



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Konkurransetsetting av én offentlig tjeneste

Kristoffer Haaheim Thorvaldsen og Henrik Rabben
Tronstad

Totalt antall sider inkludert forsiden: 34

Molde, 23.05.2018



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Dag Magne Berge

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 23.05.2018

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg en analyse av beslutningsprosessen som ledet til at tilbringertjenesten ble konkurranseutsatt. Kostnadene for lostjenesten hadde økt vesentlig mer enn den generelle prisøkningen i landet. Det var bakgrunnen for en gjennomgang av lostjenesten. Tilbringertjenesten var underlagt lostjenesten og et av områdene som ble utredet. I teorien har vi tatt for oss bestiller-utfører-modellen, samt garbage can-modellen for å kunne kartlegge og analysere beslutningsprosessen på en best mulig måte. Metoden som blir brukt i denne oppgaven er en dokumentanalyse. I kartleggingen gjennomgås offentlige dokumenter som er relevante for denne beslutningsprosessen. Analysen er av de offentlige dokumentene opp mot kritiske faktorer til bestiller-utfører-modellen. Deretter konkluderer vi funnene.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
2. Problemstilling.....	2
3. Bakgrunn/Historie.....	5
4. Teori.....	5
4.1. Bestiller-utfører-modellen.....	5
4.1.1. Bestillerfunksjonen.....	7
4.1.2. Utførerfunksjonen.....	8
4.1.3. Marked og konkurranse.....	8
4.2. Garbage can-modellen.....	9
5. Metode.....	10
6. Kartlegging.....	12
6.1. Nou 2013:8.....	13
6.2. Prop. 65 L.....	15
6.3. Innstilling 253 L.....	17
6.4. Sak nr. 25.....	17
7. Analyse.....	19
7.1. Regjeringen/Politiske partier.....	19
7.2. Interesseorganisasjoner/Fagforbund.....	21
7.3. Konsulent.....	23
8. Konklusjon.....	23
9. Forslag til videre forskning.....	25
10. Litteraturliste.....	26

1.0 Innledning

Kostnadene til lostjenesten og losavgiftene steg vesentlig mer enn den generelle pris- og lønnsutviklingen i perioden 2009 til 2010. Dette vakte sterke reaksjoner fra rederier og næringsorganisasjoner, som mente at Kystverket måtte iverksette kostnadsreduserende tiltak for å få losavgiftene ned (Fiskeri- og kystdepartementet 2013, 12).

Det var disse sterke reaksjonene som var bakgrunnen for beslutningsprosessen som endte med en konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten for los. Fiskeri- og kystdepartementet sitt svar på reaksjonene var å sette ned et utvalg. NOU 2013:8 (heretter Losutvalget) ble opprettet i mars 2012. Oppgaven til Losutvalget var blant annet å utrede lostjenestens omfang og organisering. I tillegg skulle Losutvalget komme med forslag til lovbestemmelser om losloven. Losutvalget mente at tilbringertjenesten skulle være mest mulig kostnadseffektiv og at tjenesten burde kjøpes av andre aktører etter anbud (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). I denne oppgaven er det prosessen som ledet til konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten som er interessant for oss.

Etterfølgeren av Losutvalgets utredning var en proposisjon til Stortinget (Prop. 65 L 2013-2014). Denne proposisjonen er en kombinert melding og lovproposisjon til Stortinget. Meldingsdelen tar for seg forslaget til Losutvalget, høringsuttalelser og departementets egen vurdering. Departementet foreslår å omorganisere lostjenesten og at tilbringertjenesten skal bli konkurranseutsatt (Samferdselsdepartementet 2014).

Bukser og Berging AS vant anbudet som var på anslagsvis 200 millioner NOK per år (Doffin 2014). Denne avtalen gjelder ti år frem i tid (Doffin 2014). April 2014 var det 115 ansatte losbåtførere i lostjenesten (Teknisk Ukeblad 2014). I 2016 var det om lag 84 losbåtførere (Kystverket 2016) fra Kystverket som takket ja til tilbud om jobb i det private selskapet Bukser og Berging AS.

Selv om denne tjenesten ble konkurranseutsatt i 2014 er temaet om konkurranseutsetting dagsaktuelt. Våren 2018 forekommer det Verdens Gang kaller en luftambulanseskisse. I denne saken har luftambulansetjenesten blitt drevet av en privat aktør i 27 år. Her har en

ny aktør vunnet anbudet som begynner 1. juli 2019. Flere ansatte frykter at de ikke får fortsette i tjenesten og har derfor sagt opp. Dette medfører at de som driver tjenesten nå mangler personell som fører til at livsviktige fly blir satt på bakken (Aronsen og Johannessen 2018).

Kystverket har mottatt mye kritikk de siste 30 årene på grunn av dårlig effektivitet, lite kostnadseffektive måter å løse oppgaver på og mangel på kompetanse innen forvaltnings- og planleggingsoppgaver (Berge et. al. 2008). Med denne kritikken i tankene er det interessant å se på hva som var bakgrunnen for konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten. Her kommer flere kritiske faktorer i en bestiller-utfører-modell (heretter BUM) som settes opp mot utspillene til flere aktører i denne beslutningsprosessen.

2.0 Problemstilling

Det første som må presiseres er hva tilbringertjenesten er og hvilken tjeneste det er. Tilbringertjenesten er en del av lostjenesten og lostjenesten består av tre deler; losformidlingstjenesten, tilbringertjenesten og losene. Tilbringertjenesten er altså en del av lostjenesten som igjen er underlagt hovedkontoret til Kystverket (Figur 1). Tilbringertjenesten har den konkrete jobben å bringe norske loser til og fra losoppdrag (Kystverket 2015a).

Det er også en tilbringertjeneste som frakter losene med helikopter. Denne delen av tjenesten er ikke med i konkurranseutsettelsen og blir derfor ikke tatt stilling til det i denne oppgaven.

Fokuset for denne oppgaven blir å prøve å analysere beslutningsprosessen som førte til at tilbringertjenesten ble konkurranseutsatt. Dette førte til også at tilbringertjenesten ble privatisert.

For å konkretisere problemstillingen videre må det være en avgrensning i tid. Dokumentene som skal brukes til denne analysen er fra Losutvalgets utredning og frem til konkurranseutsettingen ble vedtatt. Denne avgrensningen ble valgt ettersom en analyse av

hele prosessen frem til privatisering ville vært en for stor oppgave og det sees på som naturlig at det blir en avgrensning der. Selve anbudskonkurransen, privatiseringen av tilbringertjenesten og hvordan dette har fungert i ettertid vil ikke bli tatt med i oppgaven. Det er ikke gitt at en konkurranseutsetting fører til privatisering. Det kommer tydelig frem at dersom det ikke er lønnsomt å privatisere skal Kystverket beholde tilbringertjenesten (Transport- og kommunikasjonskomiteen 2014, Kystverket 2014a). I denne saken ble hele tilbringertjenesten privatisert (Kystverket 2015a).

En garbage can-modell blir brukt i denne oppgaven av beslutningsprosessen som førte til konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten. Bakgrunnen til det er at i løpet av prosessen som førte til konkurranseutsettelsen har det vært flere deltakere med forskjellige problemer og løsninger inn i bildet. Å bruke en garbage can-modell er dermed et godt utgangspunkt for å kunne kartlegge de forskjellige strømningene som kommer frem i prosessen. Garbage can-modellen er en analysemodell for anarkiske beslutningssituasjoner og Cohen, March og Olsen kalte slike situasjoner for ”organisert anarki” (Jacobsen og Thorsvik 2013). Her må det presiseres at denne beslutningsprosessen ikke er anarkisk, heller strukturert, men garbage can-modellen kan argumenteres for at fortsatt kan brukes her. Vi vil se på beslutningsprosessen gjennom noen kritiske faktorer i en BUM. Er det slik at det er blitt tatt hensyn for bestillerkompetanse i denne prosessen og for eksempel hvordan utførerfunksjonen skal være. I hvilken grad slike viktige hensyn har blitt tatt stilling til er meget interessant.

