nødvendigvis ikke behøver å utføre selv stiller man friere med hensyn til hvilken organisasjonsform man velger.

- Eksisterer det et velfungerende marked som sikrer reell konkurranse om tjenesten? I store kommuner vil dette i stor grad være tilfelle for de tjenesteområdene som omhandles i denne veileder. Spørsmålet om det er et stort nok marked må vurderes opp mot tjenestens omfang. Er tjenesten forholdsvis liten og veldig sesongrelatert, er det ikke rom for flere aktører. Konkurransetsetting uten et velfungerende marked kan derfor føre til private monopoler, noe som ikke kan sies å være bedre enn offentlige monopoler.
- Har kommunen nødvendig kompetanse til å ivareta en profesjonell bestillerrolle?

### 3.3.1 Tilknytningsform ift målsettinger

I realiteten vil man ikke kunne organisere seg frem til et mål, men enkelte organisasjonsformer medfører lovmessige forpliktelser som man unngår ved andre organisasjonsformer.

Nedenfor er det satt opp en tabell hvor målsettinger er satt opp mot de ulike organisasjonsformene som er beskrevet i kapittel 3.2.2. Tegnet ”+” indikerer i hvilken grad organisasjonsformen gir formelle forpliktelser til å gjøre endringer som understøtter vanlige målsettinger i forhold til tradisjonell kommunal organisering. Det viser seg ofte at det er vanskelig å gjennomføre store endringer dersom det ikke ligger en forpliktelse eller en sterkt press som grunnlag for endringer. Økende antall ”+” angir økende grad av forpliktende endringer organisasjonsformen gir. Se kommentarer til tabellen nedenfor.

Beskrivelse av målsetting	Intern Marked			Ekstern Marked		
	Resul- tatenhet	KF	Interk. Samar- beid	IKS	AS	Bortset- ting
Effektivisere driften/tjenesteproduksjon	++	++	++	++	++	++
Klarere definisjon av tjenestens kvalitet og omfang	+	++	++	+++	+++	++++
Skaffe oversikt over eiendommenes tilstand	+	++	+	+++	+++	+++
Skape rom for profesjonell drift av støttetjenester	++	++	++	++	++	+++
Legge til rette for økt bruk av markedet	+	++	++	+++	+++	++++
Synliggjøre kapitalkostnaden	+	+++	++	++++	++++	+
Synliggjøre FDV-kostnader	++	++	++	+++	+++	+
Markedstilpasning av prisnivå	+	++	++	++	+++	+++
Mulighet for benchmarking mot markedet	+	++	++	+++	+++	+++
Mulighet for benchmarking mot andre kommuner	+++	+++	+++	++	+	+
Revitalisere kompetansen i bestiller- og utførerleddet (se kapittel 3.3.4)	+	++	++	+++	+++	+
Bedre kundetilfredsheten	++	++	++	++	+	+

*Tabell 1. Forslag til oversikt over grad av formelle forpliktelser ved ulike tilknytningsformer*

### **Kommentarer til tabellen:**

Skjemaet er ikke statisk og må tilpasses den enkelte kommunes utgangspunkt, beslutningsprosess og målsetting for BU-organisering. Skjemaet synliggjør i hvilken grad organisasjonsformene understøtter målsettingene som følge av formelle konsekvenser av organisasjonsformen.

Manglende formelle konsekvenser hindrer imidlertid ikke at man kan sette i gang tiltak for å underbygge målsettingene uavhengig av organisasjonsform. I tillegg til denne presiseringen kommenteres målsettingene iht. nummereringen i tabellen.

#### 1. Effektivisering av driften/tjenesteproduksjon.

Muligheten for effektivisering av driften/tjenesteproduksjon vurderes som lik for alle organisasjonsformene. Erfaringer i referansegruppen viser at man oppnår en kortsiktig gevinst ved at tilbyder priser tjenesten lavt for å vinne konkurransen ved første gangs konkurranseutsetting, men at de senere må heve prisen i samsvar med eget kostnadsbilde og inntjeningskrav.

#### 2. Oversikt over tilstanden til eiendom og anleggsmidler

En oversikt over tilstanden til eiendom og anleggsmidler kan utarbeides både i en resultatenehet, KF og IKS. Føres det imidlertid regnskap etter regnskapsloven, som mange KF gjør og som alle AS og IKS er forpliktet til, er det faste regler for å fastsette og synliggjøre verdier, avskrivninger og opp – og nedskrivning samt kapitalkostnader.

#### 3. Synliggjøring av FDV-kostnader

Synliggjøring av FDV-kostnader har sammenheng med muligheten for benchmarking mot andre kommuner eller markedet. Forholder man seg til KOSTRA, den kommunale regnskapsinndeling, kan man sammenligne seg med andre kommuner gitt at de benytter seg av samme inndeling på den aktuelle tjenesten. Ønsker man å sammenligne kostnadsnivået mot private aktører må man bl.a. være oppmerksom på bla følgende:

- Kostnadsinndelingen etter norsk standard eller regnskapsloven er ikke lik inndelingen i KOSTRA. Her må man derfor gjøre en ”mapping” mellom de to regnskapsprinsippene. Det anbefales å benytte NS3454 (Bransjestandard for inndeling av kostnader med fokus på levetidskostnader).
- Etter kommunal regnskapslovgivning føres kostnader inkl. mva (bruttometoden). Ved kompensasjon av MVA føres dette som inntekt og ikke som fradrag på kostnadskontoen. Etter regnskapsloven føres kostnader og inntekter ekskl. mva (nettometoden). Dette gir automatisk en forskjell på (i dag) 24%.
- Foretak som fører etter kommunal regnskapslovgivning blir ikke belastet enkelte skjulte kostnader. Disse ligger under funksjon 120 Felleskostnader i KOSTRA og må tas hensyn til ved sammenligning av kostnadsnivå.
- Etter kommunal regnskapslovgivning er man ikke forpliktet til å føre balanseregnskap (oversikt over bokførte verdier for eiendeler, gjeld og EK). Dette medfører at avskrivninger etter regnskapsloven ikke kan finne sted. I stedet fører man avdrag på langsiktig gjeld som avskrivning i regnskapet. Dette gir store forskjeller i kostnadsbilde mellom kommunalt og ”privat” regnskap.

#### 4. Markedstilpasning av prisnivå

IKS, KS og Interkommunalt samarbeid er gitt lik score for mulighet til å markedstilpasse prisnivå. Dette fordi det viser seg at de fleste interkommunale selskaper er opprettet for yte tjenester tilbake til eierkommunene og kommer dermed ikke under LOA. IKS kan imidlertid nyte godt av stordriftsfordeler.

#### 5. Mulighet for benchmarking

For eiendomssektoren gjøres årlig statistikk over nøkkeltall tilgjengelig gjennom bl.a. nettverket for benchmarking (NFB) [www.nfb.no](http://www.nfb.no). Ønskes sammenligning med kommunesektorens nøkkeltall etter NS 3454, kan Norsk Kommunalteknisk Forening kontaktes [www.kommunalteknikk.no](http://www.kommunalteknikk.no).

Benchmarking innen vann- og avløp vil få økt oppmerksomhet i årene som kommer. Det vil komme initiativ gjennom EU/EØS og et nytt prosjekt er på trappene i regi av KRD.

#### 6. Bedre brukertilfredsheten

Erfaringer viser at det ved konkurranseutsetting hvor privat aktør overtar tjenesten har brukertilfredsheten en tendens til å synke den første tiden. Dette henger sammen med bl.a. følgende faktorer:

- Tjenesten omfang i konkurransegrunnlaget har blitt spisset eller justert ned.
- Selskapet har priset tjenesten så lavt at de ikke ser seg tjent med å gjøre mer enn høyst nødvendig for å tilfredsstille kontrakt.
- Manglende erfaring og kanskje også kompetanse medfører startvansker.

Det foreligger imidlertid ikke informasjon som indikerer at brukertilfredsheten forblir lav over tid innen de sektorene vi her behandler.

### 3.3.2 Langsiktighet, fleksibilitet og standard på tjenestetilbudet

I en BU-modell skal omfanget av tjenesten, partenes rettigheter og plikter reguleres av en kontrakt mellom partene. Dette prinsippet skal gjelde uavhengig av organisasjonsform. Det har imidlertid vist seg enklere juridisk og praktisk i kontraktperioden å forandre innhold og standard på tjenestetilbud ved organisering innenfor kommuneorganisasjonen.

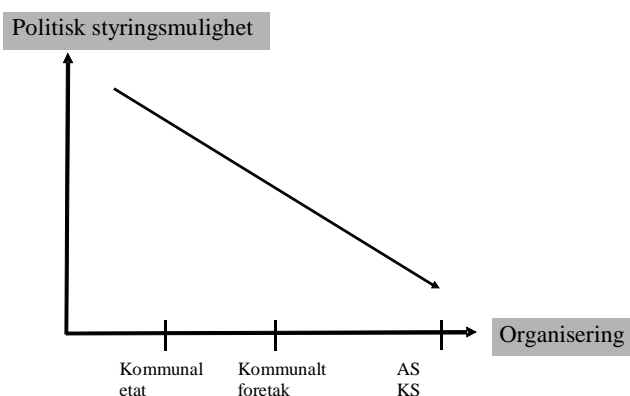
I prinsippet vil denne muligheten være begrenset dersom tjenesten er konkurranseutsatt og underlagt juridisk bindende kontrakter som går over en viss periode. Oftest har kontraktene i teknisk sektor en varighet på 3 – 6 år, med opsjonsmulighet for forlengelse. I denne sammenheng er det verd å merke seg at kontraktene ofte er kortere enn det markedet ønsker. Årsaken til denne praksisen skyldes bl.a. at politikerne ikke ønsker å binde seg over for lang periode fordi det da ofte blir dyrt å eventuelt gjøre endringer på omfang og standard.

Utføres tjenesten i eksternt marked har ikke partene forpliktelser utover det som er nedfelt i kontrakten. Dersom det i kontraktperioden er nødvendig med reforhandling av tjenesteinnhold eller omfang, sitter ofte bestiller med svake kort i forhold til å få en rimelig pris på endringen. På den annen side vil kommunen ved kontraktperiodens utløp i et eksternt marked være mer uavhengig av utføreren og kunne vurdere tjenestens innhold og kvalitet på et friere grunnlag

### 3.3.3 Mulighet for styring

Utskilling av kommunale virksomheter kan gi endring av de politiske styringsmulighetene, slik modellen nedenfor illustrerer:





Figur 3.2 Politisk styringsmuligheter versus organisering.

Det er en klar forutsetning ved en BU-organisering at man gir større ansvar til de som skal skape resultatene. Hvordan enhetene ønsker å løse oppgaven og nå de kravene som er stilt bør ikke være et anliggende for bestilleren, men overlates til utførerens vurderinger og løsninger. Dette betyr at den tradisjonelle politikerrollen som innebærer mulighet for detaljstyring av tjenesteproduksjonen endres. Det legges mer vekt på den strategiske og målstyrende politikerrollen. Erfaringene så langt har vist at dette er en uvant rolle for mange lokalpolitikere, og den kombineres derfor ofte med en mer tradisjonell politikerrolle hvor de også fungerer som ombud for innbyggerne. Se kapittel 4.1 for mer drøfting av rollene.

### 3.3.4 Kompetanseutvikling

Satsning på kompetanseutvikling vil være en av de viktigste suksesskriteriene for å sikre effektiv drift og tjenesteproduksjon. Settes det ikke inn ressurser på dette området er faren for forvitring og "forgubbing" stor.

Valg av organisasjonsform vil i prinsippet ikke påvirke muligheten for kompetanseutvikling, men kan åpne for tilførsel av ny kompetanse (f.eks. KF, hvor det må velges et styre som kan sammensettes av ulike kompetanser). Naturlig tilsig av ny kompetanse vil også bli resultatet dersom man velger interkommunalt samarbeid eller et IKS. Her vil kompetansen i de ulike medlemskommunene samles i en enhet.

Skiller man ut virksomheten hvor dette fører til konkurranseutsetting, kan man risikere at selskapet taper i anbudskonkurranse med private aktører og at kompetansen dermed blir borte fra kommunen. Det samme kan være tilfelle dersom kommunen velger anbudskonkurranse mellom egenregi og et privat firma om levering av en tjeneste hvor det totalt i kommunen kun er plass for en leverandør, eksempelvis ved anbudsutsetting av drift av kommunens eneste offentlige bad. I tilfeller hvor kommunal utfører viser seg levedyktig, vil dette gi kommunene økt kompetanse som kan nyttiggjøres i det videre arbeidet for å forbedre kommunens arbeid.

BU-organisering gir mindre rom for breddekompetanse fordi det tross alt blir et skille mellom kompetansen hos bestiller og utfører. Bestilleren får økte krav til bestiller- og kontrollkompetanse. Bestilleren bør også ha fagkompetanse på tjenesten utføreren leverer for å kunne kontrollere denne. Dette innebærer at BU-organisering kan føre til oppbygning av dobbeltkompetanse. Erfaring viser at den største kompetansemessige utfordringen vil ligge på bestilleren av tjenesten

og eieren av foretaket eller selskapet. Ved organisering gjennom KF eller AS vil disse måtte forholde seg til helt andre spilleregler for styring og oppfølging av virksomheten enn tidligere. Bestillingen av tjenesten utformes som en kontrakt og må være tydelig, men ikke for detaljert. Den kommunale eieren må forholde seg til selskapet i samsvar med gjeldene vedtekter.

### 3.3.5 Kommunikasjon og samarbeid mellom bestiller og utfører

En organisasjonsmodell har i utgangspunktet ingen fordeler fremfor en annen av de vi her har behandlet i forhold kommunikasjon og samarbeid mellom bestiller og utfører. KS skriver imidlertid i sin veileder utarbeidet i 2000 om framvekst av "små fyrstedømmer".

Et uheldig trekk ved BU-modellen har vist seg å handle om en økt fragmentering av tjenester dvs oppbrudd av tidligere samarbeidsrelasjoner mellom ulike virksomheter. Når tjenesteproduksjonen organiseres i form av utførerenheter, legges det også opp til en sterk identitetsoppbygging i enhetene og en større organisatorisk avstand mellom dem. Dette kan gi både positive og negative effekter. De positive effektene handler for eksempel om større innsats og lojalitet til den ene "bedriften", mens de negative effektene handler om mindre forståelse for prioriteringer på tvers av enhetene og dårligere evne til å samarbeide om helhetsløsninger i forhold til brukernes behov. Utførerenhetene kan oppleve seg selv som små bedrifter uten ansvar for et samarbeid innenfor og på tvers av sektorene. Konkurrans og redusert samarbeid mellom enhetene kan naturlig nok forsterkes ytterligere gjennom å bruke konkurransevirkemidler, som for eksempel anbud i sammenheng med en BU-organisering. En viktig utfordring er derfor å få enhetslederne til å samarbeide om brukernes behov dersom disse (behovene) går på tvers av tjenesteområdene. I Bærum har man gjort dette ved å etablere såkalte utviklingsavtaler mellom kommunen som bestiller og BK Bedrifter som utfører.