“Forklaring forutsette beskrivelse” (Jacobsen 2015, 82). For å kunne forklare hvorfor tjenesten er blitt konkurranseutsatt, må man først beskrive fenomenet. Denne oppgaven tar for seg en kartlegging og analyse av beslutningsprosessen. Derfor vil oppgaven tar for seg en beskrivende problemstilling.

Problemstillingen utformes slik:

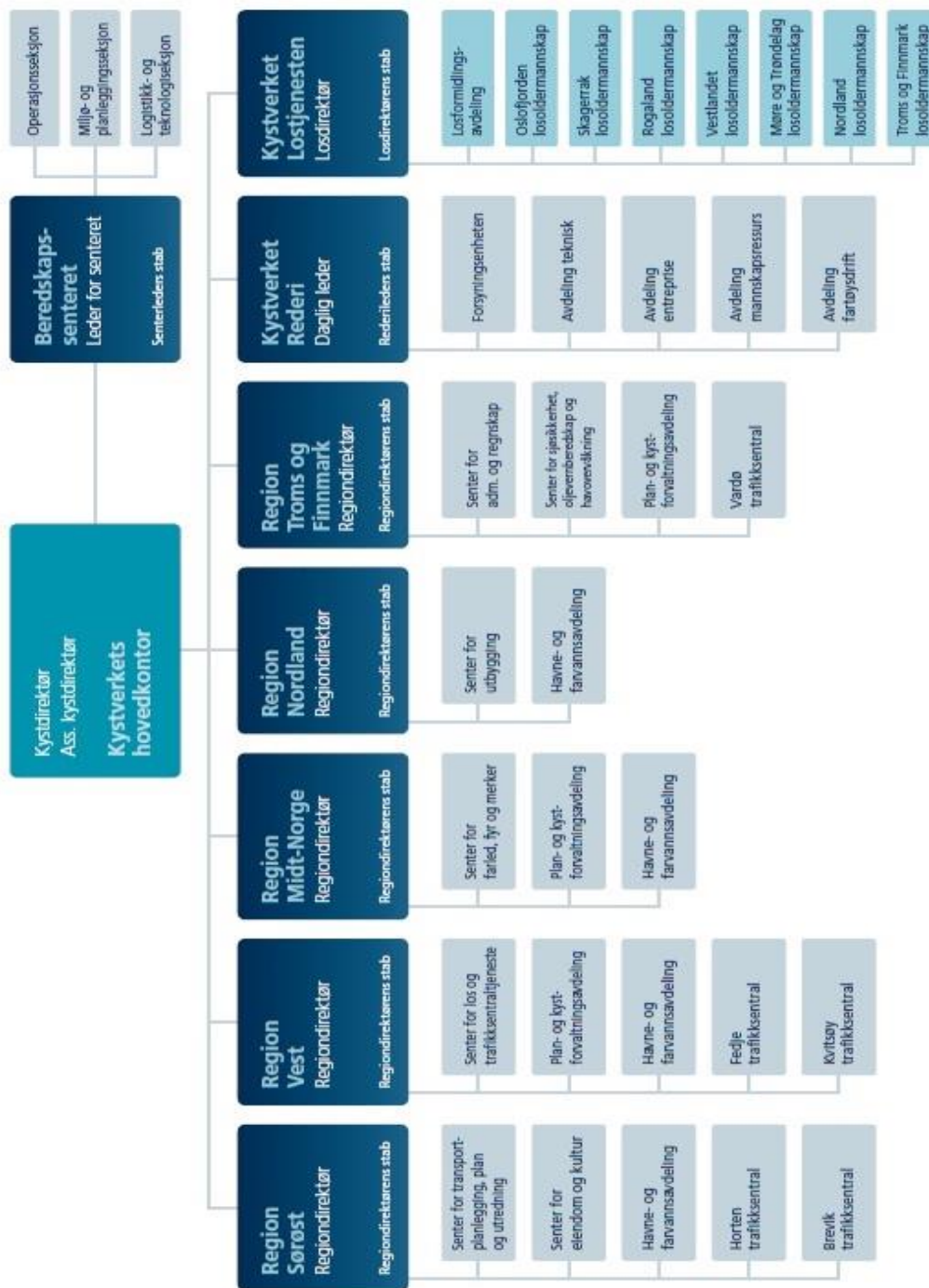
En analyse av beslutningsprosessen som ledet til konkurranseutsetting av tilbringertjenesten mot kritiske faktorer i en bestiller-utfører-modell.

De kritiske faktorene i en BUM er:

- Bestillerfunksjon med bestillerkompetanse, informasjons- og styringssystemer og organisering av bestillerfunksjonen

- Utførerfunksjon med utføres handlingsrom og behovskartlegging ved tjenestebehovet
- Marked og konkurranse, er markedet av utførere tilfredsstillende

Figur 1: Organisasjonskart



(Kystverket 2014b)

3.0 Bakgrunn/Historie

Lostjenesten, havnetjenesen og fyrvesen har vært aktiv i Norge i flere hundre år og i 1974 ble Norsk Losvesen, Norsk Fyrvesen og Norsk Havnevesen slått sammen til kystdirektoratet. Senere fikk det navnet Kystverket i 1981 og fikk etablert regionstrukturen som finnes i dag (Kystverket 2015b). Kystverket består av hovedkontoret som hører til i Ålesund, regionskontorene som ligger i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg, i tillegg til Rederi i Ålesund og beredskapsavdelingen som ligger i Horten (Kystverket 2015b).

Hovedkontoret var opprinnelig plassert i Oslo, men ble flyttet til Ålesund i 2002. I løpet av denne forflytningsprosessen gikk Kystverket gjennom en organisasjonsgjennomgang som bar preg av New Public Management hvor kostandseffektivitet stod veldig sentralt (Berge et. al 2008). Samtidig fikk regionene, da kalt distrikt, større innflytelse og autonomi over sine egne oppgaver, og fikk landsdekkende spesialkompetanse innenfor hvert sitt felt som førte til at hovedkontoret mistet mye av sin kontroll. Dette kom som et notat fra Kystverket i 2001 som heter Vettredokumentet. Dette dokumentet omhandlet hvordan strukturen i Kystverket og distriktskontorene skulle være (Kystverket 2001, sitert i Berge et. al 2008). Dermed ble Kystverket utsatt for en dobbel desentralisering bestående av en sentralisert desentralisering og en desentralisert sentralisering (Berge et.al 2008). Etter denne doble desentraliseringen har Kystverket vært igjennom enda en omorganisering og det er da denne som oppgaven baseres på.

4.0 Teori

Ut fra problemstillingen er det interessante å analysere beslutningsprosessen som ledet til konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten. Oppgaven vil komme innpå to teorier. Den ene er BUM og den andre er garbage can-modellen.

4.1 Bestiller-utfører-modellen

I dokumentene som blir tatt i bruk for å gjøre rede for problemstillingen er BUM nevnt én gang i Losutvalgets utredning og én gang i sak nr. 25 av 16 juni 2014. Når det er snakk om Kystverkets ulike roller sier Losutvalget:

Organiseringen med to nivå, henholdsvis hovedkontor og regioner, og praktiseringen av bestiller/utfører/mottaker-modellen, har til hensikt å sikre tilstrekkelig avstand og uavhengighet i beslutningsprosessene. (Fiskeri- og kystdepartementet 2013, 38)

Berge et. al. (2008) sier også at Kystverket har en BUM og bruker det såkalte “Vettredokumentet” (2001) som kilde:

... direktoratet (hovedkontoret) skal “kjøpe” tjenester av kompetansesentrene (regioner). Tilsvarende står det at distrikt (region/kompetansesentre) skal “kjøpe” tjenester av andre distrikt som respektivt blir tillagt spesialoppgaver på vegne av hele etaten. En tenker seg altså en type internt marked og slike formuleringer gir som nevnt assosiasjoner til BUM (Berge et. al. 2008, 16)

Slik som hos Berge et al. (2008) kommer også boka om modernisering av offentlig forvaltning til anvendelse (Busch et.al. (red.) 2011, jf, Busch og Vanebo 2011) når BUM skal gjøre redegørelse for.

Bakgrunnen for BUM ligger i en idé om å skape organer som er utskilt fra den offentlige forvaltning. I stedet for tradisjonell hierarkisk styring blir det styrt gjennom en kontrakt, eller rammeavtale, som definerer krav til oppgaver som skal utføres og resultater som skal oppnås (Busch og Vanebo 2011). Styringen skal altså skje gjennom kontraktsforhandlinger. For at BUM skal være reell må det innføres interne markeder. Walsh (1995, sitert i Busch og Vanebo 2011) hevder at interne markeder representerer tre prinsipper:

1. Klare og separate roller for bestiller og utfører
2. Interne kontrakter som regulerer forholdet mellom bestiller og utfører
3. Etablering av et system for prissetting som støttes av tilpassede regnskapssystemer

Disse tre prinsippene er idealtypiske. Intensjonen med idealtyper er å forenkle aspekter ved virkeligheten, slik at de kan hjelpe med å analysere virkeligheten. Det er viktig å merke seg at i denne situasjonen er tilbringertjenesten konkurranseutsatt til det private markedet. Så det blir ikke noe internt eller kvasi-marked slik som en BUM sier at det skal være (Busch og Vanebo 2011).

Denne oppgaven kan ikke gi svar på om disse tre prinsippene er oppfylt. Ettersom det finner sted etter der streken for oppgavens tidsperspektiv har blitt satt. Det som derimot kan bli sett på er om hensyn angående disse tre prinsippene er blitt diskutert i beslutningsprosessen som ledet til konkurranseutsettelse. Her er det rimelig å anta at det ble klare og separate roller for bestiller og utfører, siden tilbringertjenesten ble konkurranseutsatt og Bukser og Berging AS vant anbudet. I det følgende blir det gått inn på noen kritiske faktorer ved BUM.

4.1.1 Bestillerfunksjonen

Bestillerfunksjonen i en BUM har noen utfordringer. Den første utfordringen er når det kommer til bestillerkompetanse. Kompetansen til bestilleren er særlig viktig, og det er fire kompetanseområder som Busch og Vanebo (2011) trekker frem. Det er kompetanse knyttet til behovskartlegging, kontraktsforhandlinger, styring og tjenesteproduksjon. En bestiller må ha en viss kompetanse for å vite hva en skal bestille. Busch og Vanebo (2011) skriver at dersom en bestiller har en høyere kompetanse enn hva som vanligvis er i hierarkiet, kan det være mulig å redusere innslaget av asymmetrisk informasjon. Dette vil redusere opportunistisk atferd. Er det svikt i en av de fire kompetanseområdene, som for eksempel behovskartlegging, vil bestilleren få problemer med å ivareta sine oppgaver. Hvis en bestiller ikke vet hva behovet for en tjeneste er, vil det da bli vanskelig å gjøre arbeidet sitt på en tilfredsstillende måte.

Den andre utfordringen i bestillerfunksjonen omhandler etablering av nye styringssystemer. For at en BUM skal fungere ved styring gjennom kontrakt må det opprettes informasjons- og styringssystemer mellom bestiller og utfører. Etter Walsh (1995, sitert i Busch og Vanebo 2011) vil en BUM skape større behov for informasjonsflyt enn ved tradisjonell hierarkisk styring, og det blir presisert at dette særlig gjelder når det er snakk om komplekse tjenester. Hvis man stiller tilbringertjenesten opp mot helsetjenester vil vi påstå at det er rimelig å anta at tilbringertjenesten har en relativ enkel oppgave. Det som er sikkert er at bestiller må ha mulighet til å måle effektivitetsendringer og produktivitet, samt at kvalitetssikring og økonomistyring av utføreren må følges opp. For at det skal skje bør det være god kommunikasjonsflyt mellom aktørene.

Den tredje utfordringen er hvordan organiseringen av bestillerfunksjonen skal være. Her finnes en skillelinje fra sentralisert til desentralisert organisering, og hvordan avstanden mellom bestiller og utfører skal være (Busch og Vanebo 2011). Tilbringertjenesten var bestemt konkurranseutsatt, dersom det ikke var opprettet en bestillerfunksjon i Kystverket bør det opprettes.

Det er viktig at disse tre utfordringene i en bestillerfunksjon blir diskutert.

4.1.2 Utførerfunksjonen

Utførerfunksjonen skaper også utfordringer, akkurat slik som i bestillerfunksjonen. Det første er når det kommer til utførerens handlingsrom. I prinsippet skal kontraktstyringen fungere som en form for mål- og resultatstyring (Busch og Vanebo 2011). Utføreren er ansvarlig for å dokumentere resultatene som er avtalt til bestilleren, men har selv frihet til å bestemme hvordan organiseringen skal være.

En annen utfordring er rolleklarheter når det kommer til behovskartlegging mellom en bestiller og utfører. Prinsippet i BUM er at det er bestilleren som skal avklare tjenestebehovet. Dette skal da skje delvis gjennom kontakt med den politiske ledelse og delvis gjennom kontakt med brukerne. Rolleklarheten her består av at det er utføreren som faktisk gjør arbeidet, og det er utføreren som er i kontakt med brukerne av gitt tjeneste. Når det kommer til rolleklarhet fremmer Busch og Vanebo (2011) et interessant spørsmål: ”Hvem har best innsikt – utføreren gjennom sitt daglige arbeid, bestilleren gjennom mer systematiske analyser eller politikerne gjennom sin rolle som ombud?” (Busch og Vanebo 2011).

4.1.3 Marked og konkurranse

Som nevnt skal det være interne markeder i en BUM. Busch og Vanebo (2011) mener at hovedformålet med interne markeder er at de skal redusere muligheten for opportunistisk adferd og bidra til bedre produktivitet og kvalitet. De skal altså ha samme effekt som reelle markeder, slik de påstår. Her er det ikke et internt marked, men det som er viktig er at det blir diskutert hvordan denne prosessen skal foregå. Dersom tilfellet er at det bare er én reell utfører blir det ingen konkurranse og det kan raskt gå ut over produktiviteten, kvalitet og ikke minst pris. Dette er viktige dimensjoner som bør bli diskutert i en slik

beslutningsprosess. Hos oss er det bare en bestiller, Kystverket, som har monopol fra bestillersiden. Hvis saken er at det blir mange potensielle utførere vil det skape press til god konkurranse.