### 3.3.6 Omstillingskostnader

Uavhengig av den organisasjonsform man velger er enhver omstilling beheftet med omstillingskostnader. Dette må spesielt tas i betraktning ved vurdering av overgang fra kommunal organisering til KF, Interkommunalt samarbeid, IKS og AS. Aktuelle omstillingskostnader er følgende:

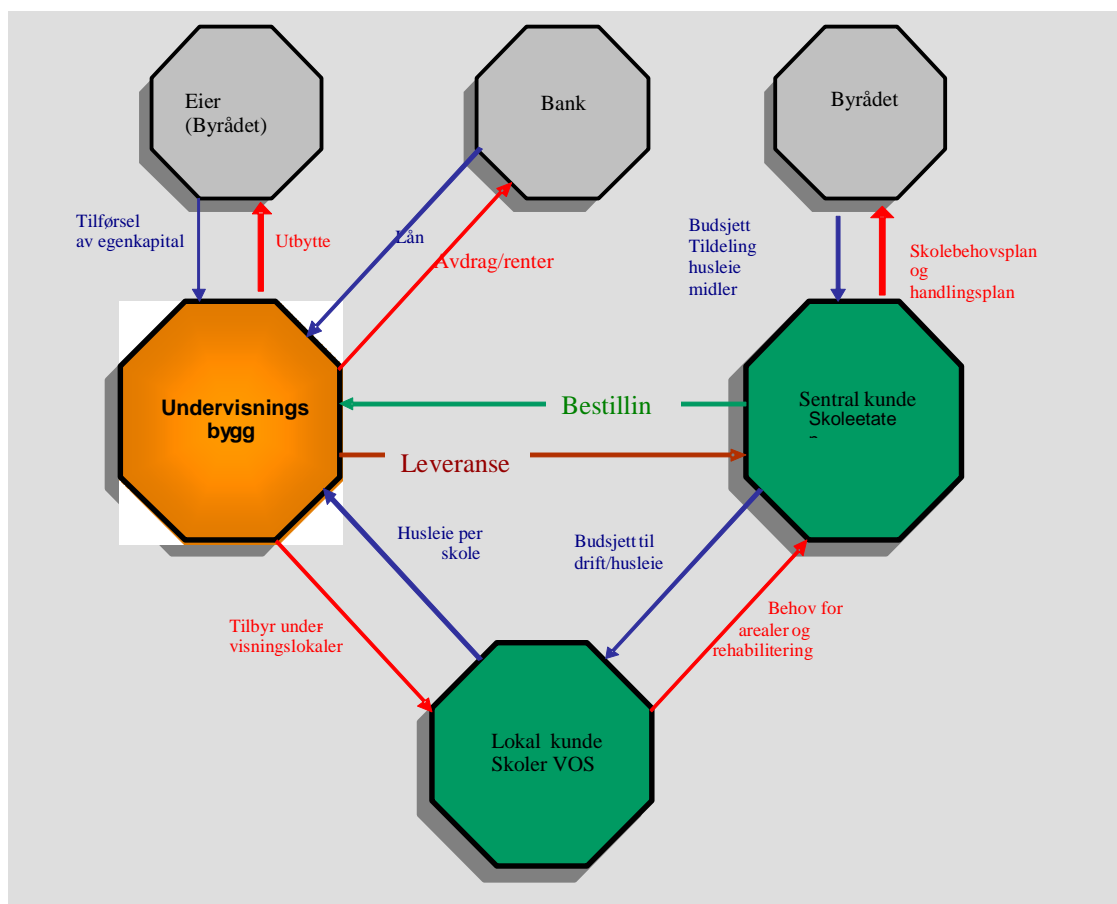
- Tilstandsanalyse
- Utredningsarbeid
- Personalkostnader
  - Dobbeltarbeid over en periode
  - overtallighet
  - endrede posisjoner
- Arbeid med åpningsbalanse
- Ny lokalisering (Flyttestrøkt)
- Utviklingsprogram for ledelse og ansatte

Som ethvert omstillingsprosjekt avhenger kostnadens størrelse av bl.a. kvaliteten på gjennomføringen.

### 3.3.7 Endringer av pengestrømmer

Det vesentligste skillet mellom tradisjonell kommunal organisering og BU-organisering er at utføreren må gå fra et utgiftsfokus til et forretningsfokus i den forstand at den nye enheten skal utføre tjenester for bestilleren mot betaling på basis av signerte kontrakter og utført arbeid. Bestilleren får et klart bilde av hva tjenesten koster og utføreren må gjennomføre oppgaven iht. til avtalt kvalitet, tid og kost. Dersom bestiller opplever at tjenesten er for dyr eller ikke utføres iht. avtale, kan bestilleren i prinsippet redusere tjenesten eller få noen andre til å utføre den.

Da inntekten for utøver er avhengig av utført tjeneste for bestiller, skal kommunen ikke ha et eget driftsbudsjett for utførerenheten, men bestilleren legger inn kostnaden for denne tjenesten i sitt budsjett i form av for eksempel husleie, renhold, vaktmestertjenester, vedlikehold av vei, grøntanlegg og VAR.



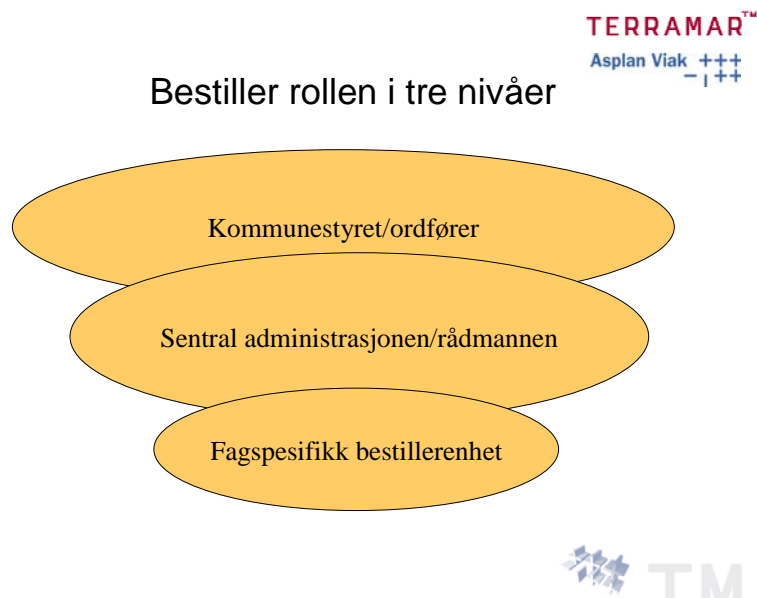
Figur 3.2 Prinsippskisse for endrede pengestrømmer i Undervisningsbygg

## 4 BEHOVET FOR ROLLEAVKLARING VED INNFØRING AV BU-MODELL

Samtlige av referansekommunene som har vært med i arbeidet med denne veilederen trekker frem behovet for rolleavklaring som noe av det viktigste for å få til en vellykket omstillingsprosess. BU-modellen utfordrer som nevnt den tradisjonelle hierarkiske måten å styre på. Både politikere, administrasjonen, teknisk ledelse for bestillerne, og lederne for utførerne må jobbe aktivt med å definere sine nye roller slik at BU-modellen oppfyller det målet som er satt som grunnlag for BU-organiseringen.

Ut fra den forklaringen på bestiller- utførerforholdet som vi har gitt i kap 2.1 er det to hovedroller i BU-modellen – en bestiller og en utfører.

Når det gjelder bestillerrollen kan det være snakk om bestillinger fra flere nivå. Figuren nedenfor illustrerer dette.



Figur 4.1 BU-modellen forutsetter god rolleavklaring mellom bestillernivåene.

Utførerrollen er enklere å beskrive, og i flere av referansekommunene påpekes det at BU-modellen hjelper til og avgrensner arbeids og ansvarsområdet for utførerne.

I det etterfølgende redegjøres det for problemstillinger det er viktig å forholde seg til knyttet til rolleavklaring i BU-modellen.

## 4.1 Politikerrollen

BU-modellen utfordrer den tradisjonelle politikerrollen. Tidligere studier av tilgrensende problemstillinger knyttet til konkurranseutsetting<sup>6</sup>, flat struktur og resultatenheter<sup>7</sup> tar for seg endringer i politikerrollen spesielt. Her gjengir vi kort noen av de refleksjonene kommunene i referansegruppen har rundt dette tema, basert på deres konkrete erfaringer fra gjennomføring av BU-organisering etter forskjellige modeller.

Det viser seg at BU-organisering ofte er toppstyrte prosesser hvor politikerne enten er initiativtakere selv, eller sanksjonerer rådmannens forslag til omorganisering. Politikerrollen vil imidlertid påvirkes av hvilken tilknytningsform man velger for BU-organiseringen. Kommuneeksemplene i denne veilederen viser at det ikke er noen sammenheng mellom den partipolitiske ledelsen av en kommune og valg av organisasjonsform innenfor tekniske tjenester og eiendom. Borgerlige og sosialistisk styrte kommuner velger selskaper, foretaksdannelser og interne resultatenheter om hverandre.

Ser vi nærmere på politikernes rolle i forhold til de forskjellige organisasjonsformene, er en erfaring at politikerne har vært uforberedt på endringene i styringsmuligheter overfor mer selvstendige og autonome enheter. Slike organisasjonsendringer innebærer at politikerne i større grad bør legge premissene for virksomhetene i form av strategiske mål og resultatkrav, og i mindre grad gripe direkte inn i den måten tjenesten produseres på. Dagens politikerrolle er i forholdsvis stor grad knyttet til ganske detaljerte enkeltsaker, og for mange lokalpolitikere er det vanskelig å opparbeide seg tilstrekkelig kunnskap om virksomhetene til å drive strategisk styring. Det er også slik at lokalpolitikere bruker enkeltsaker til å markere seg politisk i lokalsamfunnet.

Samtidig er erfaringen fra våre referansekommuner at politikerne faktisk avstår fra å gripe direkte inn i driften når BU-modeller med større driftsfrihet til utførervirksomhetene er etablert. Det er også viktig at politikerne ikke faller for fristelsen til å gjøre dette med en gang det oppstår en krisesituasjon.

BU-modellen med sine krav om styring gjennom resultater medfører økt behov for måling og resultatoppfølging. Denne rollen er uvant for dagens politikere, og det har til nå vært lite politisk oppmerksomhet om den faktiske resultatoppnåelsen i forhold til de strategiske målene og tjenestebestillingen. Denne rollen må politikerne tre inn i, og opparbeide seg betydelig kompetanse på for å kunne utøve rollen som premissgivere og styre den kommunale virksomheten mot strategiske mål. Flere har sammenliknet denne politikerrollen med styrefunksjonen og generalforsamlingen innenfor privat virksomhet. Hovedforskjellen mellom disse rollene er at en politisk leder skal ha borgerne og samfunnets beste som sin arbeidsinstruks, og at styringen av den kommunale virksomheten er et virkemiddel for å oppfylle denne instruksjonen.

Ett eksempel på hvordan rollen endrer seg ved en BU-modell er hvordan politikere og administrasjonen må forholde seg til tjenesteproduksjon som er regulert gjennom en kontrakt. Her finnes det flere eksempler på at man foreslår kutt i driftsbudsjettet midt i kontraktperioden fordi kommunen må spare penger. Politikerne oppdager da at de ikke har samme handlingsrom som de hadde før, og må vente med å kutte på driften til ny avtale skal forhandles.

---

<sup>6</sup> Asplan Analyse: Konkurranseutsetting av pleie- og omsorgstjenester. Hvilke effekter gir det for politikerrollen? Delrapport, Sandvika 2003

<sup>7</sup> NIBR-rapport 2002:21. Flat struktur og resultatenheter – utfordringer og strategier for kommunal ledelse. Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal

#### 4.1.1 Spesielt om eierrollen

Velger man en modell der deler av kommunens virksomhet skilles ut i organisasjonsformer som gir større fristilling fra de politiske beslutningsprosessene, og etablerer eierstyrte foretak eller selskaper, introduseres en ny rolle for politikerne knyttet til utøvelse av eierrollen. De mest aktuelle tilknytningsformene for slik fristilling er kommunalt foretak og aksjeselskap, eller interkommunalt selskap.

Eierrollen - når det gjelder aksjeselskapene - fremgår tydelig av aksjelovens bestemmelser om generalforsamlingen; det dreier seg i første rekke om overordnet finansiell styring og eierstrategi. Selskapets egen strategi og forvaltningen av virksomheten ivaretas av selskapsledelsen som er styret og administrerende direktør. Forholdet mellom eier og selskap reguleres i tillegg gjennom *vedtektene*. Vedtektene fastlegger grensesnittet mellom eiers og selskapets beslutningskompetanse; og det er eier som gjennom generalforsamlingsvedtak fastsetter disse grensene.

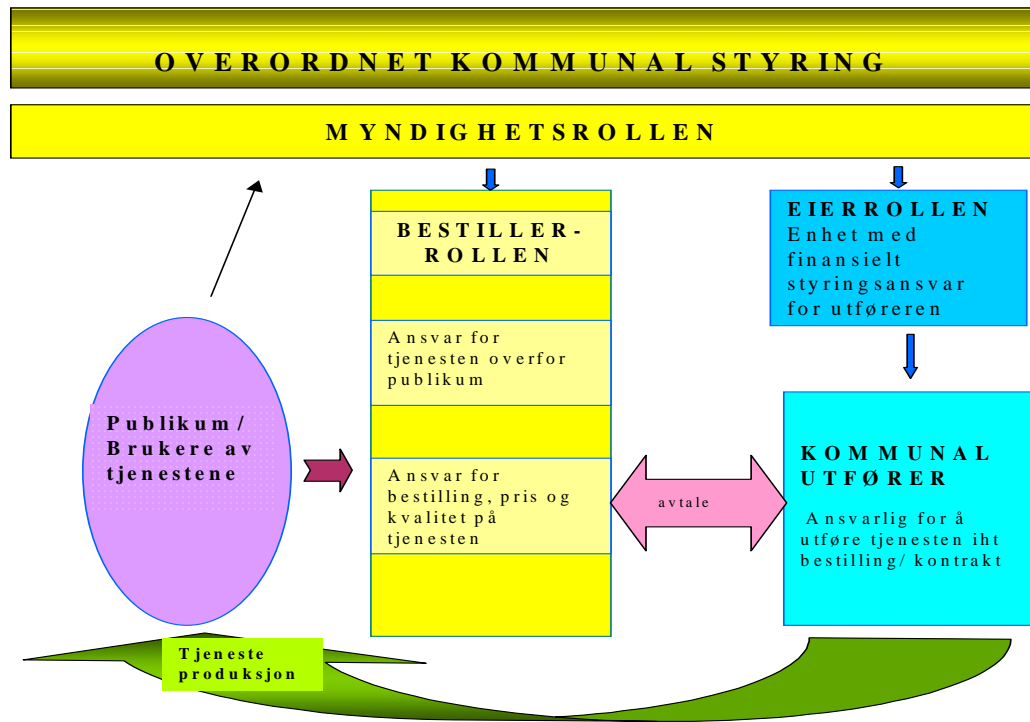
For virksomheter som driver næringsvirksomhet er det forholdsvis enkelt og ukomplisert å skille mellom roller slik de er beskrevet i lovgivningen.

Der aksjeselskapsformen er brukt på virksomheter hvor kommunen har sterkere samfunnsmessig og politisk interesse kan det være fare for rollesammenblanding, ved at politikerne faller for fristelsen å detaljstyre virksomheten. I styrer med politisk representasjon er det viktig at man balanserer hensynet til selskapets utvikling med kommunes behov på andre områder.

For en gjennomgang av eierrollen og kommunale bedrifter samfunnsansvar, se også <http://www.ks-bedrift.no/upload/EconSAFDrapport.pdf>

For virksomheter som er organisert etter kommuneloven, finnes ikke en tilsvarende rollefordeling mellom eier, styret og virksomheten som aksjeloven gir anvisninger om i lovverket. Kommunen avgjør selv hvor sterk den politiske og overordnede styringen skal være med underordnede virksomheter, men hensikten og formålet bak reglene om kommunalt foretak er å gi virksomheten større frihetsgrader.

De største utfordringene for kommunen som eier av kommunale foretak kommer hvis virksomheten skal markedssekponeres. For å sikre habilitet og gi best mulig garantier for likebehandling av privat og kommunal anbyder er det nødvendig å skille eierrollen fra bestillerrollen og utførerrollen. I enhver linjeorganisasjon vil bestillers og utførers ansvar falle sammen eller møtes på et gitt nivå som ofte faller sammen med det nivået i kommunen som har, eller har fått delegert eieransvar. I figuren nedenfor er det vist en modell som Oslo kommune har brukt for å skille disse rollene fra hverandre.