4.2 Garbage can-modellen

En garbage can-modell kan være nyttig for å svare på problemstillingen. March og Olsen har utviklet denne teorien og utgangspunktet for garbage can-modellen er en tese om begrenset rasjonalitet, der organisasjoner hevdes å ha uklare og usammenhengende mål (Østerud 2014). Dette gjelder ikke bare i anarkiske beslutningsprosesser, men det er et generelt fenomen hos mennesket. Derfor er den begrensede rasjonaliteten også gjeldende i en relativt strukturell beslutningsprosess slik som den her. Den begrensede rasjonaliteten handler om at deltakerne ikke har full rasjonalitet. Dersom man ikke har full rasjonalitet kan man heller konkludere med at deltakerne har begrenset rasjonalitet, som har begrepet “administrative man” (Jacobsen og Thorsvik 2013). Det er umulig å vite hva som er den beste avgjørelsen å ta som maksimerer fremtidens nytte, derfor tas det heller beslutninger som er mest mulig tilfredsstillende, eller satisfierende, for gitt situasjon. Samtidig er det utfordringer med at deltakere kommer og går, problemer defineres og redefineres raskt, løsninger kan komme før problemene og ikke motsatt, beslutningsmulighetene er flytende og skiftende (Christensen et. al. 2015). Her er det forståelig at slike beslutningssituasjoner også blir kalt organisert anarki.

I oppgaven skal det ikke analyseres om beslutningsprosessen er et organisert anarki, men heller prøve å gjøre en kartlegging av deltakerne, problemer og løsninger i denne prosessen som ledet til konkurranseutsetting. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) og som kan sees ut i fra Christensens et. al. (2015) resonnement har garbage can-modellen fire ulike strømninger:

1. strøm av beslutningsmuligheter
2. strøm av deltakere
3. strøm av problemer
4. strøm av løsninger

At det er en strøm av problemer og en strøm av løsninger er veldig relevant å kartlegge. Hvem som er deltakerne i denne prosessen er også viktig å få med seg og hvilke

synspunkter de kommer med frem til beslutningen. Beslutningsmuligheter er med selv om det ikke kan kalles en strøm av beslutningsmuligheter i denne sammenhengen, ettersom denne beslutningsprosessen er strukturert blir det ikke lenger en strøm, men heller oppstykket. Deltakerne har mulighet til å samle inn informasjon og komme med forslag til beslutninger på et møte eller gjennom en høring.

5.0 Metode

Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten (Jacobsen 2015). Måten å få til dette på er gjennom metode. Det er altså fremgangsmåten og hvilken informasjon som blir samlet inn som er viktig for at forskningen skal være gyldig og troverdig. Det må stilles krav til at innsamling av data, behandlingen av informasjonen og presentasjonen er systematisk og at empirien som man får tak i bør være valid og reliabel (Jacobsen 2015). Reliabel empiri vil si at empirien er pålitelig og troverdig, som med andre ord handler om undersøkelsen er til å stole på (Jacobsen 2015). I alle typer undersøkelser er det både sterke og svake sider. Forskningen bør være så pålitelig og troverdig at dersom noen andre hadde gjort samme undersøkelse ville de ha fått samme resultat. Validitet er hvor gyldig og relevant empirien er. Dette handler om at den informasjonen som blir samlet inn gir svar på det som spørres om. Det er ikke særlig nyttig å ha med empiri som ikke hjelper til med å svare på problemstillingen.

For å belyse problemstillingen blir det tatt i bruk et kvalitativt undersøkelsesopplegg, nærmere bestemt dokumentanalyse. Gjennom en dokumentanalyse kommer det frem hva som blir sagt og gjort i for eksempel stortingsdebatter (Jacobsen 2015). For å systematisere dette blir de forskjellige dokumentene kartlagt kronologisk. Så det første dokumentet er fra begynnelsen av prosessen og det siste er fra tilbringertjenesten ble bestemt konkurranseutsatt. Deretter blir det gjennomført en analyse av det som har blitt kartlagt mot kritiske faktorer i BUM.

Det er å merke seg at det er både synlige og usynlige deltakere i en beslutningsprosess. Med metoden er en svak side at man ikke kan finne ut hvordan de usynlige deltakerne som har påvirket beslutningsprosessen. Fordi det som kommer frem i datagrunnlaget er

artikulert i det skrevne ord. Da er det klart at hvis noe er utelatt fra å bli skrevet vil det være en usynlig deltaker som kan ha påvirket prosessen uten at det kommer frem.

I oppgaven brukes både primær- og sekundærkilder, men i denne oppgaven er primærkilder å foretrekke, siden primærkilden vil få frem informasjonen på en mest mulig objektiv måte, uten at informasjonen har blitt fortolket (Jacobsen 2015). Det er derimot ikke alltid primærkilder er tilgjengelig. Når sekundærkilder blir tatt i bruk er dette en fortolkning av primærkilden. Det er viktig at det blir tatt stilling til om de data som blir tatt i bruk er troverdige, relevant og ikke minst pålitelige. Når det kommer til pålitelighet av empirien blir tatt i bruk er det meste fra offentlige kilder. Offentlige kilder er informasjon som er tenkt publisert for et større publikum (Jacobsen 2015). Når offentlige utredninger og stortingsmeldinger blir benyttet er det klart at de er tenkt for "et større publikum" som sådan. De er offentlige kilder.

6.0 Kartlegging

Figur 2: Tidslinje for beslutningsprosessen



Initiativet til beslutningsprosessen kom fra rederier og næringsorganisasjoner som reagerte på at det generelle kostnadsnivået på lostjenesten hadde økt betydelig mer enn den generelle prisøkningen i resten av landet. På bakgrunn av dette ble Losutvalget opprettet av Fiskeri- og kystdepartementet. I dokumentene kommer det ikke frem hvilke rederier eller næringsorganisasjoner som reagerte.

Før kartleggingen begynner kommer en redegjørelse om hvilke områder kartleggingen kommer innom og kort hva områdene handler om. 2. mars 2013 satte regjeringen ned et utvalg som skulle gjennomgå lostjenesten og presentere forslag til utredningen.

Losutvalget avga forslaget sitt 10. juni 2013, NOU 2013:8. Prop. 65 L (2013-2014) er et forslag til lov og en meldingsdel som ble sendt fra Samferdselsdepartementet til Stortinget. Innstilling 253 L (2013-2014) er en innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen

til Stortinget som tar for seg hvordan de forskjellige deltakerne stiller seg til Prop. 65 L (2013-2014). Sak nr. 25 av 26. juni 2014 er førstegangsbehandlingen i Stortinget basert på Prop. 65 L (2013-2014). Sak nr. 26 av 20. juni 2014 er andregangsbehandlingen i Stortinget samt voteringen.

Kartleggingen blir fremmet på en slik måte at de forskjellige strømningene i garbage can-modellen kommer frem i teksten. Det kommer frem problemer, løsninger, hvem som deltar og hvordan tilbringertjenesten kan organiseres.

6.1 NOU 2013:8

NOU 2013:8 ble som tidligere nevnt opprettet grunnet at avgiftene til lostjenesten for bruk av los hadde økt vesentlig mer enn den generelle prisutviklingen. Lostjenesten hadde i 2012 en kostnadsramme på 730 millioner (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Av de 730 millionene ble 28 prosent brukt av tilbringertjenesten (Samferdselsdepartementet 2014). I tillegg ble ny teknologi, losenes nytte til farledsbevisordningen og en eventuell endring av losloven utredet (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Et av losutvalgets oppgaver var å gjennomgå hvilken måte man mest kostnadseffektivt og med tilstrekkelig operativ tjeneste kunne organisere lostjenesten uten at det gikk utover sikkerheten. Fokuset er sterkt på kostnadseffektivitet da dette er en viktig del av New Public Management (Ramsdal og Skorstad 2004). I tillegg hadde nasjonal transportplan (2014-2023) en satsing for å få transport fra vei til sjø. En utredning for å få ned prisene på skipstrafikken kan sees på som et tiltak for å videreføre denne satsingen (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

Losutvalget bestod av tolv personer og et sekretariat. Dette var personer fra politiske grupper, administrative grupper, næringslivet, interessegrupper, med juridisk bakgrunn og med faglig bakgrunn (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

Den delen av mandatet som er relevant for denne oppgaven er:

Bør lostjenesten organiseres som i dag eller kan det være aktuelt med andre organisasjonsformer, med henblikk på en kostnadseffektiv og operativ tjeneste med tilstrekkelig beredskap uten at sikkerheten svekkes (Fiskeri- og kystdepartementet 2013, 10).

Målet med å utrede lostjenesten og regelverket var: «Sikre en grundig gjennomgang av lostjenesten og regelverk, som ivaretar hensyn til kostnadseffektive løsninger samt miljø- og sjøsikkerhet.» (Fiskeri- og kystdepartementet 2013, 10).

22. oktober 2012 arrangerte Losutvalget et fellesmøte med forskjellige interessegrupper som ikke var direkte representert i utvalget og samlet inn forskjellige synspunkter og erfaringer med lostjenesten (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

I utredningen ble konsulentfirmaet Agenda Kaupang AS brukt. Grunnen var at de skulle komme med fordeler og ulemper ved forskjellige alternativer til hvordan lostjenesten skulle organiseres (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Men det er poengtert at utredelsen deres gjelder generelt for hele lostjenesten. Det som kan brukes fra denne utredningen er at konkurranseutsettelse: “Forutsetter at det utvikler seg reell konkurranse mellom tilbydere av lostjenester i hele landet, og at et velfungerende marked opprettholdes over tid.” (Fiskeri- og kystdepartementet 2013, 113)

Agenda Kaupang kom i utredningen med en anbefaling til losutvalget med tre alternativer for hvordan tilbringertjenesten kan organiseres. Av de tre alternativene foreslås det at konkurranseutsettelse blir sett på som den minst aktuelle modellen. Bakgrunnen for dette var at en konkurranseutsettelse må ha en reell konkurranse mellom tilbydere over hele landet og at markedet er velfungerende over tid. Dette mener Agenda Kaupang er svært krevende forutsetninger, og de stiller seg tvilende til at forutsetningene blir opprettholdt (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

Under avsnittet om innspill og utredninger har Losutvalget fått flere innspill som foreslår konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten, men den går ikke nærmere inn på hvem dette er snakk om (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Det kommer frem at Losutvalget har sett på en rapport fra Kystverket hvor de sammenligner hvordan kostnadene er mellom losbåtstasjonene som er utleid og losbåtstasjonene som er under offentlig drift. I denne rapporten står det at kostnadene gjennom å drifte offentlig er betydelig høyere enn gjennom leid drift. Losutvalget anbefaler på bakgrunn av dette at de losbåtstasjonene med høyest timepris blir lyst ut for å kunne drive lostjenesten mer kostnadseffektivt (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

Vurderingen til Losutvalget var å konkurranseutsette flere losbåtstasjoner enn de ni losbåtstasjonene som allerede var privatisert, for å finne ut om det var så kostnadseffektivt som rapporten som nevnt over nevner (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Dette anbefales fordi Losutvalget ser på tilbringertjenesten som en ren støttefunksjon som kan kostnadseffektiviseres. Ved en utleiing av tilbringertjenesten vil det medføre at kostnadene til administrasjonen i lostjenesten synker som følge av at lostjenesten blir mindre. Samtidig vil administrasjonen bruke mer ressurser på utforming av tilbud og oppfølging av kontrakter og en merkostnad fordi lostjenesten vil få en overtallighet av losbåtførere i lostjenesten (Fiskeri- og kystdepartementet 2013). Anbefalingen fra Losutvalget angående tilbringertjenesten er at den mest kostnadseffektive organisasjonsformen bør velges under forutsetning at sikkerheten til losene ivaretas. Dette innebærer at tilbringertjenesten bør kjøpes inn fra andre aktører etter tilbud (Fiskeri- og kystdepartementet 2013).

6.2 Prop. 65 L (2013-2014)

Prop. 65 L (2013-2014) er en proposisjon skrevet av Samferdselsdepartementet til Stortinget angående lov om losordningen, der meldingsdelen i proposisjonen handlet om konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten (Samferdselsdepartementet 2014).

Vurderingen til Samferdselsdepartementet angående tilbringertjenesten var at kostnadene kom til å øke i fremtiden grunnet større trafikk og dermed behov for flere tilbringere (Samferdselsdepartementet 2014). Det kommer også her frem at tilbringertjenesten sees på som en ren støttefunksjon for lostjenesten. Som følge av dette bør den mest kostnadseffektive måten å drive tjenesten på brukes.

I høringsuttalelsene til proposisjonen var det næringsdrivende og interessegrupper som kom med sine meninger på Losutvalgets anbefaling. Her kommer det frem at det er aktører som er utelukkende positive til anbefalingen, og det er noen som er positive, men ønsker mer informasjon før en beslutning skal fattes. På den andre siden har du også aktører som mener at utredningen til Losutvalget er mangelfull, spesielt med tanke på kostnadsberegninger og tilbringertjenestens verdi i sjøsikkerhetsarbeid og beredskap. Det virker som om de aktørene ikke har nok informasjon til å stille seg for eller mot i denne saken. Det er også interesseorganisasjoner og fagforbund som er mot anbefalingen til Losutvalget, og grunnen til det er kostnadene med å gjennomføre en konkurranseutsetting

(Samferdselsdepartementet 2014).

I forbindelse med høringen kom Norsk Tjenestemannslag (NTL) med en uttalelse der de stiller seg mot utredningen. NTL peker på at det generelt kommer store kostnader og omfattende administrativt arbeid med utsetting av tjenester (Samferdselsdepartementet 2014). NTL stiller seg også spørrende til utførers fokus på oppgaver og service samtidig som de mener at enkelte geografiske områder vil ha såpass lav konkurranse at det påvirker markedsprisen. Derfor vil NTL at tilbringertjenesten fortsatt skal være under lostjenesten (Norsk Tjenestemannslag 2013).

Det kommer frem i Samferdselsdepartementets vurdering at:

Kystverkets erfaring med konkurranseutsetting av tilbringertjenester tilsier at det er ledig kapasitet på tilbydersiden, det vil si selskaper med godkjente båter og kvalifisert mannskap som kan konkurrere reelt om avtalene (Samferdselsdepartementet 2014, 56).

Videre sier Samferdselsdepartementet at ettersom tilbringertjenesten sees på som en ren støttefunksjon og ikke er av en samfunnsmessig karakter slik som lostjenesten, vil man ikke trenge at tilbringertjenesten er under statlig styring. Dette innebærer at konkurranseutsetting er aktuelt dersom det gir kostnadsbesparelse uten at det går på bekostning av tilbringertjenestens kvalitet og sikkerhet for losene.

Samferdselsdepartementet sier også at de ikke kan se at konkurranseutsettingen vil svekke forebyggende sjøsikkerhetsarbeid og beredskap som har blitt tatt frem i høringsuttalelsene over (Samferdselsdepartementet 2014).