## 4.2 Sentraladministrasjonens og rådmannens rolle

Rådmannen og toppledelsen har naturlig en sentral rolle i utvikling og eventuell etablering av en BU-modell. Med Rådmannen menes her Rådmannen og rådmannens stab og ledergruppe. I praksis er det ofte på dette nivået i linjeorganisasjonen at bestiller, utfører og eierrollen møtes.

Erfaringene fra referansekommunene er at man ser forskjellig på rådmannens rolle, og det er på dette nivået man bør være mest obs på utvikling av en dobbeltrolle. Rådmannen skal fortsatt implementere og administrere de politiske vedtakene, og har en saksforberedende rolle i forhold til den politiske ledelsen. I en BU-modell får rådmannen ofte i oppgave å utøve bestillingen på vegne av politikerne. Dette innebærer bl a forberedelse av kravspesifikasjoner, utforming av resultatavtaler, utarbeidelse av anbudsdokumenter, prosedyrer knyttet til gjennomføring av offentlige anskaffelser og evaluering og utvelgelse av leverandører. Samtidig er rådmannen øverste leder for de interne utfører enhetene. Så lenge tjenestene ikke markedssekponeres er ikke dette så ulikt rollen i den tradisjonelle etatsmodellen. Når tjenesten markedssekponeres må det av hensyn til troverdigheten i markedet etableres et klart organisatorisk skille mellom rådmannens forskjellige roller.

BU-modellen bidrar normalt til økt fokus på resultatoppfølging, og rådmannen får en mer sentral rolle knyttet til oppfølging og kontroll. Sammenliknet med privat sektor bruker det offentlige pr i dag mindre tid og ressurser på resultatoppfølging, men dette er i endring. Flere og flere kommuner innfører forskjellige former for balansert målstyring eller liknende mål og resultatoppfølgingssystemer. I en velutviklet BU-modell må rådmannen legge like stor vekt på resultatoppfølgingen som på selve bestillingen. Våre referansekommuner påpeker at dette stiller nye krav til rådmannens og sentraladministrasjonens kompetanse. Controlleroppgaven blir viktigere, og det må legges større vekt på å fremskaffe strategisk styringsinformasjon for det politisk nivået.

### 4.3 Fagspesifikk bestillerenhet

Særlig i større kommuner opprettes det egne fagspesifikke bestillerenheter, men ofte gjøres dette også i mindre kommuner. Disse bestillerenhetene får i så fall som oftest delegert ansvar fra rådmannen å utøve bestillingen. Overfor Undervisningsbygg i Oslo er Skoleetaten et slikt eksempel. Pr i dag er det dette bestillernivået som sliter mest for å finne sin nye rolle. Det er uvant for disse å bestille tjenester som tidligere var en naturlig del av driften. Ved bestilling av en ny tjeneste må de sette seg inn i mange forhold som teknisk etat tidligere tok seg av. Kravspesifikasjoner og kontraktsforhold må koordineres med faglige og pedagogiske forhold. Forhandlings-teknikk og kontrollkompetanse er eksempler på ny kompetanse den fagspesifikke bestillerenheten må styrke seg med. Ved innføring av BU-modellen advares det mot å bygge opp parallell kompetanse i for stor grad, men erfaringen fra referansekommunene viser at dette til en viss grad er nødvendig for å få en god balanse mellom bestiller og utfører. Dette er helt normalt i privat sektor, hvor innkjøps- og bestillerkompetansen ofte hentes inn fra utfører/leverandør markedet.

### 4.4 Utførers rolle

En hovedutfordring for den tekniske ledelsen ved etablering av en BU-modell er at dette i så stor grad påvirker egen arbeidssituasjon. Den tekniske ledelsen skal ikke lenger være en del av det administrative nivået, og de må finne en ny rolle for seg selv og sine medarbeidere. Hvis det i tillegg er snakk om konkurranseutsetting legges det et ytterligere press på denne delen av organisasjonen for å vise sin eksistensberettigelse. På plussiden trekkes det frem at man blir ”herre i eget hus” og at de i større grad kan ta ansvar for og utvikle sin egen arbeidsplass. Selv om etableringen av en BU-modell ofte er toppstyrt, oppfatter mange av de tekniske lederne seg som pådrivere for å få den nye modellen til å fungere. De vet hvor skoen trykker og bruker mye tid på å få både politikere og administrasjonen til å legge til rette for en mer selvstendig drift av virksomhetene. Dette går både på avklaringer av økonomiske forhold ved f eks opprettelse av åpningsbalanser, omfang og innhold i de tjenestene som skal leveres. De må også lære opp bestillerne til å legge inn en bestilling på det som før var en naturlig del av den øvrige tjeneste-produksjonen, som f eks vaktmestertjenester, renhold og vaskeri.

I våre referansekommuner er det noen eksempler på at utføreren enten selv, eller via sitt styre går mer rett på den politiske ledelsen (bestilleren) for å få avklaringer enn de gjorde før. Dette kan bety at rådmannens koordinerende rolle svekkes. Dette kan gå ut over helhetstenkningen i komplekse organisasjoner som kommunene ofte er, og understreker bare hvor viktig det er med gode rolleavklaringer mellom politikerne, rådmannen, styrene, og den tekniske ledelsen i utførerenhetene.

Det må være en god balanse i kompetansen mellom bestillere og utførere. Erfaringen er at når den ene part er mye sterkere enn den andre oppnår man ikke optimale løsninger og resultater. Pr i dag er det ofte på bestillersiden det skorter på erfaring og kompetanse fordi dette er den mest uvante rollen som følger av etableringen av en BU-modell.

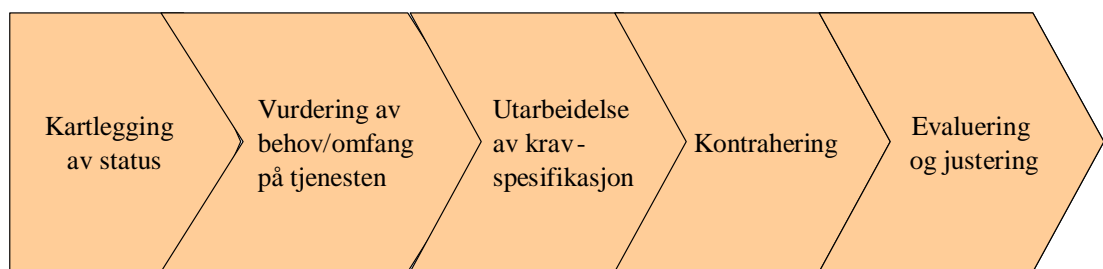


## 5 BESTILLINGEN

Når man har tatt en beslutning om tilknytningsform følger en prosess for bestilling av tjenesten. Nedenfor beskriver vi fasene for å gjøre en bestilling generelt, og sier noe om likheter og ulikheter mellom en intern og en ekstern bestilling, både med og uten konkurranse. Gjennomgangen illustreres med eksempler fra noen fagområder

### 5.1 Faser i bestillingen

En bestilling kan organiseres og gjennomføres på et utall måter. Når en skal bestille tjenestene, kan følgende være en aktuell faseinndeling av prosessen:



Figur 5.1. Faser i bestilling av en tjeneste

Omfanget av fasene vil naturlig nok avhenge av hvor god oversikt kommunen har over tjenesteområdet og tjenestebehovet før prosessen starter. En bestilling i form av en anbudskonkurranse stiller også større formalkrav og krever normalt en mer omfattende prosess enn direkte kjøp fra en intern enhet.

Omfanget av fasene er ofte også avhengig av om det er en 1., 2. eller 3. gangs bestilling. I en førstegangs bestilling er erfaringen at bestilleren ofte har behov for å beskrive tjenesten forholdsvis detaljert. Dette har imidlertid sine svakheter blant annet når det gjelder å gjøre endring i tjenesteomfanget i avtaleperioden og utførers mulighet til å utvikle tjenesten ved blant annet å bli mer effektive. Når bestilleren blir mer erfaren, dvs annen eller tredjegangs bestilling, er det lettere å spesifisere detaljert der dette er nødvendig, men samtidig la utføreren selv få større frihet til å løse oppgaven på en best mulig måte. Dette gir større muligheter til å skape vinn-vinn situasjoner.

Når det gjelder selve prosedyren for offentlige innkjøp har Nærings og handelsdepartementet utgitt en egen veileder: ”Beste praksis – offentlige anskaffelser”  
[http://odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre\\_dok/veiledninger/024081-120019/ind-bn.html](http://odin.dep.no/nhd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/024081-120019/ind-bn.html)

#### 5.1.1 Kartlegging av status

Denne fasen innebærer en kartlegging av hva man har i dag, for eksempel geografisk beliggenhet og utforming samt tilstand på bygningsmassen eller plassering, type, lengde, leggear etc for VA-

ledninger. Dersom bestillingen foretas direkte fra en intern enhet, kan kommunen velge å la utføreren gjøre denne kartleggingen.

**Eksempel:**

*I VA-sektoren brukes ofte et dataprogram - Gemini VA - som er koblet til kart for å vise plassering, byggeår, type etc av elementer i VA-systemet. Her har man også mulighet for å legge inn diverse data om teknisk tilstand, behov for tiltak, utførte kontroller, utbedringer etc. Dette innebærer et meget godt utgangspunkt for å få rapporter og dermed avklare status, bestemmelse av teknisk verdi, behov for tiltak etc i det kommunale VA-systemet.*

**Ivaretagelse og utvikling av eiendomsverdiene.**

Mange kommuner har vanskeligheter med å synliggjøre teknisk og økonomisk tilstand på eiendomsmassen. Dette gir bestilleren større mulighet for politiske beslutning uten faglig forankring og desto mindre mulighet for utføreren til styring og utvikling av eiendomsmassen. Følgende tiltak kan avhjelpe denne situasjonen:

- Dokumentere og registrere teknisk tilstand og fastsette vedlikeholdstiltak. Dette gir underlag for de årlige vedlikeholdsplaner og vedlikeholdsbudsjett.
- Synliggjøre den økonomiske verdien av eiendommene og vise hvordan kapitalslit og nye investeringer påvirker verdiene.

Nye tilknytningsformer gir muligheter for en ny innsikt og oversikt. Som et viktig element i etablering av ny organisasjonsform/tilknytningsform bør en åpningsbalanse etableres. Dette er viktig for å kunne få full oversikt over økonomien. For et eiendomsselskap er dette en omfattende prosess med følgende trinn.

- Registrere teknisk tilstand på hele eiendomsmassen inndelt iht. NS 3451 (Bygningsdelstabellen).
- Hver bygningsdel blir vurdert og gitt et tilstandsnivå (eksempelvis 1–3 hvor 1 er ok og 3 er sjabert) med estimert kostnad på utbedringstiltak for å få bygningsdelen på et akseptabelt nivå. En tilstand kan gi mange utbedringstiltak.
- Slår man hver bygningsdel sammen til en eiendom vil dette gi en samlet tilstand og en samlet estimert kostnad på utbedring. Slår man sammen alle eiendommene får man tilsvarende en samlet tilstand på hele porteføljen.
- Kostnadsestimatet for de samlede utbedringstiltakene vil dermed gi kapitalslitet eller det samlede vedlikeholdsetterslepet for eiendomsmassen.
- Åpningsbalansen for eiendomsmassen kan nå beregnes ved eksempelvis å benytte dagens byggepris på tilsvarende bygninger fratrukket det beregnede vedlikeholdsetterslep. Alder og tidsriktighet kan også komme med i betraktningen ved verdifastsettelse.

Verdien av eiendomsmassen er således dokumentert og man har et helt annet utgangspunkt for kommunikasjon med politiske organer og fremtidige prioriteringer.

For Oslos vedkommende ble resultatet av dette arbeidet at nesten 3 mrd i vedlikeholdsetterslep på undervisningsbygg ble synliggjort og gav bystyret vesentlige argumenter for å avsette midler til å dekke dette etterslepet (vedlikeholdsetterslep er ikke dekket av husleien).

Når tilstand og utbedringstiltak er dokumentert benyttes det som utgangspunkt for prioritering av tiltak og utarbeidelse av vedlikeholdsplan og budsjett. De dokumenterte utbedringstiltakene fra tilstandsregistreringen må suppleres og oppdateres med innspill fra brukeren og periodiske/årlige befaringer.

Som nevnt vil en åpningsbalanse og en tilstandsoversikt med utbedringstiltak gi god kontroll på økonomisk og teknisk verdi av eiendomsmassen. Dette må imidlertid etterfølges av kontinuerlig føring av et "gårdsregnskap" e.l.. Det betyr at hvert utbedringstiltak /rehabilitering, tilbygg og nybygg som øker verdien eiendomsmassen må føres med tilhørende avskrivningskostnader i regnskapet. Likeledes må påviste senskader som følge av bl.a. manglende vedlikehold registreres som reduksjon av eiendomsverdien.

### 5.1.2 Vurdering av behov/omfang på tjenesten

I denne fasen går man gjennom hva kommunen ønsker at tjenesten skal innebære i forhold til dagens innhold. I denne fasen kan det være fornuftig å gjennomføre en gap analyse av nåværende og ønsket situasjon. Fasen innebærer en bevisstgjøring og evt justering av det tjenestenivået kommunen har hatt til nå. Eksempel på problemstilling er hvor mye snø det må komme før veiene skal brøytes, hvor ofte avfallet skal hentes eller hvor høyt gresset kan bli før det klippes. Dette er forhold som ikke tidligere kom frem i form av bestillinger eller kontrakter, men som ble avtalt ut fra erfaring og behov innen en og samme etat.

#### **Prinsipper for prissetting**

Utførerens inntekter genereres ved å utføre tjenester for eller på vegne av bestilleren som følge av direkte bestillinger eller anbudskonkurranser. Inntektene skal i prinsippet dekke alle kostnadene til enheten og i noen tilfeller en viss prosent avkastning. Riktig prissetting og kalkulasjon av kostnader er derfor særdeles viktig. Hovedprinsipper for prisfastsettelse:

- Markedspris
- Kostnadsbasert prissetting
- Forretningsmessig prissetting

#### Markedspris

Dersom det finnes et velfungerende marked for tjenesten og kommunen har valgt å konkurransesutsette denne, må den kommunale tilbyderer (utføreren) ta utgangspunkt i markedspris for å overleve i konkurransen. Det betyr at utføreren må tilpasse kostnadsnivået deretter. Prisen på tjenester som renhold, utleie av næringsseiendom, vaktmester og vedlikehold, dersom konkurranseutsatt, vil i liten grad kunne påvirkes av utførerenhetens kostnadsnivå.

#### Kostnadsbasert prissetting

Der tjenestene ikke er konkurranseutsatt vil prisene eller kommunale avgifter for en stor del fastsettes etter kalkulert kostnad. Hvilke kostnader som skal tas med i kalkylen og hvordan kommunen kan sikre effektiv drift når det ikke er konkurranse er sentrale spørsmål i denne sammenheng.

For å sikre effektiv drift må man regelmessig kunne sammenligne kostnadsnivået med private og andre offentlige aktører. Nøkkeltall for tjenestoområder i kommunal og privat sektor er som nevnt i kap. 3 tilgjengelig gjennom bl.a. bransjeforeninger og Nettverket for Benchmarking. I tillegg bør bestilleren og utføreren av den aktuelle tjenesten gjennomgå periodisk evaluering.

Ved kalkulering av kostnader anbefales det at regnskapsprinsipper iht. regnskapsloven og inndeling av kostnader iht. bl.a. NS 3454 benyttes. Se kap. 3.3.1 for vesentlige forskjeller mellom regnskapsloven og kommunal regnskapslov. Eksempelet nedenfor viser hvilke elementer som inngår ved beregning av årskostnaden for et bygg. Dersom opplysninger om denne beregningsmodellen ønskes, kontakt Statsbygg [www.statsbygg.no](http://www.statsbygg.no).

<b>BEREGNING</b>						
Eksempelbygg						
ÅRSKOSTNADER	Årlige kostnader med kroneverdi pr.			jul. 98	Totale årskostnader	
	Utleiers ansvar og kostnad	Leiet. ansv. og kostnad	Utleiers ansv. leiet. kostnad			
1	Kapitalkostnader					
11	Verdi bygg					
11	K-ramme byggeprosjekt	8.007.878 kr			8.007.878 kr	
12	Verdi tomt	660.220 kr			660.220 kr	
12	Festeavgift					
13	Restverdi bygg					
13	Restverdi tomt	-16.892 kr			-16.892 kr	
	<b>Sum kapitalkostnader</b>	<b>8.651.206 kr</b>			<b>8.651.206 kr</b>	
2	Forvaltningskostnader					
21	Skatter og avgifter	332.815 kr		200.309 kr	533.124 kr	
22	Forsikringer	120.000 kr			120.000 kr	
23	Administrasjon	240.000 kr			240.000 kr	
	<b>Sum forvaltningskostnader</b>	<b>692.815 kr</b>		<b>200.309 kr</b>	<b>893.124 kr</b>	
3	Driftskostnader					
31	Drift og ettersyn	43.500 kr		391.500 kr	435.000 kr	
32	Renhold		870.116 kr		870.116 kr	
33	Energi		924.788 kr		924.788 kr	
	<b>Sum driftskostnader</b>	<b>43.500 kr</b>	<b>1.794.905 kr</b>	<b>391.500 kr</b>	<b>2.229.905 kr</b>	
		<b>Utleiers ansvar som utleier forestår</b>	<b>Leietakers ansvar og kostnad som leiet. forestår</b>	<b>Utleiers ansvar som utleier forestår</b>		
4	Vedlikeholdskostnader					
41	Løpende vedlikehold	138.489 kr	14.870 kr	35.754 kr	189.114 kr	
42	Intervallbundne arbeider	276.979 kr	29.741 kr	71.508 kr	378.227 kr	
43	Utskiftninger	473.916 kr	362.710 kr	113.662 kr	950.288 kr	
	<b>Sum vedlikeholdskostnader</b>	<b>889.384 kr</b>	<b>407.322 kr</b>	<b>220.924 kr</b>	<b>1.517.629 kr</b>	
SAMMENSTILLING						
1	Kapital	8.651.206 kr	Ut l.	Leier	Leie/ut.	Totalt
2-4	FDV	1.625.699 kr		2.202.226 kr	812.733 kr	4.640.658 kr
1-4	Årskostnader	10.276.905 kr		2.202.226 kr	812.733 kr	13.291.864 kr

Figur 5.2 Beregning av årskostnaden for et bygg

I dette eksempelet har man tatt utgangspunkt i et nybygg hvor kostnadsrammen for investeringen er lagt til grunn for beregning av kapitalkostnad. Dersom man i eksempelet hadde tatt utgangspunkt i et eksisterende bygg kunne man benyttet historisk byggepris fratrukket kapitalslit for å fastsette grunnlaget for kapitalkostnad.

Til hjelp for kalkulering av kostnader for ulike tjenester kan man hente hjelp fra følgende kilder.

- Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, rundskriv H2140 fra kommunal og regionaldepartementet 2003.

- Kalkulasjon av kostnader i kommunale virksomheter – en praktisk veileder (samarbeidsprosjekt KS og NHO 1997).
- For gebyrfinansierte tjenester (VAR) vil en, uavhengig av organisering av bestiller og utførerenheten, måtte utarbeide oversikt over eiendom og anleggsmidler. Gebyrene for slike tjenester beregnes i henhold til regler, der bl.a. kapitalkostnader beregnes som avskrivninger og renter.

#### Forretningsmessig prissetting

Dette er en avart av kostnadsbasert prising hvor forskjellen i hovedsak ligger i at man beregner en viss prosent avkastning på de tilbudte tjenestene. Undervisningsbygg Oslo KF benytter denne modellen for beregning av husleie.

### 5.1.3 Utarbeidelse av kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonen vil som regel være den viktigste delen av kontrakten mellom bestiller og utøver. Her blir tjenesten som bestilles presisert. Det er som regel enklere å justere omfanget av tjenesten ved direkte kjøp, da kan tjenesten til og med utføres på timebasis etter medgått tid. Dersom tjenesten skal konkurransesettes må kravspesifikasjonen være klar på forhånd, og være en del av konkurransegrunnlaget (anbudsgrunnlag)

Eksempel på hjelpemiddel for å beskrive kvalitet på tjenesten:

*INSTA 800 er den nye nordiske standard som brukes til vurdering av rengjøringskvalitet i et lokale uavhengig av hvilket rengjøringsystem, frekvens eller metode som er benyttet. INSTA 800 beskriver det resultat som skal oppnåes etter avtalt rengjøring umiddelbart etter utført arbeid. Standarden kan benyttes i alle typer bygninger og lokaliteter. INSTA 800 gjelder kun for alminnelig rengjøring og ikke serviceoppgaver som påfylling av toalettartikler, blomsterstell, oppvask, skifting av lyspærer eller vinduspuss.*

Det finnes for øvrig flere standarder og generelle veiledere for beskrivelse av tjenester og som hjelp for å utarbeidelse av kravspesifikasjoner. For informasjon om norske standarder innen blant annet bygg og anlegg, se <http://www.standard.no/imaker.exe>.

### 5.1.4 Kontrahering

Når man har skaffet seg oversikt over tjenesteområdet, definert mengde og kvalitet, skal tjenesten kontraheres. Dersom kjøpet gjøres direkte kan denne fasen delvis overlape den forrige. Dersom utførelsen skal konkurransesettes må denne fasen som regel innebære en anskaffelse etter det offentlige anskaffelsesregelverket. Kontraheringen ender med en kontrakt mellom de to partene, og det må avtales en pris ut fra en fornuftig prismodell.

I denne fasen er det også viktig å tenke over hvordan samarbeidet mellom bestiller og utfører skal fungere når kontrakten løper.

### **Eksempler på avtaler:**

1. *Kommunal- og regionaldepartementet har fått utarbeidet et sett med kontraktsdokumenter og en veileder som hjelpeverktøy når en oppdragsgiver innenfor VA-sektoren skal sette ut større eller mindre deler av drift og oppgradering av VA-anlegg. Det er utarbeidet tre sett med kontraktsvilkår som alle er bygget over samme lest, og hvor*
  - *VA-driftskontrakt 2004 er det man kan kalle en totalkontrakt for drift og oppgradering av kommunens vann- og avløpsanlegg.*
  - *VA-serviceavtale 2004 er en avtale om drift av enkeltstående anlegg, og som er en forenklet versjon av VA-driftskontrakt, og*
  - *VA-oppleggsavtale 2004 er en forenkling av forannevnte serviceavtale*

*I tillegg er det utarbeidet en arbeidsbeskrivelse i det som er kalt Spesielle kontraktsbestemmelser til VA-driftskontrakt 2004. Avtalene, arbeidsbeskrivelsene og veilederen kan finnes som pdf-fil på <http://odin.dep.no/krd/konkurranse/veiledning/016051-991161/dok-bn.html>.*
2. *NS 9430: Alminnelige kontraktsbestemmelser om innsamling og transport av husholdningsavfall.*
3. *Eksempler på interne avtaler fra Sarpsborg kommune. A) [Avtale mellom kommuneområde teknisk og virksomheten teknisk produksjon](#). B) [Tjenesteavtale for drifts- og vedlikeholdstjenester for det kommunale VA-systemet](#).*
4. *I Bærum kommune har kommunen og BK Bedrifter laget partnerskapsavtaler som sier hvordan samarbeidet skal fungere. Se kap 6.2.2 for nærmere informasjon samt kontaktinfo.*

#### 5.1.5 Evaluering og justering

Underveis i kontraktsperioden eller etter en periode hvor utførelsen av tjenesten er prøvd ut, kan det være naturlig å gå gjennom tjenesten for å evaluere denne, det samme gjelder samarbeidet mellom bestiller og utfører. Flere av de evalueringene av BU organisering som har vært gjennomført, har vist at det tar lenger tid å få effekt av en slik organisatorisk endring enn først antatt. Det er viktig at en evaluering legges opp slik at den får en læringseffekt for både bestiller og utfører.

## 6 EKSEMPLER PÅ BU-ORGANISERING

### 6.1 Oversikt over kommuneeksemplene

Dette kapittelet inneholder beskrivelse av 8 eksempler på ulike BU-organisering i kommuner. For hvert eksempel har vi beskrevet bestiller og utfører.

Eksemplene er plukket ut for å illustrere ulike modeller fra kommuner som bevisst har gjort tiltak for å BU-organisere ett eller flere fagområder innen eiendom og tekniske tjenester. Det er lagt vekt på å få med eksempler fra alle de aktuelle fagområdene. Det er hovedsakelig store og mellomstore kommuner som er tatt med i eksemplene, fordi det er de største kommunene som har gjort mest på BU-organisering. Det er imidlertid trolig at også mindre kommuner kan ha nytte av å se på hvordan de større har organisert dette.

Mange kommuner har flere bestillere og utførere innenfor eiendomsdrift og teknisk sektor. For å ikke gjøre det for komplisert er det i eksemplene tatt utgangspunkt i en utfører for hver kommune med tilhørende bestillerenheter. Ett eksempel på dette er Hamar kommune hvor HIAS IKS utfører deler av kommunens VAR-virksomhet. Dersom man ønsker et totalbilde av kommunens organisering, f. eks BU-organisering Hamar har gjort på andre områder innen teknisk sektor, finnes henvisninger til mer informasjon bakerst i kommuneeksemplene.

Kommuneeksemplene er sortert etter tilknytningsform for utføreren; resultatenheter, KF, IKS eller AS. Oversikten under viser kommunenes valg av tilknytningsform i forhold til fagområder:

Fagområde/kommune	Bodø kommune	Bærum kommune	Bømlo kommune	Drammen kommune	HIAS (Hamar, Løten, Ringsaker, Stange kommuner)	Kristiansand kommune	Oslo kommune	Sarpsborg kommune
Organisasjonsform for utfører	resultat-enhet	resultat-enhet	AS	KF	IKS	resultat-enhet	KF	resultat-enhet
Bygningsdrift	x	x		x		x	x	x
Eiendomsutvikling						x	x	
Vei og parkering				x				x
Vann, avløp (VA)		x	x	x	x			x
Renovasjon (R)					x			x
Brann- og feiertjenester								x
Park, idrett og friluft		x		x				x

## 6.2 Resultatenhet som tilknytningsform

### 6.2.1 Bodø kommune – Bodø Byggservice

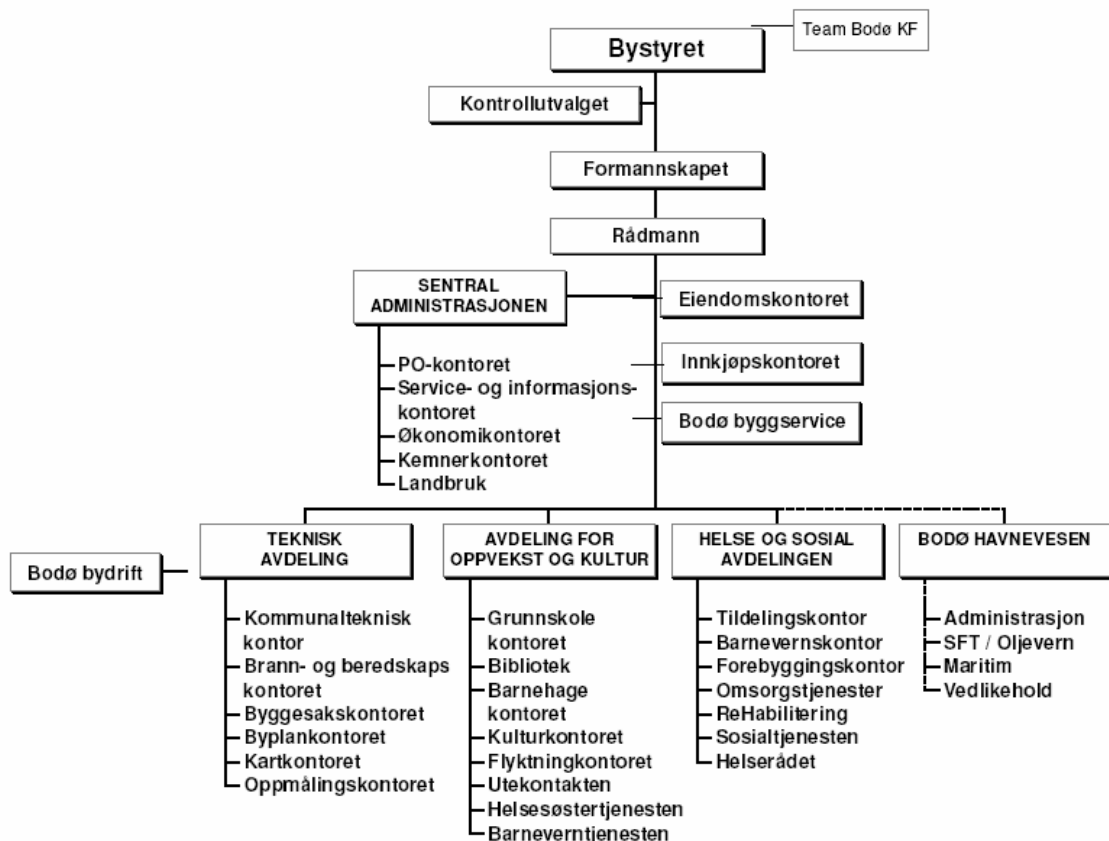
#### Kort beskrivelse av modellen.

Bodø kommune har fra 2004 delt ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av kommunal eiendom på 2 resultatenheter; Eiendomskontoret og Bodø byggservice. Resultatenhetene er direkte underlagt rådmannen.

Bodø byggservice er utfører og tilbyr renholdstjenester, håndverker- og vaktmestertjenester til hele den kommunale organisasjonen og med de enkelte enhetene i denne som bestillere med budsjettansvar. Eiendomskontoret dekker en del av sitt behov for håndverkertjenester ved kjøp hos Bodø byggservice. Bodø byggservices omsetning i 2004 er beregnet til 31,5 mill kr. Enheten har 84 ansatte (59 årsverk).

Eiendomskontoret utvikler og forvalter eiendomsmassen og forestår kjøp og salg samt utleie. I tillegg har enheten ansvaret for framforhandling og oppfølging av kommunens utbyggingsavtaler. Enheten forholder seg til bystyret som bestiller og har 20 ansatte.

Under er organisasjonskartet for Bodø kommune vist.



#### Formål med BU-organiseringen.

Dagens modell er en videreføring av et grep kommunen tok i 1991 med samling av alt personell som drev med eiendomsrelaterte oppgaver i 1 organisatorisk enhet; Bolig- og eiendomsetaten. Hensikten var at kommunen skulle bli mer effektiv i bruk og forvaltning av eiendom ved å

- framskaffe en samlet oversikt over kommunens eiendomsmasse



- ansvarliggjøre brukerne for kostnadene forbundet med forvaltning og drift gjennom interne betalingsordninger
- samle og utvikle kommunens kompetanse på området

BU-organiseringen ligger i de to siste strekpunktene.

#### Valg av modell.

Delingen av etaten som er gjennomført fra 2004 har til hensikt å skille mellom det mer strategisk pregete arbeidet knyttet til utvikling og forvaltning og de mer service- og produksjonsorienterte driftstjenestene på bygningene. Det handler også om utflating av organisasjonen og derigjennom spesielt bringe utfører av driftstjenestene, Bodø byggservice, nærmere brukerne som er de som utløser og kan påvirke behovet for disse tjenestene. Det ble overfor bystyret foreslått å gi denne enheten tilknytningsformen KF i den hensikt å styrke serviceutviklingen ved å tilføre enheten den kompetansen et eget styre kunne gi. Bystyret valgte bort denne tilknytningsformen med knapt flertall. Stillingen som leder ble utlyst eksternt og tilsatt leder har erfaring fra tjenesteområdet i privat virksomhet.