Samferdselsdepartementet viser til en rapport som heter "Prosjektgjennomgang av tilbringertjenesten 2012". Ifølge denne rapporten er totalkostnadene generelt lavere ved losbåtstasjonene som er innleid i forhold til de losbåtstasjonene som fortsatt er under offentlig drift. Samferdselsdepartementet skriver i Prop. 65 L (2013-2014) at de mener tallene som står danner et godt nok grunnlag for å konkurranseutsette hele tilbringertjenesten (Samferdselsdepartementet 2014). En konkurranseutsetting vil føre til en nedleggelse av losbåtstasjoner og overtallighet i antall losbåtførere, noe som vil føre til en del økte kostnader. Samtidig vil konkurranseutsettingen føre til en reduksjon i behovet for administrative kostnader. Vurderingen til Samferdselsdepartementet er at økte

kostnader ikke vil bli høye nok til at konkurranseutsetting blir det alternativet med størst kostnader. Samtidig legger Samferdselsdepartementet med et forbehold om dersom det er mer kostnadseffektivt å drive det offentlig så skal dette videreføres (Samferdselsdepartementet 2014).

6.3 Innstilling 253 L (2013-2014)

I innstilling 253 L (2013-2014) kommer det frem at regjeringen besluttet at tilbringertjenesten skulle konkurranseutsettes (Transport- og kommunikasjonskomiteen 2014). Dette kan de gjøre med utgangspunkt i den utøvende makts prerogativ jf. grunnloven § 17. Innstilling 253 L (2013-2014) tar videre for seg hvor medlemmene av komiteen står til en konkurranseutsetting av tilbringertjenesten. I innstilling 253 L (2013-2014) er Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti positive til konkurranseutsettingen og de samlet utgjør et flertall på Stortinget. I innstilling 253 L (2013-2014) står det at de fire partiene ønsker å organisere tjenesteproduksjonen på en måte som gjør at konkurranse kan bli fremmet for å få det beste kvalitative og kostnadseffektive tilbudet (Transport- og kommunikasjonskomiteen 2014). Senterpartiet og Arbeiderpartiet er skeptiske til konkurranseutsettingen, men siden konkurranseutsettingen har flertall på Stortinget, er Senterpartiet og Arbeiderpartiet mer opptatt av at prosessen skal skje på bakgrunn av faglige og kostnadsbesparende årsaker og ikke ideologiske årsaker (Transport- og kommunikasjonskomiteen 2014).

6.4 Sak nr. 25 av 16. juni 2014

I sak nr. 25 av 16. juni 2014 blir tilbringertjenesten diskutert i Stortinget. De som deltok i denne saken var Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Statsråd Ketil Solvik-Olsen fra Fremskrittspartiet (Stortinget 2014a).

Arbeiderpartiet åpner saken med å si at partiet er skeptisk til konkurranseutsettingen. Arbeiderpartiet begrunner dette med at tilbringertjenesten har en beredskapsmessig rolle langs hele kysten. Arbeiderpartiet vil at konkurranseutsettingen skal gjennomføres på faglige og kostnadsmessige kriterier, men de mener at det ser ut som at

konkurransetsettingen er basert på ideologiske årsaker.

Høyre mener på sin side at tilbringertjenesten skal konkurransetsettes dersom det er kostnadsbesparende, samtidig som at kvaliteten blir tatt vare på. Høyre sier at det ikke er ideologiske årsaker som står bak, men rent praktiske årsaker fordi en konkurransetsetting vil gi lavere kostnader til næringen.

Fremskrittspartiet uttrykker seg positivt til tilbringertjenesten og sier at Arbeiderpartiet selv har vært med på å øke konkurransetsettelsen av tilbringertjenesten når de satt i Regjering. Dette kan tolkes som et svar på Arbeiderpartiets kommentar om at dette er basert på ideologiske årsaker siden det var Arbeiderpartiet som startet prosessen med konkurransetsettingen.

Kristelig Folkeparti er positiv til konkurransetsetting, men de poengterer at rimelig drift ikke skal gå på bekostning av liv og helse.

Senterpartiet sier at de ikke er konsekvent mot konkurransetsettingen, men de mener at konkurransetsettingen skal gjennomføres på bakgrunn av riktige årsaker.

Venstre går aldri direkte inn på selve tilbringertjenesten, men de sier at det er positivt at Stortinget gjør det enklere og billigere å frakte gods til sjø. Dette kan tolkes til at Venstre støtter konkurransetsettingen, noe som også har blitt nevnt i innstilling 253 L (2013-2014).

Statsråd Solvik-Olsen sier at de konkurransetsetter for å få bedre ressursutnyttelse og mer effektivitet.

Arbeiderpartiet er videre opptatt av at konkurransetsettingen skal skje i samsvar med reglene om virksomhetsoverdragelse og at de ansattes rettigheter blir tatt vare på. Dette er noe som statsråden også er positiv til.

Sosialistisk Venstreparti sier at de er mot konkurransetsettingen av tilbringertjenesten og trekker frem de ansatte, og beredskapshensynet som ivaretas av de ansatte. Sosialistisk Venstreparti mener videre at det tyder på mangel på selvtillit fra regjeringspartiene at de

føler det offentlige ikke klarer å organisere en effektiv tilbringertjeneste. Sosialistisk Venstreparti uttaler også at dette ser ut som en ideologisk omlegging. Til slutt legger partiet til at med å innføre en BUM der noen skal sitte og bestille inn tjenesten vil føre til økning i byråkratiet, noe som kan føre til at man ikke kutter kostnadene i det hele tatt. Den siste problemstillingen har blitt tatt opp tidligere der det ble besluttet å beholde det i det offentlige dersom det ikke ble mer kostnadseffektivt.

Etter at innstilling 253 L (2013-2014) ble behandlet i sak nr. 25 av 16. juni 2014, gikk saken videre til sak nr. 26 av 20. juni 2014 for andregangsbehandling og votering. I saken var det ingen som ba om ordet og innstillingen fra Samferdselskomiteen ble enstemmig vedtatt av de fremmøtte stortingspolitikere i sak nr. 26 av 20. juni 2014 (Stortinget 2014b).

7.0 Analyse

I denne delen av oppgaven skal vi analysere prosessen fra Losutvalgets utredning og frem til tilbringertjenesten ble bestemt konkurranseutsatt. For vår del innebærer dette å sette deltakerne sammen gruppevis. Innenfor disse gruppene med deltakere vil vi stille synspunktene opp mot kritiske faktorer av BUM.

7.1 Regjeringen/politiske partier

Regjeringen Solberg var i denne prosessen en mindretallsregjering. Partiene Venstre og Kristelig Folkeparti støttet regjeringens vedtak om å konkurranseutsette tilbringertjenesten. Regjeringen og deres samarbeidspartnere trakk frem disse hensynene for at tilbringertjenesten skal konkurranseutsettes:

- Kostnadseffektivitet
- Ivaretagelse av liv og helse
- Ren støttefunksjon
- Behovskartlegging

Kostnadseffektivitet er det første punktet som kommer opp. I prop. 65 L (2013-2014) står

det at det offentlige skal drifte tilbringertjenesten selv, dersom det alternativet er det mest kostnadseffektive. Kostnadseffektivitet går ut på at man får en tjeneste for samme kvalitet til lavest mulig kostnad. Dette er det regjeringen som argumenterer for. Her kan en argumentere for at regjeringen kommer inn på de kritiske faktorene marked og konkurranse, gjennom kostnadseffektivitet.

Ivaretagelse av liv og helse ble tatt opp av støttepartiet Kristelig Folkeparti. Dette hensynet er ikke relevant for en BUM, og blir derfor ikke gått nærmere inn på.