#### Gjennomføringsprosess.

Bystyret gav gjennom vedtak i forbindelse med behandling av kommuneplanen i 1987 støtet til den prosess som ledet fram til etableringen av Bolig- og eiendomsetaten i 1991 som utfører enhet i en påtenkt BU-organisering. I forbindelse med oppstart av et større omstillingsprosjekt "Moderne Bodø" i 2000 tok rådmannen i 1999 initiativet til en gjennomgang av kommunens samlede eiendomsvirksomhet utført ved hjelp av eksternt konsulent. Rapporten konkluderte slik:

- Bodø kommune er relativt moderne organisert på eiendomssiden (BU-organisert).
- Det er behov for serviceutvikling på utførersiden.
- Det er behov for utvikling i økonomiforståelsen på bestillersiden.
- Det er fortsatt et effektiviseringspotensiale i produksjon og bruk av eiendomstjenester.

Styringsgruppen for "moderne Bodø" (rådmannen, 3 folkevalgte og 3 hovedtillitsvalgte) gav med utgangspunkt i rapportens konklusjoner og høring i kommuneorganisasjonen og arbeidstakerorganisasjonene sin innstilling til bystyret i 2002 der vedtak om den videre utvikling på området ble vedtatt. I vedtaket lå det at før Bodø byggservice ble etablert skulle skolene innen gitt frist ta stilling til om de ville ha renholdstjenestene levert fra den nye enheten eller ha egne ansatte renholdere på den enkelte skole. Ca halvparten av skolene valgte å overta "sine" renholdere fra den tidligere Bolig- og eiendomsetaten.

#### Resultater.

En evalueringsrapport i 1994 viste at dette var et godt grep som bla hadde resultert i reduserte driftskostnader noe som ga rom for økt vedlikeholdsinnsetning. Andre effekter var økte leieinntekter fra eksterne brukere av kommunal eiendom. Kompetansehevingen man oppnådde var også nødvendig for å gjennomføre ny utbyggingsstrategi basert på utbyggingsavtaler.

Proessen etter 1999 har bidratt til å styrke dialogen mellom bestiller og utfører som er en viktig premisse for denne type organisering. Dialog som verktøy sikres i leveransekontrakter og bruksavtaler og gjennom prosjektorganiseringen.

#### Videre planer.

Det arbeides med utvikling av intern-husleiesystem. Første etappe vil omfatte administrasjons- og driftsbygninger. Deretter følger institusjonsbygninger. Etter hvert som dette kommer på plass, kan det få konsekvenser for Eiendomskontorets tilknytningsform og hvor bestilleransvaret skal ligge jf. for eksempel Undervisningsbygg Oslo KF.

Side 40

Det arbeides med omlegging til en teambasert renholdstjeneste basert på hel- og halvdagsstillinger. Samarbeid med arbeidstakerorganisasjonene er viktig denne sammenheng.

Utvikling av bestillerfunksjonen er en stor utfordring.

Enhetenes tilknytningsform skal evalueres i 2006.

Nærmere informasjon:

[www.bodo.kommune.no](http://www.bodo.kommune.no)

Kontakter:

- Bodø byggservice: Ivar Chr. Iversen, tlf 75 55 59 09.
- Eiendomskontoret: Thor Arne Tobiassen, tlf 75 55 59 40.
- BU-organisering: Carl B. Bjørseth, tlf 75 55 50 16.

## 6.2.2 Bærum kommune – BK Bedrifter

Kort beskrivelse av modellen

BK Bedrifter er en egen utførende resultatenheter innenfor Bærum kommunes ordinære organisasjonsstruktur. Resultatenheten er direkte underlagt rådmannen og rapporterer også til et eget politisk utvalg ("Forretningsutvalget"). BK Bedrifter utfører tjenester innenfor områdene bygningsdrift, park- og idrett, VA-nett, renhold, utleie av kjøretøyer og transport, prosjekt og utbygging og datatjenester. BK Bedrifter har i 2004 ca 500 ansatte og en omsetning på kr 300 mill. Over 95 % av omsetningen er tjenester for Bærum kommune, men BK Bedrifter tilbyr i økende grad også tjenester overfor andre kommuner og private.

Grovt organisasjonskart for Bærum kommune vises under:

### Organisasjonskart



Formål med BU-organiseringen

BU-organiseringen må sees i lys av tanker i kommunen, rundt "New Public Management" (NPM) og ønske om konkurranseutsetting av store deler av virksomheten. Hovedformålet var helt klart å få til en effektivisering og spare penger. BU-organiseringen ble sett på som en forberedelse til konkurranseutsetting. Den skulle også gi bedre oversikt over hvilke tjenester kommunen produserte og hvor mye disse kostet. Bestillerne skulle gjennom dette settes i stand til å kunne prioritere mellom hvor mye man ville bruke på de enkelte tjenestene og hva slags tjenestestandard man ønsket.

### Valg av modell

I 1997 ble avdelingen "Interne bedrifter" etablert som egen resultatenheter, som ledd i en større omorganisering i Bærum kommune ("Bærum -96"). Opprettelsen av "Interne bedrifter" skulle dekke kommunens behov for egne drifts- og servicetjenester. Organisasjonsprosjektet "Bærum - 96" var et rent administrativt prosjekt, ledet av rådmannen. Politikerne ga likevel føringer for prosess og behandlet forslaget til organisasjonsform. I 2000 ble organisasjonsformen for "Interne bedrifter" og "Eiendomsforvaltningen" vurdert av et bredt sammensatt politisk ad-hoc utvalg, men med administrativ bistand fra de berørte enheter. Utvalget konkluderte med at virksomheten burde organiseres som et kommunalt foretak (KF). Videre politisk/administrativ prosess konkluderte imidlertid med at man ikke ønsket å gjøre endringer i organisasjonsformen. Virksomheten ble senere omorganisert og delt i forretningsområder i 2003 og skiftet samtidig navn til BK Bedrifter.

### Gjennomføringsprosess

I de to første årene var fokus på å få BU-modellen til å fungere. Det ble arbeidet mye med rolleavklaring mellom bestillere og utfører. Fokus var på å lage bedre bestillinger og klarere kravspesifikasjoner samt kontrakter. For å få dette til var man avhengig av et godt samarbeid mellom bestillerne og utførerne. Dette var ikke uproblematisk ettersom mange ansatte hang fast ved gamle roller og samarbeidsmønstre. Det ble nedlagt mye arbeid i å beskrive tjenestetilbudet og beregne priser for de enkelte tjenestene.

Den neste fasen var konkurranseutsetting av den samlede virksomheten i "Interne bedrifter". Det var politisk vedtatt at 30 % av Bærum kommunes virksomhet skulle konkurranseutsettes. Konkurranseutsettingen skjedde dels gjennom anbud, benchmarking og brukervalg. Arbeidet ble gjennomført i regi av et eget prosjekt ("Konkurranseutsettingsprosjektet") som var underlagt en politisk komité. Hovedtyngden av konkurranseutsettingen skjedde gjennom benchmarking, men for Interne bedrifter ble det også brukt en del anbudskonkurranser.

BK Bedrifter startet, gjennom omorganiseringen i 2003, et omfattende effektiviseringsprogram, for å komme ned på markedspris på alle områder. Dette kom i tillegg til tidligere gjennomført effektivisering. Samtidig er det arbeidet med å utvikle nye tjenester og markeder.

### Resultater

Organiseringen av BK Bedrifter gjør at man synliggjør driftskostnadene ved den kommunale tjenesteproduksjonen på en langt bedre måte enn tidligere. BK Bedrifter har vært nødt å redusere kostnadene betydelig for å kunne konkurrere med private utførere. Et eksternt konsulentfirma er blitt brukt for å tallfeste effektiviseringen. I de første fem årene (1997-2002) foregikk en årlig effektivisering på ca 2-4 %. Det anslås at dette har redusert kostnadsnivået med 30-50 mill. kroner. Ved omorganiseringen i 2003 og gjennom effektiviseringstiltak i forretningsområdene, ble det effektivisert med 9 %. For 2004 foreligger det ikke tall ennå, men det er gitt prisreduksjoner på ca 15 mill kroner til bestillerne. For perioden 2005-08 er målet å få til en ytterligere kostnadsreduksjon på 10 %. Effektiviseringen skulle normalt ha ført til en betydelig reduksjon i omsetningen. Dette er langt på vei kompensert gjennom ny virksomhet.

### Evaluerer og videre planer

Kommunen la i 2003 frem en prinsippsak om BU-organisering. Denne viser at Bærum kommune ikke er fullt og helt BU-organisert på teknisk sektor, for eksempel ligger drift av avfallsanlegget under forvaltningsenheter, i tillegg er eiendomsforvaltningen også under vurdering. Innen øvrige områder, f. eks. pleie- og omsorgssektoren, foreligger muligheter for å BU-organisere en rekke service- og støttefunksjoner. Det er ikke tatt stilling til om dette bør gjøres.

Nærmere informasjon:

[www.baerum.kommune.no](http://www.baerum.kommune.no).

Kontaktperson: Direktør Finn Mikalsen, BK Bedrifter, tlf 67 50 60 00

### 6.2.3 Kristiansand kommune – Kristiansand Eiendom

#### Kort beskrivelse av modellen.

Kristiansand Eiendom (KE) er en egen resultatenhet i teknisk sektor i Kristiansand kommune. Enheten har ansvaret for all forvaltning og utvikling av kommunens eiendommer. Enheten rapporterer til teknisk direktør. Enheten er organisert i følgende avdelinger: Boligforvaltningen, Eiendomsutvikling, Byggadministrasjon, Byggservice og Administrasjonsavdelingen. Byggservice er en ren utføreravdeling som kun selger tjenester til interne bestillere i kommunen innenfor tjenesteområdet renhold, vaktmester, drift og vedlikehold. Avdeling Byggservice har pt 260 ansatte og ”solgte” i 2003 renholdstjenester for 44,1 mill kr, drift- og vedlikeholdstjenester for 26,7 mill kr.

#### Formål med BU-organiseringen.

Det var tre hovedhensikter som skulle oppfylles ved omorganiseringen:

1. Bedre kommunens ivaretagelse og utvikling av eiendomsverdiene.
2. Effektivisere drift og vedlikehold i tilknytning til kommunal eiendom for å bli fullt konkurransedyktig på disse områdene.
3. Skape en klarere eierrolle med samlet ansvar og kompetanse for å ivareta og utvikle kommunens eiendomsmasse – både bygg og grunneiendom.

BU-organiseringen er spesielt relatert til pkt.2.

#### Valg av modell.

Kommunen gjennomførte tiltak som medførte at skoler, barnehager og andre virksomheter gradvis ble mer selvstyrte. Det reiste igjen spørsmålet om organisering av støttetjenester. Før omorganiseringen i 2001 var vaktmestere og renholdere ansatt i de etatene som brukte de ulike byggene. Det ble lagt til grunn at virksomheter neppe bør ha egen organiserte støttetjenester på alle områder. Det ville gi dårlig faglig ledelse av støttetjenestene og redusere muligheten for virksomhetsleder til å konsentrere seg om å lede kjerneoppgavene ved virksomheten.

I tillegg til ønsket om å samle fagmiljøet innen renhold, drift og vedlikehold for dermed å kunne utvikle dette i takt med nye forventninger, ville en slik modell også ivareta kravet til effektivisering.

Tjenestene til Byggservice bestilles dels av brukerne av ulike kommunale bygg, og dels av eier. Brukerne bestiller renhold og vaktmestertjenester (brukertjenester), mens eier bestiller utførelse av byggeiers oppgaver. Eier er da andre avdelinger i KE. Tjenestene betraktes som interne støttetjenester og foregår ikke i konkurranse med private aktører. Det stilles imidlertid krav til at tjenestens kvalitet og kostnad kan måles/sammenlignes med andre aktører.

I KE er det tre avdelinger som arbeider med ulike typer eiendomsutvikling. Det er tjenesteområdene formålsbygg (skole, sykehjem, barnehage og lignende), boliger for spesielle grupper og utbygging / transformasjon av eiendommer. Disse tjenestene bestilles av rådmann/direktørene gjennom årskontrakt med enhetsleder. Også for disse tjenestene stilles det krav til at tjenesten kan måles/sammenlignes med andre mht kvalitet og kostnad.

#### Gjennomføringsprosess.

Initiativet til omorganiseringen ble tatt av rådmannen. Selve prosessen ble gjennomført dels i egen regi og dels ved innleid konsulentbistand. I dette arbeidet var det spesielt to spørsmål som

ble belyst, henholdsvis ”Valg av modell for eierenheten” og ”Valg av modell for drift og vedlikehold av kommunale bygninger”. Resultatet ble som nevnt foran.

#### Resultater.

Innen renhold er det dokumentert besparelser på 9 mill kr årlig. For brukers vaktmestertjenester er det dokumentert en effektivisering på 8 mill kr årlig. Disse gevinstene er tatt ut hos bruker. For eier er det dokumentert årlig effektivisering på 2 mill kr.

Omleggingen har medført betydelige endringer i tjenestefanget til Byggservice. Innenfor drift- og vedlikehold er det opprettet egne fagteam som har spesialisert seg på oppdrag som er bestilt av eier. Oppgavene er i hovedsak lovpålagte kontrollrutiner på eiers bygg. Kontrollrutinene avdekker ofte mangler som utarbeides på stedet av samme team. Større oppgaver bestilles av eget serviceteam som også er opprettet. Serviceteam tar også på seg oppdrag fra andre bestillere i kommunen/private.

#### Evaluering og videre planer.

KE ble evaluert av PricewaterhouseCoopers våren 2004. Konklusjonen ble blant annet:

- Mer effektiv tjenesteproduksjon (renhold, vaktmester, vedlikehold).
- Bedre utvikling av utbyggings- og investeringsprosjekter.
- Klarere eierroller med samlet ansvar og kompetanse for å ivareta og utvikle kommunens eiendomsmasse.
- Innføring av internleie har ikke resultert i arealeffektivisering.
- Få tegn på økning i vedlikeholdsmidlene.

Kommunens arbeider med et prosjekt ”Eierstrategi for eierskap til eiendommer i Kristiansand kommune”. Arbeidet skal være ferdig behandlet våren 2005 og kan medføre endringer i arbeidsområdet for de avdelingene i KE som arbeider med eierskap. Det vil ventelig ikke påvirke tjenesteområdet til Byggservice/utførerrollen.

I Byggservice er rene vaktmesteroppgaver og renhold under omorganisering og vil fra 2005 bli utført av mobile team. Dette gjøres delvis i dag. Renholdet vil bli utført av servicemedarbeidere og ikke renholdere. Kompetansehevingen og omorganiseringen som skjer i renhold gjør at tjenestefanget øker betydelig. Byggservice planlegger også å gjøre andre serviceoppgaver i tillegg til det daglige renholdet.

#### Mer informasjon kan finnes.

[www.kristiansand.kommune.no](http://www.kristiansand.kommune.no)

Kontaktpersoner:

- KE: Eiendomssjef Ole Dag Myhrstad, E-post: [ole.dag.myhrstad@kristiansand.kommune.no](mailto:ole.dag.myhrstad@kristiansand.kommune.no)
- Avdelingsleder Byggservice: Bård Kvislabakken, E-post: [bard.kvislabakken@kristiansand.kommune.no](mailto:bard.kvislabakken@kristiansand.kommune.no)

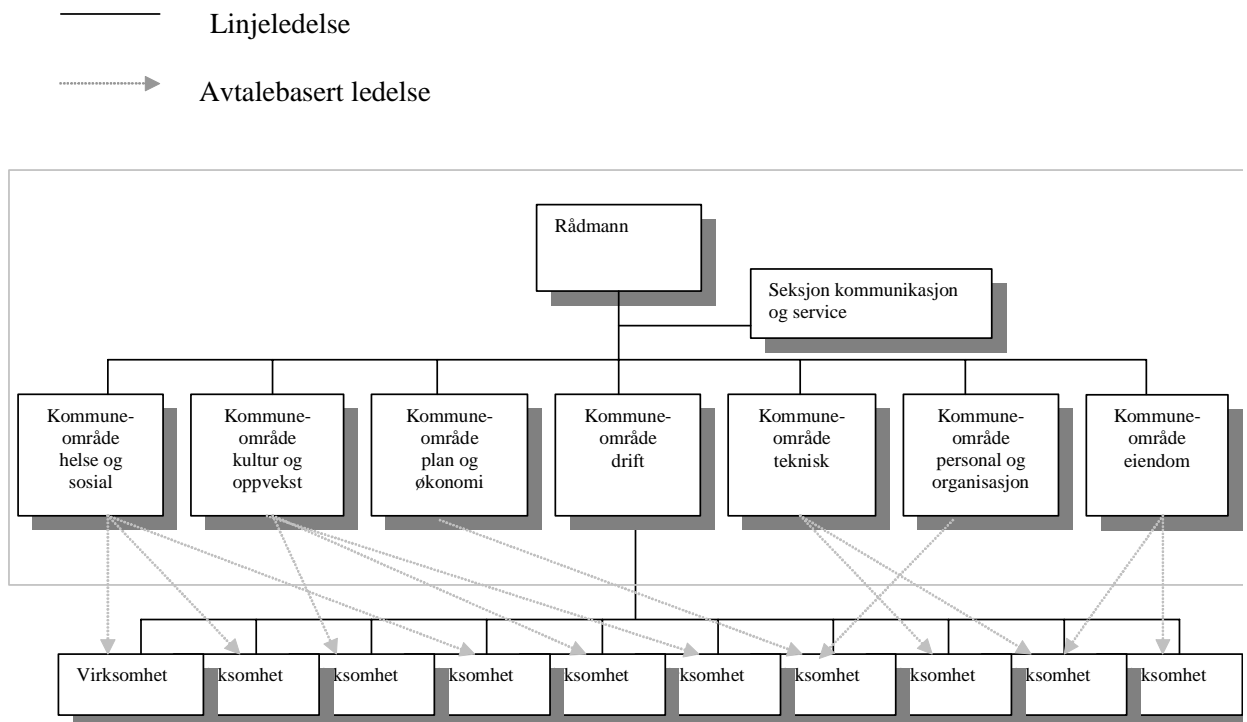
## 6.2.4 Sarpsborg kommune - kommuneområde drift

#### Kort beskrivelse av modellen.

Kommuneområde teknisk er en av seks bestillerenheter i Sarpsborg kommune. Kommuneområdet har ansvaret for planlegging og utvikling av de tekniske tjenester. På bakgrunn av handlingsprogram og økonomiplan fremmes forslag til årsbudsjett for politisk behandling. Som en del av årsbudsjettet fastlegges standard, omfang og kostnad for de enkelte tjenester. Dette er grunnlaget for å inngå avtaler med private og kommunale utførere (virksomheter).

Per november 2004 er det 55 kommunale virksomheter. Virksomhetslederne har et selvstendig fag-, personal og økonomiansvar. Virksomhetsleder rapporterer til kommunesjef drift. Virksomhetene favner et vidt spekter av driftsoppgaver. Av teknisk relaterte virksomheter nevnes: Teknisk produksjon (vann, avløp, renovasjon og samferdsel inkl. parkering), Brann- og feievesen, Park og idrett, Renhold, Eiendomsdrift, Lager og verksted. Kommuneområdet teknisk har for 2004 driftsavtaler med Teknisk produksjon for kr 44 mill, Brann- og feievesen for kr 22 mill i tillegg til diverse avtaler med private leverandører. Hytterrenovasjon og innsamling av husholdningsavfall blir levert av privat entreprenør.

Følgende viser organisasjonskart og ledelseslinjer for Sarpsborg kommune:



### Formål med BU-organiseringen

Formålet var på prinsipielt grunnlag å skille bestiller og utfører i kommunen. Modellen skulle tydeliggjøre roller og ansvar og redusere omfanget av interne tjenester og byråkrati.

### Gjennomføringsprosess

På initiativ fra rådmannen sluttet bystyret seg til prinsippene for organisasjonsmodell og forutsatte at vedtatt arbeidsgiverpolitikk skulle legges til grunn for gjennomføringsprosessen. Omstillingen ble gjennomført på prosjektbasis med bred deltagelse fra ansatte og arbeidstakerorganisasjonene. Overtallige medarbeidere ble håndtert gjennom omstillingsbudsjettet.

### Resultater

2003 var første driftsår for tekniske tjenester og ga overskudd i virksomhetene Teknisk produksjon og Brann- og feievesenet. Modellen har synliggjort styrker og svakheter og dannet et godt grunnlag for sammenligning av tjenestenes kvalitet og kostnader med andre aktører.

### Evaluering og videre planer

De stramme økonomiske rammer for kommunens økonomi tvinger fram ytterligere fokus på tjenestenes standard og kostnad. Helhetstenkning og enda bedre ressursutnytting ligger derfor til grunn for å organisere kommuneområdet etter funksjon framfor etter fag. Prinsippene i bestiller/utfører modellen vil fortsatt bli lagt til grunn.

Mer informasjon

[www.sarpsborg.com](http://www.sarpsborg.com).

”Best ut – En beskrivelse av organisasjonsprosessen i Sarpsborg kommune 1999 – 2002”.  
Sarpsborg kommune, desember 2002. Ligger på kommunens hjemmesider.

Kontaktperson: Kommunesjef teknisk Hermod Ludvigsen, Sarpsborg kommune, tlf 91 11 71 71.

## 6.3 Kommunalt foretak som tilknytningsform

### 6.3.1 Drammen kommune – Drammen Drift KF

Kort beskrivelse av modellen

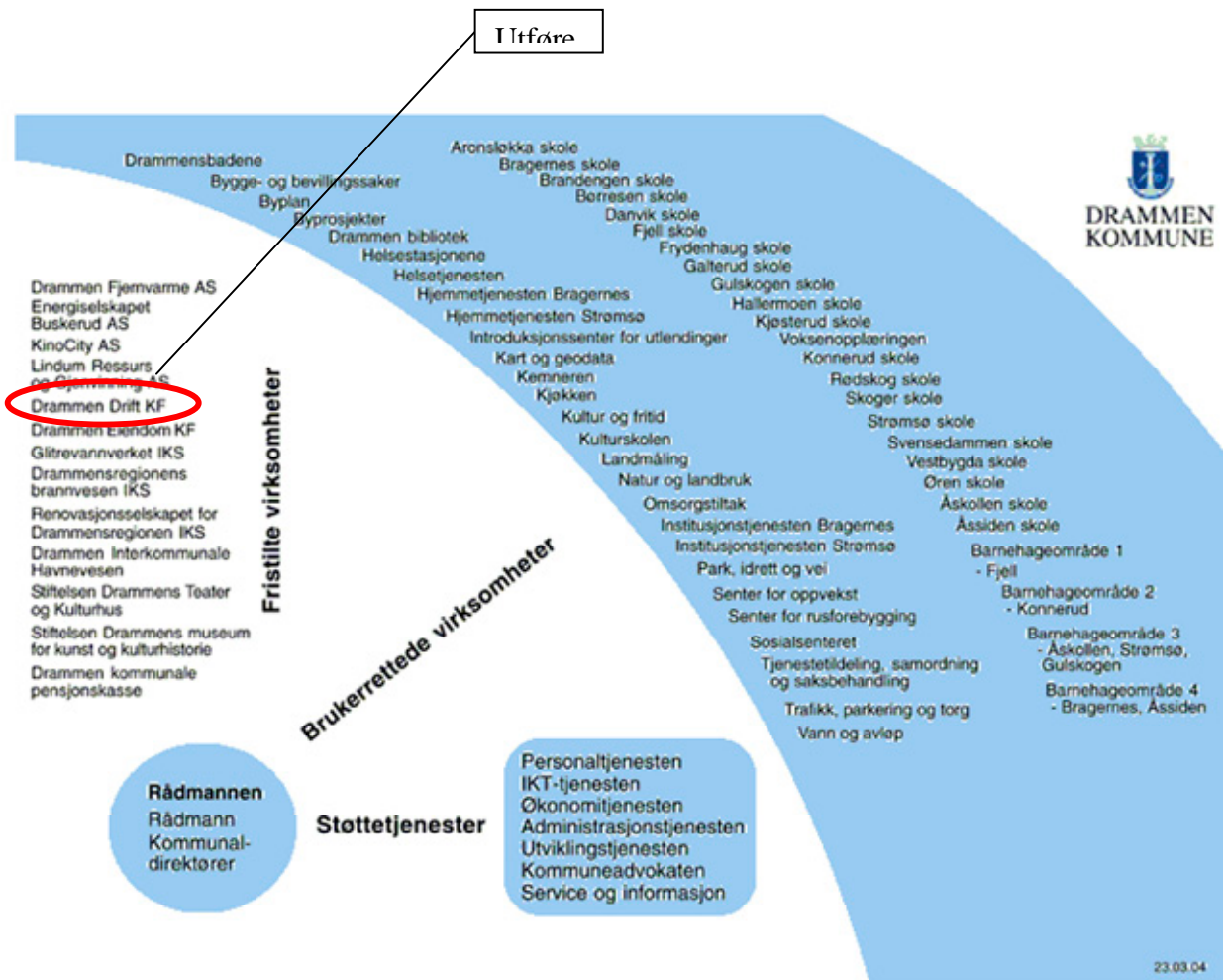
Drammen Drift KF er et kommunalt foretak i Drammen kommune. Bedriften er en utfører, dvs nærmere bestemt en entreprenør- og servicebedrift som skal drives forretningsmessig. Kundene er i hovedsak brukerrettede virksomheter/enheter i kommunen. Drammen Drift dekker for tiden følgende virksomhetsområder:

- Anlegg/drift av vei, vann og avløp
- Bygningstjenester, ombygging, renovering, nybygg
- Anleggsgartnertjenester og grøntskjøtsel
- Renhold av bygninger

De tradisjonelle vaktmestertjenestene er borte, dette ivaretas av Drammen eiendom KF som har et fåtall ambulerende driftsbetjener. Drammen Drift opererer som en ren utfører og forholder seg til kommunens oppdragsgivere som ordinære kunder. Kommunen har mulighet til direkte forhandling om oppdrag. Ingen kjøpeplikt og ingen leveringsplikt.

Samlingen av ressursene tilhørende utestyrken er for å kunne utnytte og utvikle stordriftsfordeler. Drammen Drift KF har i 2004 ca 220 ansatte og en omsetning på kr 100 mill. Drammen Drift selger 15-20 % på det eksterne markedet, og det er et uttrykt mål at dette skal økes.

Følgende viser organisering i kommunen:



### Formål med BU-organiseringen

Formålet var å synliggjøre kostnader, effektivisere drift og få til en egen virksomhet i kommunen på linje med øvrige private leverandører i markedet. I tillegg avvikle aktiviteter som var direkte ulønnsomme og som kommunen kunne få rimeligere på annen måte. Samtidig var et sentralt poeng at det ikke er interne ressurser som skal gi grunnlag for politisk prioritering, men de oppgaver som faktisk trengs utført. Formålet var videre å profesjonalisere både tjenesteproduksjonen og innkjøpsrollen, samt å arbeide etter klare kvalitets-, og leveransekrav.

### Valg av modell

I 1995 ble Drammen Maskin og verksted etablert som en egen resultatenhet i kommunen for å skille ut maskinparken og verksteddriften med tilhørende personell, noe som ble ansett for å være en kostnadsdrivende aktivitet i kommunen. Gjennom 1995 og 1996 ble det utviklet en ny driftsform med forretningsmessig tilsnitt. Gjennom utredningsarbeid i 1996 ble det vedtatt å samle utestyrken og renholdsstyrken i denne virksomheten, både for å kunne utnytte felles maskinpark, personalmessige stordriftsfordeler, samt å få bedre kontroll på sesongsvingninger. I 1997 ble navnet endret til Drammen Drift, og i 2001 ble det etablert som kommunalt foretak og fristilt fra kommunens basisorganisasjon. Formålet ble da klarere formulert fra å drive forvaltning til å være en forretningsmessig drevet virksomhet, som kunne stå seg i konkurransen med eksterne aktører.



KF er valgt for å kunne utvikle og rendyrke en forretningsmessig tenkning inne organisasjonen, samt at kommunens egen organisasjon utvikler innkjøpskompetanse

#### Gjennomføringsprosess

Politikerne har vært pådrivere til BU-organiseringen og har drevet prosessen siden 1989. Administrasjonen var skeptisk til BU-organiseringen i starten ønsket å holde på eksisterende organisering. Vedtaket om etablering ble gjort med knappst mulig flertall, noe som medførte at bedriftsmodellen gjennom flere år var omstridt, blant annet pga at fagorganisasjonene sterkt gikk inn for en tilbakeføring. Etter at Drammen Drift kunne vise til driftsmessige og økonomiske resultater, er etableringen av Drammen Drift ikke lenger noe tema, verken politisk eller fra fagforeningshold.

Den opprinnelige vaktmesterstyrken som ble overført til Drammen Drift er konvertert til å selge håndtverkertjenester.

#### Resultater

Organiseringen gjør at Drammen Drift opererer med reelle priser som kan sammenlignes med markedet. Tjenestene Drammen Drift utfører er i alt vesentlig konkurranseutsatt, slik at bestillerne hele tiden kan vurdere hva som er best pris for tjenesten. Som følge av både effektivisering og konkurransen, har Drammen Drift hatt en produktivitetsøkning på nær 90 %. Det må bemerkes at Drammen Drift har svært få løpende avtaler og det meste gis tilbud på fortløpende. Drammen Drift benytter også underleverandører for å ta belastningstopper og for å ha en risikospredning i forhold til faste lønnskostnader. Dette sikrer en mer stabil beskjeftigelse for egne ansatte. Ett suksesskriterie er god ledelse og prosjektstyring. Bedriften har derfor bevisst satset på oppbygging av kompetanse innen prosjektledelse og nøkkelpersonell og fremstår i dag med god evne til endring og tilpasning til skiftende forhold. Bedriften er også vel ansett i lokalmiljøet.

#### Evaluering og videre planer

DD er blitt evaluert 2 ganger, første gang kom de ikke så godt ut, men ved siste evaluering viste foretaket positiv utvikling. Så lenge foretaket går med overskudd er det lite innblanding i driften fra politikerne. Kommunen vurderer nå å omdanne Drammen Drift KF til AS. Viktig moment i denne sammenheng er lov om offentlige anskaffelser og at kommunen da ikke kan gi dem jobb uten konkurranse. Foreløpig anbefaling er at styret skal ha fullmakt til å omdanne til AS de deler av virksomheten som ikke er konkurransedyktig som kommunalt foretak.

#### Mer informasjon:

[www.drammen.kommune.no](http://www.drammen.kommune.no) og [www.drammendrift.com](http://www.drammendrift.com)

Kontaktperson: Direktør Odd Thunes, Drammen Drift KF, tlf 32 24 55 00.