Losutvalget mente at tilbringertjenesten er en ren støttefunksjon. Det at det er en ren støttefunksjon betyr at Lostjenesten vil ha tilbringertjenesten ut av det hierarkiske systemet. Samferdselsdepartementet ser heller ikke tilbringertjenesten sitt formål av samfunnsmessig karakter i samme grad som lostjenesten. Å fjerne tjenesten bort fra den direkte statlige styringen vil medføre at man mister deler av kompetansen som ligger i tilbringertjenesten.

I Prop. 65 L (2013-2014) står det om behovskartlegging. Samferdselsdepartementet viste til rapporten "Prosjektgjennomgang av tilbringertjenesten 2012" som viser til lavere kostnader ved utleide losbåtstasjoner enn offentlige losbåtstasjoner. Ettersom Samferdselsdepartementet mente at tallene danner et godt nok grunnlag for å konkurranseutsette hele tjenesten kan det argumenteres for at det har blitt gjennomført en behovskartlegging.

De politiske partiene som stod i opposisjon er Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Opposisjonspartiene hadde ikke noe reell makt over hvordan regjeringen anordnet offentlig forvaltning i denne saken siden regjeringen hadde støtte fra partiene Venstre og Kristelig Folkeparti. Opposisjonspartiene kunne selvsagt komme med uttalelser, forslag og merknader. Opposisjonen mente at disse hensynene burde vektlegges når det kommer til konkurranseutsettingen av tilbringertjenesten:

- BUM vil føre til en økning i byråkratiet
- Følge reglene for virksomhetsoverdragelse
- Ivareta de ansattes rettigheter
- Beredskapshensyn, altså utførers handlingsrom
- "Riktige årsaker"

Sosialistisk Venstreparti sa at ved opprettelse av en bestillerfunksjon vil byråkratiet i Kystverket øke. Grunnen var at Kystverket burde leie inn eller ansette fagpersoner for å utføre et arbeid som tidligere ikke eksisterte.

Arbeiderpartiet tok for seg reglene for virksomhetsoverdragelse. Ved å følge reglene for virksomhetsoverdragelse legger man restriksjoner for utførers handlingsrom som er relevant innenfor BUM.

Ivaretagelse av de ansattes rettigheter vil handle om å følge lover og regler som beskytter de ansattes rettigheter. Dette vil skape rammer som begrenser utførers handlingsrom.

Både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti trakk frem beredskapshensynet. Dersom beredskapshensynet skal bli tatt vare på, må det bli gjennom kontrakten som blir skrevet mellom Kystverket og den som vinner anbudet. Kontrakter bidrar til å sette rammer rundt utførers handlingsrom.

Senterpartiet ønsket at tilbringertjenesten skal konkurranseutsettes på grunnlag av “riktige årsaker”. Det ble ikke gått nærmere inn på hva riktige årsaker betyr. Vi antar det betyr at tilbringertjenesten skal konkurranseutsettes med det forbehold at tjenesten skal holde samme kvalitet, selv om kostnadene blir senket.

7.2 Interesseorganisasjoner (og fagforeninger)

Under denne prosessen har det vært mange interesseorganisasjoner og fagforeninger som har uttalt seg. I antall var det flere interesseorganisasjoner som var positive til konkurranseutsettelse av tjenesten, enn de som var mot. Blant de som var positive nevner bare Fraktefartøyenes Rederiforbund én begrunnelse til at de er positive. De mener at tilbringertjenesten burde organiseres mest mulig kostnadseffektiv (Fraktefartøyenes Rederiforening 2013). Kostnadseffektivitet er noe som blir drøftet andre steder i analysen, og blir ikke gått nærmere inn på her. De andre interesseorganisasjonene som er for konkurranseutsettelse uttaler ikke mer enn at de enten støtter, eller er positive.

Det var også noen interesseorganisasjoner som var uenige i å konkurranseutsette

tilbringertjenesten. Blant de som var uenig var det flest fagforeninger. Hensynene som de trekker frem er:

- Sjøsikkerhet og beredskap
- Utførers fokus på oppgaver og service
- Kostnader med å gjennomføre en konkurranseutsetting
- Lav konkurranse

Tilbringertjenestens verdi i forebyggende sjøsikkerhet og beredskap ble nevnt. Dersom tilbringertjenestens verdi innenfor sjøsikkerhet og beredskap skal bli værende må det styres gjennom kontrakt. Dette kommer inn under handlingsrommet til utfører innen BUM. Utfører står selv fritt til å velge hvordan de vil at organiseringen skal være. Dersom hensynet til sjøsikkerhet og beredskap skal videreføres må det skrives i kontrakten.

NTL uttrykte skepsis til utførers fokus på oppgaver og service. Dette kan settes opp mot samme kritiske faktor som i forrige avsnitt, handlingsrommet til utfører. Oppgavene og servicen som utfører skal gjøre blir styrt av kontrakten som inngås mellom bestiller og utfører. Det er opp til bestilleren å sette rammer for de resultater som utfører skal oppnå, ellers har utfører frihet til å organisere som de ønsker. Så her er det viktig at bestiller, Kystverket, setter konkrete og faste rammer for hvilke oppgaver og hvilken type service utfører skal gjøre.

Interesseorganisasjonene og fagforeningene som var mot forslaget om å konkurranseutsette tilbringertjenesten la særlig vekt på kostnadene av å sette tilbringertjenesten ut på anbud. Dette er en reell bekymring som kan trekkes inn under en av de kritiske faktorene til BUM. Når en tjeneste settes ut på anbud må noen ta på seg det arbeidet med å gjennomgå potensielle utførere og selvsagt sette opp rammene for kontrakten. Dette kan bli en stor kostnad. Særlig hvis prosessen tar lang tid med flere anbudsrunder. Som nevnt må noen ta på seg dette arbeidet, og dersom det ikke er en enhet innad i hierarkiet må det opprettes eller kjøpes inn ekstern bistand. Det er en kritisk faktor i BUM, da under organisering av bestiller. I dette tilfellet var det NTL som peker på kostnadene og det omfattende arbeidet med å sette ut arbeid. Selv om det ikke kommer frem hva kostnaden kommer til å bli ved å konkurranseutsette, mener departementet at kostnadene i det hele vil bli mindre med en konkurranseutsetting.

NTL mente at enkelte geografiske områder vil være såpass lav konkurranse at det vil påvirke markedsprisen. Dette er et relevant argument å påpeke innenfor de kritiske faktorene i BUM. Diskusjonen om konkurranseforholdene blir kommet tilbake til i neste delkapittel.

7.3 Konsulent

Som nevnt i kartleggingen har Agenda Kaupang blitt brukt som konsulent for å komme med alternativer til hvordan lostjenesten skal organiseres. Det Agenda Kaupang trakk frem er høyst relevant mot en BUM, da når det kommer til marked og konkurranse.

Agenda Kaupang sier:

- Konkurransetsetting krever en reell konkurranse mellom tilbydere i hele landet, og at et velfungerende marked opprettholdes over tid

Siden Agenda Kaupang sier at de stiller seg tvilende til at forutsetningene blir opprettholdt kan en gå ut fra at dette ikke er en tjeneste mange driver med og dermed ikke mange potensielle utførere. For å redusere graden av opportunistisk adferd vil mange utførere som konkurrerer om å få tildelt tjenesten være ideell. Dersom det er mange potensielle utførere og da reell konkurranse i hele landet vil dette kunne ha effekten med å presse prisene, som kan føre til enda mer kostnadseffektiv tjeneste. Det er ikke blitt tatt opp til diskusjon om det faktisk er noen utfører som kan ta på seg et slikt arbeid, men i NOU 2013:8 står det at det finnes losbåtstasjoner som allerede er utleid. Derfor kan det argumenteres for at det finnes aktører som kan ta på seg enkelte oppdrag. En annen sak er at det ikke har blitt diskutert om det er utførere som kan ta på seg oppdraget i hele landet. Dette står det ikke noe om i dokumentene, men Samferdselsdepartementet kommer med en vurdering basert på Kystverkets erfaring. De mener at det er ledig kapasitet på tilbydersiden. For å gjenta slik som over, nevnes det ikke om det er snakk om hele landet.