### 6.3.2 Oslo kommune – Undervisningsbygg Oslo KF

#### Kort beskrivelse av modellen

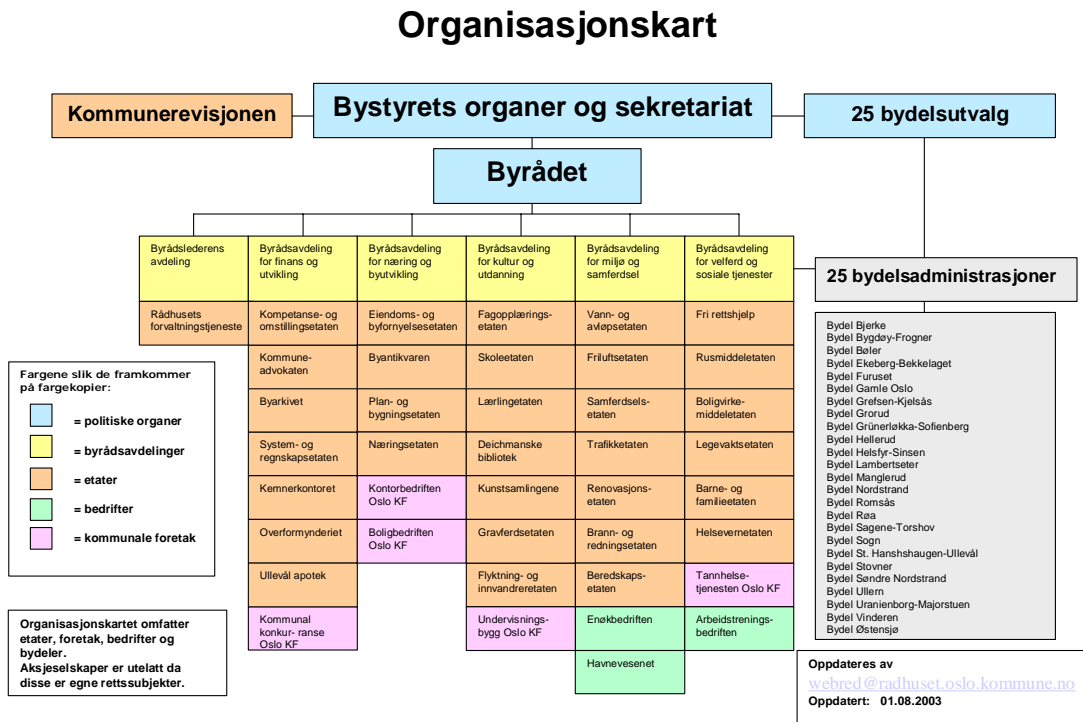
Undervisningsbygg Oslo KF (UBF) er et kommunalt foretak i Oslo med formål å ivareta eieransvaret for Oslo kommunes skole- og undervisningseiendommer samt sikre Oslo kommune en langsiktig portefølje av gode hensiktsmessige skole- og undervisningslokaler. Den største bestilleren av Undervisningsbyggs tjenester er Utdanningsetaten i Oslo og den enkelte skole ved rektor. Undervisningsbygg forvalter, drifter og vedlikeholder 175 skoler med en total bygningsmasse på ca. 1,2 mill m<sup>2</sup>. Undervisningsbygg hadde i 2004 70 ansatte, leieinntekter i 2004 på 1.700 mill og investerte for kr 900 mill. I tillegg til Utdanningsetaten leier Undervisningsbygg ut arealer til bydelene, Tannhelsetjenesten Oslo KF og Enhet for bad- og idrett.

Undervisningsbygg har eget styre som rapporterer til byrådet v/ byråden for byutvikling ( f.o.m. 01.01.2005 )

Bestillere av Undervisningsbyggs tjenester er organisert som egne enheter som rapporterer til sine respektive byrådsavdelinger. Den enkelte skole forholder seg til Utdanningsetaten som igjen rapporterer til byrådsavdelingen for barn og utdanning.

Undervisningsbygg er en eiendomsbesitter og leier ut arealer etter forretningsmessige prinsipper. I tillegg leverer Undervisningsbygg tjenester innen utvikling, eiendomsdrift og andre servicetjenester som det er naturlig kan leveres fra et eiendomsselskap.

Oslo kommunes organisasjonskart vises under:



### Formål med BU-organiseringen

Hovedformålet med organiseringen var å skille klart mellom eier, forvalter og bruker av eiendom. Gjennom bestiller/utførerorganiseringen var ønsket at bestilleren skulle få større frihet til å bestemme eiendomsbehovet og samtidig få incentiver til å bruke arealene mer effektivt. Samtidig var det ønskelig å se på eiendom som et eget fagfelt som trengte større fokus ved at det ble etablert en profesjonell eiendomsbesitter med ansvaret for eierskapet til eiendommene. På denne bakgrunn var følgende formål synlige:

- Effektivisere bruk av eiendom.
- Bedre oversikt over eiendommene inkludert tilstand.
- Synliggjøre alle kostnader ved innføring av kostnadsdekkende husleie inklusive kapital-kostnader.

### Valg av modell

Bystyret i Oslo vedtok i 1988 hovedprinsipper for fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen i Oslo kommune. Bystyret vedtok også at driftsfunksjonene skulle utsettes for konkurranse der dette ville gi billigere og bedre tjenester. Som følge av dette ble blant annet Omsorgsbygg

Oslo KF, Boligbygg Oslo KF, Kultur og kontorbygg Oslo KF og Undervisningsbygg Oslo KF etablert. Undervisningsbygg ble etablert i 2002, de øvrige i 2004.

Kommunalt foretak i.h.t. §11 i kommuneloven ble valgt som organisasjonsform fordi dette øker graden av forpliktelse i de endringene som må gjennomføres. Blant annet gjelder dette oppbygging av balanse, innføring av regnskapslov og kostnadsdekkende husleie inkludert kapital. Utleie av eksisterende arealer kan ikke konkurranseutsettes. Utover dette kan alle nye lokaler og andre tjenester konkurranseutsettes.

#### Gjennomføringsprosess

Politikerne har gitt føringer og rammer for prosess og organisasjonsform. Det er Styret i foretaket som har ansvaret for at foretaket iverksetter og følger opp politiske vedtak, samt handler iht. foretakets vedtekter. De administrative bestillingene kommer i hovedsak fra Utdanningsetaten. Ved etablering av foretaket i 2002 ble alle Oslos skoleeiendommer lagt inn og verdsatt i foretakets åpningsbalanse. De ansatte i tidligere Skoleetatens plan- og utbyggingsavdeling ble også overført til Undervisningsbygg fra 2002. Både bystyremelding nr. 1/98 (konkurransemeldingen) og bystyrets vedtak i 1998 om hovedprinsipper for fremtidig organisering av eiendomsforvaltningen legger grunnlaget for innføring av bestiller-/utførerorganiseringen i Oslo kommune. Oslo Bystyre vedtok i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2001 følgende verbalvedtak: "K 8. Klarere ansvarsforhold og mer effektiv organisering. Byrådet bes arbeide videre med å skille bestiller- og utførerrollen for å etablere klarere ansvarsforhold og skape en mer effektiv organisering og sikre at etater og bydeler ivaretar befolkningens behov".

Parallelt med konkurransemeldingen (bystyremelding nr. 1/98) ble det etablert et eiendomsprosjekt i Oslo kommune hvis hovedmål var å sørge for at Oslo kommunes eiendommer skulle være en effektiv innsatsfaktor i den kommunale tjenesteytingen, samtidig som forvaltningen skulle være kostnadseffektiv og realverdien skulle ivaretas. Bystyret ga i 1998 sin tilslutning til byrådets forslag til prinsipper, hovedmål og strategier for Oslo kommunes eiendomsforvaltning. Resultatet ble opprettelsen av 4 eiendomsforetak hvor Undervisningsbygg var det første og største foretaket som ble opprettet primo 2002. De andre foretakene ble opprettet primo 2004.

I forbindelse med dette arbeidet ble det utarbeidet en forvaltningsstrategi, - en organisasjonsstrategi og - prinsipper for eiendomsforvaltningen som grunnlag for etablering av de nye virksomhetene.

Av forvaltningsstrategier kan nevnes: leie basert på markedspris, kostnadseffektiv drift og bruk av konkurranse, spesialisert forvaltningskompetanse m.v. Av organisasjonsstrategier bl.a. skille tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning, avklare eier- forvalter- og brukerrollene, - samle eieransvaret i en enhet m.v.. Av prinsipper for eiendomsforvaltningen kan nevnes innføring av kostnadsdekkende husleie, - at eiendomstjenestene konkurranseutsettes, - at tjenesteprodusentene skal stå fritt til å velge tilbyder av eiendomstjenester m.v..

#### Resultater

Gjennom innføring av kostnadsdekkende husleie er det avsatt et fast årlig beløp til vedlikehold av bygningsmassen. Dette har ført til at det faktiske vedlikeholdet som gjennomføres på bygningsmassen har økt betydelig.

Undervisningsbygg gjennomførte en kundetilfredshetsundersøkelse i 2002 som et nullpunktundersøkelse. Kundetilfredshetsundersøkelser gjennomført i påfølgende periode viser en økt tilfredsstillelse fra kundenes ståsted.

Etter hvert som de etablerte foretakene utvikler sin profesjonalitet på de områder som byråd og bystyre har forutsatt at de skal betjene, er det naturlig at tjenesteomfanget utvides både overfor dagens bestillere/brukere og at foretaket beveger seg inn i andre markeder. For Undervisnings-

bygg kan dette være andre utviklings- og servicetjenester til dagens brukere eller eksempelvis tilbud om eiendomstjenester til statlige utdanningsinstitusjoner eller private friskoler som ønsker å etablere seg i Osloregionen. Hvor raskt og hvor omfattende utviklingen her kan bli avhenger naturlig nok av hvilke investeringsrammer foretakene får anledning til å benytte.

#### Evaluering og videre planer

Det er nedsatt en evalueringsgruppe i sentraladministrasjonen under byrådet som er i ferd med å evaluere innføringen av kommunale foretak i Oslo kommune. Her er det først og fremst eiers styringsutfordringer knyttet de etablerte foretakene som drøftes. BU-organiseringen inngår her blant mange temaer. Evalueringen omfatter også andre etablerte foretak utover eiendomsforetakene. Det forligger ennå ikke konkrete resultater fra dette arbeidet.

Med utgangspunkt i det som er nevnt foran foreligger det pr. i dag ingen planer om endringer fra byrådets og bystyrets side knyttet til BU-organiseringen i Oslo kommune.

#### Mer informasjon kan finnes

[www.oslo.kommune.no](http://www.oslo.kommune.no) og [www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no](http://www.undervisningsbygg.oslo.kommune.no)

Kontaktperson: Erik Krogseth, adm.dir i Undervisningsbygg, tlf 48 22 87 88.

## 6.4 Interkommunalt selskap som tilknytningsform

### 6.4.1 Hamar, Løten, Ringsaker og Stange kommuner – HIAS IKS

#### Kort beskrivelse av modellen

HIAS IKS er et interkommunalt selskap eid av Hamar, Løten, Ringsaker og Stange kommuner. På politisk nivå er det representantskapet på 15 medlemmer som representerer bestillerne. På det administrative og faglige nivå er det rådmannen og virksomhetsområdet innen kommunalteknikk i kommunen som i hovedsak representerer bestiller. Selskapet driver innenfor produksjon og overføring av vann, hovednett og rensing av avløpsvann, og drift av renovasjon.

I tillegg drives noe ekstern virksomhet, bl.a. drift av fjernvarmeanlegg i Hamar, utøvelse av driftsassistansen for vann og avløp i Hedemark og renovasjonsutstyrtilsyn. Hias er også involvert som eneeier og deleier i en rekke aksjeselskaper. All kommersiell virksomhet er kanalisert gjennom et eget holdingselskap, Hias Næring AS, og er dermed helt atskilt fra monopolvirksomheten i IKS'et.

HIAS IKS har 53 ansatte og hadde i 2003 en omsetning på 116 mill. kr. Omsetningen i heleide datterselskaper var i 2003 4 mill. kr. Formål med BU-organiseringen

Hias ble opprettet i 1974. Formålet var å ha et felles interkommunalt samarbeid i Hedemark om felles tiltak for å redusere avløpsforurensning til Mjøsa. HIAS ble derfor opprettet for å lage felles renseløsninger for avløpet. Fra 1987 ble vann og renovasjon innlemmet i HIAS sin virksomhet. Hovedformålet den gang var å bedre vannkvalitet og sikkerhet, og å etablere et felles avfallsdeponi i regionen.

#### Valg av modell

Miljømyndighetene presset på for å få felles tiltak på tvers av kommunene. Politikerne så interkommunalt samarbeid som en god løsning, og valget ble et interkommunalt selskap (den gang etter kommuneloven).

Da ny lov om interkommunale selskaper (IKS) kom i 2000, ble valget om Hias skulle være IKS eller AS. Hias ble IKS, bl.a. fordi politikerne mente dette ga bedre muligheter til styring av selskapet.

Hias er konkurranseutsatt kun på den eksterne virksomhet. Ekstern virksomhet drives for å styrke og utvikle kompetanse, samt skape virksomhet i regionen og gi overskudd til Hias.

### Resultater

Målsettingen i form av å samarbeide over kommunegrensene for å redusere forurensning til Mjøsa har gitt positive resultater i form av bedre vannkvalitet i Mjøsa. Drikkevannskvaliteten er betydelig bedret etter at Hias overtok inntak og vannbehandling, og renovasjonsordningen i regionen er en av landets beste både med hensyn på service og miljø. Hias har de siste år hatt en prisutvikling på vann og avløpstjenester som har vært lavere enn den generelle prisstigning. Dette skyldes bl.a. mer effektiv drift. Prisutviklingen på renovasjon har vært lavere enn det som har vært forutsatt. Dette betyr at abonnentene i dag får mer tjenester enn de gjorde før pr gebyrkroner.

### Evaluering og videre planer

Evaluering av HIAS gjøres gjennom vannkvalitetsvurderinger i Mjøsa, gjenvinningsgrad, kostnadsutvikling m.m. Hias har også startet et benchmarkingprosjekt sammen med 3 andre store IKS. Utvikling av nøkkeltall for sammenlikning er foreløpig kun i startfasen.

Det ble i 2002-03 utredet om organisatorisk samarbeide innenfor de tekniske tjenester i regionen skulle utvides ytterligere. Foreløpig konklusjon var at samarbeidet skulle styrkes innenfor nåværende organisering av tjenestene. Dette blir ivarettatt gjennom en teknisk koordineringsgruppe som består av tekniske virksomhetsledere i kommunene og en representant fra Hias. Denne gruppen har i løpet av 2004 satt i gang en rekke samarbeidsprosjekter.

Hamar kommune har BU-organisert teknisk sektor i løpet av de siste årene.

### Nærmere informasjon:

[www.hamar.kommune.no](http://www.hamar.kommune.no) og [www.hias.no](http://www.hias.no)

Kontaktperson: Avdelingsleder Terje Wikstrøm, HIAS, e-post: [terje.wikstrom@hias.no](mailto:terje.wikstrom@hias.no), tlf 62 54 37 08.

## 6.5 Aksjeselskap som tilknytningsform

### 6.5.1 Bømlo kommune – Bømlo Vatn og Avløpsselskap AS

#### Kort beskrivelse av modellen

Bømlo Vatn og Avløpsselskap AS (BVA) er heleid av Bømlo kommune. Selskapets formål er å utbygge, drifte og vedlikeholde VA-anlegg i kommunen samt andre oppgaver i tilknytning til dette. Selskapet har 9 ansatte og hadde i 2003 en omsetning på kr 19 mill.

Bestillerkompetansen i kommunen er plassert direkte hos rådmannen.

#### Formål med BU-organiseringen

Formålet med opprettelsen av selskapet var å reindyrke selvkostprinsippet, å skaffe legitimitet for at avgiftsinntektene ble brukt på avgiftsområdene vann og avløp. Gjennom denne organisasjonsendringen ble det fullt fokus på de konkrete oppgavene knyttet til disse to fagområdene.

#### Valg av modell

Bømlo kommune mente at ved å gå langt når det gjelder selvstendighet for selskapet, dvs helt til AS, ville det bli minst mulig blanding av kostnader mellom kommunen og selskapet. Pga. topografi og bosetting (hovedsakelig at Bømlo er en øy med egne vannkilder) ble det vurdert at

IKS ikke var aktuelt. Det er nedfelt i selskapets vedtekter at selskapet ikke kan selges. Den valgte modellen gir kommunen styringsmuligheter gjennom generalforsamlingen. På investeringssiden styrer selskapet gjennom vedtatte hovedplaner for vann og avløp og avgiftsnivået styres gjennom den årlige behandlingen av avgiftsbudsjettet.