8.0 Konklusjon

Opgaven handler om å analysere beslutningsprosessen som ledet til konkurranseutsettelse av tilbringertjenesten mot kritiske faktorer i BUM. Gjennom kartleggingen og analysen

mener vi at det kan tydes noen funn. Vi vil argumentere for at de kritiske faktorene som faglitteraturen setter er i liten grad aktivt diskutert. Det vi derimot kan se er at flere av de kritiske faktorene som er i BUM indirekte kommer frem gjennom andre hensyn i diskusjonene rundt beslutningsprosessen om å konkurranseutsette tilbringertjenesten.

Våre funn tyder på at bestillerkompetanse har ikke blitt diskutert, det samme med informasjons- og styringssystemer. Organisering av bestillerfunksjon er blitt diskutert i denne beslutningsprosessen. Kun de som var mot konkurranseutsetting nevnte denne kritiske faktoren. Organisering av bestillerfunksjon ble trukket frem når det kommer til kostnader med å opprette en bestillerfunksjon.

De som nevner handlingsrom vil helst snevre inn handlingsrommet til utfører. Behovskartlegging ble trukket frem gjennom rapporten "Prosjektgjennomgang av tilbringertjenesten 2012". Her blir det kartlagt kostnadene med offentlig drift i forhold til utleid drift.

Noe som også er blitt tatt opp er temaene marked og konkurranse. De som støtter konkurranseutsettingen forutsetter at reell konkurranse mellom tilbydere vil bli opprettholdt over tid, selv om Agenda Kaupang kom frem til det motsatte. De som er mot konkurranseutsettingen trekker frem at konkurransen mellom utførere kan bli veldig lav enkelte områder og dette kan påvirke markedsprisen.

Det er gode argumenter både for og mot konkurranseutsetting med grunnlag i kostnadseffektivisering. Dette viser at begge sider er opptatt av kostnadseffektivitet. Deler av opposisjonen mener at den gjeldende organiseringen er den mest kostnadseffektive, mens regjeringen mener at det er gjennom konkurranseutsetting. De som er for, synes å forutsette et fungerende marked og reell konkurranse, men baserer seg i liten grad på om dette faktisk er tilfelle.

9.0 Forslag til videre forskning

Ettersom vi avslutter vår oppgave med at denne proposisjonen blir vedtatt av Stortinget, ville det vært interessant å se på hvordan denne prosessen fortsetter frem til tilbringertjenesten ble privatisert. I en slik oppgave kan en forsøke å komme inn på hvilke tilbud som ble sendt inn fra de forskjellige bedriftene. Dette er noe som vi ikke valgte å begi oss ut på grunnet frykt for at dette ville bli en for stort oppgave. I tillegg er noe av innholdet videre taushetsbelagt, noe som vi ikke hadde tatt høyde for når vi startet på denne oppgaven.

En annen mulig oppgave som virker interessant er skillet mellom forvaltning og operativ drift i Kystverket. Gjennom en slik oppgave kan en finne mer ut av hvordan forvaltning og operativ drift ble skilt i praksis og man kan finne ut om dette skillet har medført de endringene som ble forventet når denne prosessen først startet. Herunder kan en nevne større transparent i organisasjonen for å lettere kunne identifisere områder som kan spares inn på og hvor pengene blir brukt.

Litteraturliste

Aronsen, Anniken og Nanna Johannesen. 2018. «Dette er luftambulanseskrisen». *Verdens Gang*. Lest: 15.05.2018. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/1kG7eK/dette-er-luftambulanseskrisen>

Berge, Dag Magne, Ingunn Gjerde, Lars Rønhovde og Turid Aarseth. 2008: *Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform*.

Møreforskning AS. Rapport 0803.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) 2011. *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser*. 3.utgave. Oslo universitetsforlag.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3.utgave. Oslo universitetsforlag.

Direktoratet for forvaltning og ikt. 2014. *Kunngjøring om konkurranse*. Lest: 13.04.2018. <https://doffin.no/Notice/Details/2014-711436>

Fiskeri- og Kystdepartementet. 2013. *Med los på sjøsikkerhet*. NOU 2013:8. <https://www.regjeringen.no/contentassets/a23f67c6f0064ba88b9ecdde53ce6250/no/pdfs/nou201320130008000dddpdfs.pdf>

Fraktefartøyenes rederiforening. 2013. *Høring NOU 2013:8 Med los på sjøsikkerhet - losordningens omfang, organisering og regelverk*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/37279c34a6e445bb96b30b5b4319e47b/fraktefar-toyenes_rederiforening.pdf

Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3.utgave. Cappelen damm

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2016. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4.utgave. Fagbokforlaget.

Kystverket. 2014. *Regjeringen omorganiserer og effektiviserer lostjenesten*. Lest: 16.04.2018.

<http://www.kystverket.no/Nyheter/2014/April/Regjeringen-omorganiserer-og-effektiviserer-lostjenesten/>

Kystverket. 2014b. *Organisasjonskart*. Lest: 16.04.2018.

<http://www.kystverket.no/contentassets/8b0f020c069b4a9481aa74f576997853/organisasjonskart-kystverket-2015.jpg>

Kystverket. 2015a. *Ny leverandør av tilbringertjeneste for los*. Lest: 17.04.2018.

<http://kystverket.no/Nyheter/2015/November/Ny-leverandor-av-tilbringertjeneste-for-los/>

Kystverket. 2015b. *Nyare historie*. Lest: 06.03.2018. <http://kystverket.no/Om-Kystverket/Kva-er-Kystverket/Historikk/Nyare-historie/>

Kystverket. 2016. *Kystverkets årsrapport. 2016*. Lest: 08.03.2018.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/dfe89791d3744379b5242d79975ae528/arsrapport-2016-for-kystverket.pdf>

Norsk Tjenestemannslag. 2013. *Høring NOU 2013 «Med los på sjøsikkerhet»*.

https://www.ntl.no/Content/115587/NOU2013_8.pdf

NTB. 2014. *Lostjenesten privatiseres, 115 loser står uten jobb*. Lest: 19.03.2018.

<https://www.tu.no/artikler/lostjenesten-privatiseres-115-loser-star-uten-jobb/231566>

Ramsdal Helge, og Skorstad Egil J, 2004, *Privatisering fra innsiden*, 1. utgave, Fagbokforlaget.

Samferdselsdepartementet. 2014. *Lov om losordningen*. Prop. L 65 (2013-2014) Oslo: Samferdselsdepartementet, 2014.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/01d2781b02214f37b86a4557d570a89e/no/pdfs/prp201320140065000dddpdfs.pdf>

Stortinget. 2014a. Referat fra *Møte mandag den 16. juni 2014. Sak nr. 25. Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om lov om losordningen (losloven) (Inst. nr. 253 L (2013-2014))*.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140616/25/>

Stortinget. 2014b. Referat fra *Møte fredag den 20. juni 2014. Sak nr. 26. Voteringsoversikt for sak: Stortingets vedtak til lov om losloven (Inst nr. 253L (2013-2014))*.

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=59673&dnid=1>

Transport- og kommunikasjonskomiteen. 2014. *Innstilling 253 L*.

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2013-2014/inns-201314-253.pdf>

Østerud, Øyvind. 2014. *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. 5. utgave. Oslo universitetsforlag.