Styret er satt sammen av styremedlemmer både fra det lokale næringslivet og representanter fra kommunen.

#### Gjennomføringsprosess

Pga. press på kommuneøkonomien, satte politikerne i Bømlo i gang ”operasjon driftskostnader” i 1999/2000. En arbeidsgruppe la frem forslag til tiltak der et av tiltakene var å sørge for at de gebyrfinansierte tjenestene var selvfinansierende og at det ikke var krysssubsidiert ift andre sektorer. De ansatte ønsket også rendyrkede oppgaver, noe de kunne få ved organisasjonsendringen.

#### Resultater

Målet om rendyrkede økonomitall er nådd. Gjennom etableringen av selskapet ble kommunens samlede gjeld redusert med kr. 50 mill. Overskuddet i BVA for første driftsår 2003 ble på kr. 2,1 mill. På investeringssiden ble det i 2003 omsatt for kr. 4,6 mill. på avløp og for kr. 6,2 mill. i 2004. Tilsvarende for vann er tallene kr. 9,5 mill. i 2003 og kr. 11 mill. i 2004.

#### Evaluering og videre planer

Etter snart 2 års drift er kommunen nå i gang med en evaluering av resultatene og det er utarbeidet en revidert driftsavtale som vil bli vedtatt i kommunestyret innen utgangen av 2004. Gjennom revisjonen vil selskapet sannsynligvis bli tillagt ytterligere oppgaver med hensyn til slambehandling og pålegg om tilknytning til offentlig ledningsnett.

Kommunen har overlatt all VA-virksomhet til BVA.

#### Nærmere informasjon:

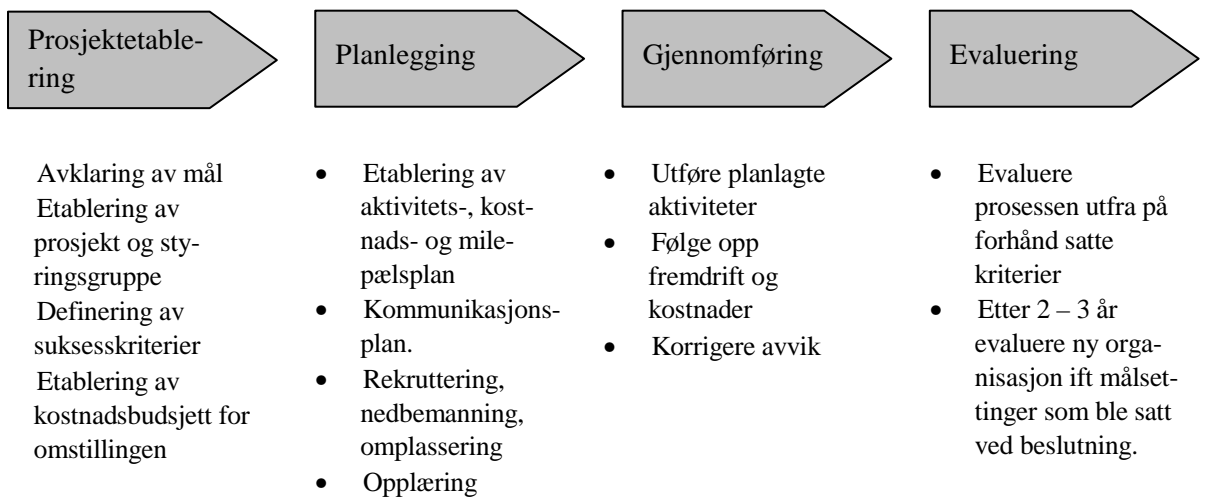
[www.bomlo.kommune.no](http://www.bomlo.kommune.no) eller ved å ta direkte kontakt med BVA eller kommuneadministrasjonen. Kontaktpersoner:

- Rådgiver Nils Kåre Nysæter, Bømlo kommune, e-post: nilskaare.nysaeter@bomlo.kommune.no
- Daglig leder Roy-Sverre Amundsen, BVA, e-post: rsa@bva.no

## 7 GJENNOMFØRINGSMODELL OG SUKSESSFÅKTORER FOR OMSTILLING TIL BU-ORGANISERING

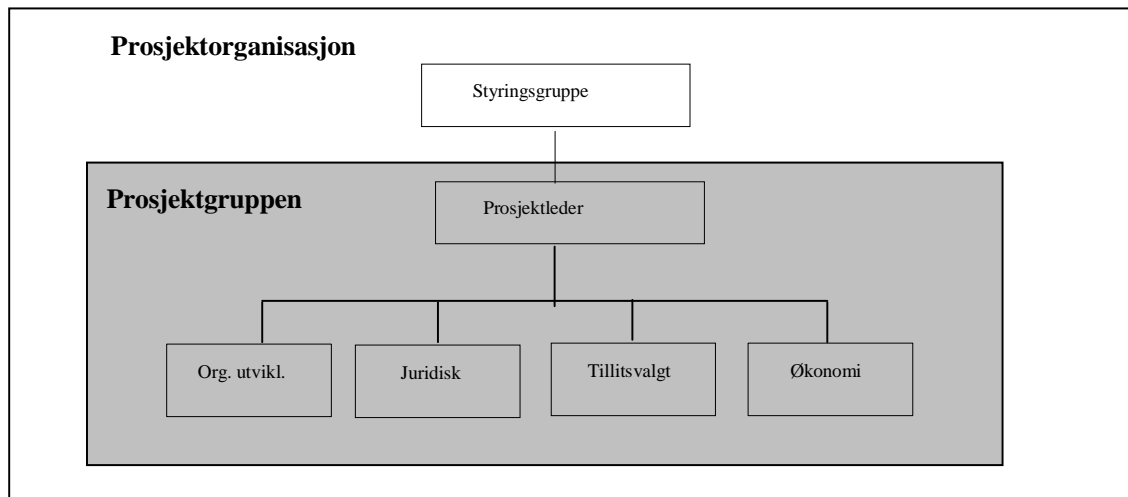
I dette kapitlet forutsettes det at det er foretatt en analyse og at det er tatt en beslutning om etablering av en BU-modell basert på det vurderingsgrunnlaget beskrevet i de foregående kapitlene. Erfaringer er at etablering av en BU-organisering bør defineres som et prosjekt, og vi viser her en gjennomføringsmodell som kan tilpasses den enkelte kommune.

### 7.1 Gjennomføringsmodell



### 7.2 Organisering av omstillingsprosjektet

Omstillingen bør gjennomføres og organiseres som et prosjekt. I figuren på neste side vises eksempel på prosjektorganisering.



Figur 7.1. Eksempel på prosjektorganisasjon

### Styringsgruppe

Styringsgruppens hovedansvar er å fastlegge prosjektets rammebetingelser, godkjenne eventuelle avvik fra disse og sørge for at prosjektet når sine mål. Styringsgruppen bør bestå av bl.a. representanter fra fremtidig bestiller- og utførernivå, representant fra "eieren" og eksternt person med erfaring fra omstilling til BU-organisering. Dersom det skal etableres et KF, AS eller IKS bør en representant for selskapets styre være med i styringsgruppen.

### Prosjektleder

Prosjektleder er operativt ansvarlig for prosjektgjennomføringen og har som hovedansvar å styre prosjektet slik at prosjektmålene oppnås innenfor avtalt tid. Det er naturlig at fremtidig eller interim leder av den nye enheten, foretaket eller selskapet er prosjektleder.

Prosjektdeltakerne skal utføre de planlagte aktivitetene innenfor sitt ansvarsområde. Deltakere i prosjektgruppen er nøkkelpersoner som i kraft av myndighet eller faglig kompetanse kan bidra til at prosjektet når sine mål. Typiske medlemmer i prosjektgruppen er organisasjon/personalansvarlig, juridisk og økonomisk kompetanse og tillitsvalgt. Det er et poeng å trekke med ressurspersoner som kan være gode agenter for ny organisasjon.

I prosjektrapporten fra Sarpsborg kommune er det en god beskrivelse av organisasjonsprosessen og den nye organisasjonen den førte frem til. Les prosjektrapporten [her](#)

## 7.3 Suksessfaktorer ved BU-organisering

Ved hjelp av referansegruppens samlede erfaring og arbeidet med denne veilederen er det identifisert noen suksessfaktorer for en vellykket innføring av en BU-modell i eiendom og teknisk sektor. Dette er erfaringsbasert kunnskap som må tilpasses den enkelte kommunes situasjon for å være til hjelp i den praktiske gjennomføringen av et BU prosjekt.



### 7.3.1 Prosjektetablering

Allerede i oppstarten av prosjektet er det viktig å sikre tydelige forankring av prosess og krav til resultater i rådmannens ledergruppe og i forhold til den politisk ledelsen. Det må jobbes med bevisstgjøring av roller allerede fra starten av, og ikke minst i forhold til avlæring av gamle roller. Når det oppstår kritiske situasjoner er det viktig at man ikke trer ut av de nye rollene og forsøker å ordne opp etter den gamle rollefordelingen.

Det er viktig å legge opp til en prosess med bred deltakelse og ansvarliggjøring av medarbeidere. Dette kan virke tidkrevende, men gir omstillingen legitimitet og det hindrer motstand i selve gjennomføringen. BU-prosjektet utfordrer systemet og de gamle rollene, så man må forvente at det oppstår motkrefter. Det er viktig å ta signaler på alvor og forøke å snu dem – ikke overse dem.

Ved etableringen av prosjektet bør man vurdere å finne noen nøkkeltall for "før kostnader" og etablere et nullpunkt som man kan følge utviklingen i forhold til. Det er viktig å vise noen raske resultater på suksess.

Støttesystemer og evt omlegging av regnskapsrutiner må bygges opp parallelt, slik at økonomi-ansvaret ikke blir utydelig i omstillingsfasen. Erfaringsmessig er det mange som ikke har kompetanse på økonomistyring på det nivået BU-modellen forutsetter. Det er viktig med tett og god oppfølging fra kompetente personer slik at dette kommer på plass fra første stund. Mange har slitt med økonomiske problemer som har vært et resultat av måten den nye virksomheten ble etablert på.

### 7.3.2 Planlegging

Det er ikke mulig å forutsi alle hendelser i prosjektgjennomføringen. BU prosjektet er et utviklings og omstillingsprosjekt, men man må jobbe for å redusere uforutsigbarheten og feilskjærene. God informasjon til alle slik at de har mulighet til å holde seg oppdatert og kunne delta er viktig gjennom hele prosjektet. Men ofte kommer man på etterskudd med informasjonsarbeidet. Ved å ha en kjøreplan for informasjonsarbeidet tvinger man seg til å informere de som er direkte involvert ut i fra det man mener er nødvendig, likevel er det antakelig mindre enn de ansatte ønsker.

Det er også viktig å ta hensyn til at folk både skal ha mulighet til å delta, og skjømte sine ordinære arbeidsoppgaver. Tar man høyde for ekstra aktivitet, kan man skape entusiasme og oppslutning om noe som ellers kan virke truende.

Med endring av roller kommer også et krav om endring av kompetanse. Ikke la den enkelte bli alene med denne utfordringen. Det er viktig å gi plass til læring underveis, men prioriter den læringen som skjer i jobbsituasjonen. Kunnskap som ikke finnes i organisasjonen bør inn på et tidlig tidspunkt for å sikre muligheten til samarbeidslæring og kompetanseoverføring.

### 7.3.3 Gjennomføring

To viktige suksessfaktorer er tempo og presisjon. Ikke la prosessen dra ut i langdrag, men bruk nødvendig tid på forankring. Prosjektet må ha en klar ledelse som bryter gjennom når prosessen stopper opp. Har man en god prosjektplan med en fremdriftsplan som er godt kommunisert er det mye lettere å holde tempo oppe, enn om man driver fremover etter innfallsmetoden. Presisjon må

utøves i forhold til aktiviteter i prosjektplanen, og man bør bli målt på om man faktisk gjennomfører det man har sagt man skal gjøre.

I gjennomføringsperioden er det også viktig å huske på en kontinuerlig dialog med de politiske miljøene, slik at aktiviteter i prosjektet ikke blir forsinket eller stoppet av at politikerne overraskes.

Det er lett å bli veldig innadvendte i gjennomføringsfasen, mens BU-modellen har fokus på effektivitet og brukerretting av tjenestene. Etablering av et brukerforum kan gi viktige korreksjoner i gjennomføringsfasen og holde oppmerksomheten på hvem kommunen er til for og hvorfor man gjennomfører omorganiseringen. Ideelt bør man ha brukerundersøkelser både før, under og etter prosjektet.

For utførerleddet ligger det en egen motivasjon i å vise at enheten er konkurransedyktig. Revitalisering av organisasjonens kompetanse og stolthet over egen arbeidsplass er viktige faktorer i motivasjonsarbeidet. Mange kan oppleve sammenlikningen med markedet som en trussel, men finner samtidig ny motivasjon ved å vinne anbudsrunder i konkurranse med andre. I gjennomføringsprosessen er det viktig å vise til eksempler som viser at det nytter. Få ting er så motiverende som gode resultater som man skaper sammen – ikke vær redd for å fremheve de som får det til.

#### 7.3.4 Evaluering

Flere av BU prosjektene som referansegruppen har gjennomført er evaluert opp til flere ganger. De er viktig at slike evalueringer også legges opp som læringsprosesser for alle involverte parter. Alt for mange evalueringer brukes til å felle en dom over prosjektet eller tiltaket, mens den virkelige verdien ligger i evnen til å utnytte den kunnskapen evalueringen fremskaffer i det videre arbeidet. Dette er det også viktig at de politiske miljøene tar inn over seg. BU prosjektene kan ha vært politisk kontroversielle på beslutningstidspunktet. Evalueringen skal gi et objektivt bilde av den faktiske utviklingen, men den bør ha et klart formål om å vise forbedringsområder og utviklingsmuligheter.

Et godt BU prosjekt kan gi positive effekter både på kort og lang sikt. Hvis man er tydelig på dette i målformuleringene i begynnelsen av prosjektet, er det lettere å sette evalueringen inn i et riktig perspektiv.

## 8 REFERANSER OG NYTTIG LITTERATUR

Asplan Analyse H2003-055 "Markedseksposering av kommunale tjenester – omfang og utfordringer" Kommunenes Sentralforbund, 2004.

Asplan Analyse 2004. Evaluering av regelverket for offentlige anskaffelser. Nærings- og handelsdepartementet.

Asplan Analyse: Konkurransetsetting av pleie- og omsorgstjenester. Hvilke effekter gir det for politikerrollen? Delrapport 2003.

Bystyremelding 1/98: Konkurranses og kvalitet i Oslo kommune.

Ejersbo, Niels og Greve, Carsten Den offentlig sektor på kontrakt København 2002, Børsen forlag.

ECON-rapport 03/01: Vedlikehold av kommunale bygninger.

ECON-rapport 18/02: Organisering av kommunal eiendomsforvaltning.

Finansministeriet i Danmark, 2003. "Fra få til mange leverandører.

FOBE-rapport 2001: Nøkkeltall for kommunal eiendomsvirksomhet.

Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004): "Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase". NIBR-notat 2004:14.

Kommunenes sentralforbund: Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer. Oslo, Kommuneforlaget, 2000.

NIBR-rapport 2002:21. Flat struktur og resultatenheter – utfordringer og strategier for kommunal ledelse. Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal.

NIBR/Asplan Analyse: Evaluering av Modellkommuneforsøket, Oslo/Sandvika 2002 Asplan Analyse mars 04 Side 52.

NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? Vedlegg 1 avsnitt 2.4.

Sørensen, Rune J (2004): "Markedsreformer i offentlig sektor – Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgerne" Tidsskrift for samfunnsforskning nr 3, 2004.

Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo: Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune- Norge Oslo 2002. Det Norske Samlaget.