

RAPPORTFORSIDE

Rapportnr: OR18.02	ISBN nr: 82-7520-460-7 ISSN nr: 0903-6659	Rapporttype: Oppdragsrapport
Rapporttittel: Konkurransetsetting – kriterier og kravspesifikasjoner		Forfatter: John T Andresen
Prosjektnummer: 380590	Prosjekttittel: Konkurransetsetting	
Oppdragsgiver: Fredrikstad kommune – Kommunenes Sentralforbund		
Oppdragsgivers referanse: Kjell Oddvar Gretland		
Resymè: Oppdraget gikk ut på å undersøke i hvilken grad industriell kvalitetssikringsmetodikk kan anvendes for å fastlegge målbare kriterier eller metoder for definisjon av leveringskvalitet, og hvordan kvalitet kan måles og avvik bedømmes i forbindelse med konkurransetsetting av kommunale tjenester. Arbeidet har resultert i en 'Veiledning for kvalitetsoppfølging' som vedlegges.		
Emneord: Konkurransetsetting Kvalitetsoppfølging Kriterier Kravspesifikasjoner	Tilgjengelighet: Denne side: Åpen Denne rapport: Åpen	Antall sider inkl. bilag: 24
Godkjent Dato: 28 august 2002		
<hr/> Prosjektleder (sign)	<hr/> Instituttleder (sign)	

Konkurransetsetting – kriterier og kravspesifikasjoner

Sammendrag

Fra Kommunenes Sentralforbund utviklings- og dokumentasjonsordning har jeg gjennom Fredrikstad kommune mottatt et stipend for å undersøke i hvilken grad industriell kvalitetssikringsmetodikk kan anvendes for å fastlegge målbare kriterier eller metoder for definisjon av leveringskvalitet, og hvordan kvalitet kan måles og avvik bedømmes.

Arbeidet har resultert i en 'Veiledning for kvalitetsoppfølging' som vedlegges.

Studiet ble gjennomført i perioden april – august 2002 ved Stiftelsen Østfoldforskning, og den vil kunne videreføres med utprøving av veiledningsmodellen på enkelte virksomheter i Fredrikstad kommune.

Bakgrunn

Allerede for mer en ti år siden beregnet Norman-utvalget at man i Norge i offentlig sektor hadde et effektivitetspotensial på 170 milliarder kroner, men hvor bare 20 prosent kunne henføres til måten offentlig sektor drives på. Resten var å henføre til beslutninger fattet på politisk hold. Som et led i moderniseringen av offentlig sektor har vi sett at konkurranseutsetting (eller out sourcing) i økende grad har blitt benyttet som et virkemiddel i kommunene.

Fredrikstad kommune, i likhet med andre kommuner ser nødvendigheten av å utvikle metoder for å forbedre produktiviteten og effektiviteten i sin virksomhet. Kommunen har sitt PROSJEKT 2003 hvor målet er å nå balanse mellom forventet, begrenset inntekt og de meget store utgifter som presser seg på slik de fremstår i kommunens handlingsplaner. PROSJEKT 2003 engasjerer de ansatte på en rekke områder gjennom en betydelig dugnadsinnsats, reorganisering av kommunenes politiske og administrative styringsorganer, overgang til elektronisk handel, osv.

Fredrikstad kommune har gjennomført virksomhetsmodellen på alle tjenestoområder, og denne gis kreditt for at kommuneregnskapet siden sammenslutningen av de fem kommunene alltid har kommet ut på pluss.

Konkurransetsetting av kommunal virksomhet kan være et virkemiddel for å påvirke ressursbruken og dermed også kvalitet og pris. Grunnlaget må imidlertid være at man kan definere de enkelte egenskaper så vel som helheten av egenskapene av tjenesten eller av produktet som vil tilfredsstille kravet eller behovet hos brukeren. Egenskapenes kvalitet er avhengig av kravspesifiseringen og de oppnådde mål slik de er definert. Deretter kan ressursbruken – eller i flere tilfelle pris – sammenlignes.

Konkurransetsetting i denne sammenheng omfatter der hvor kommunen har ansvar for tjenestens omfang, kvalitet, organisering, pris og finansiering. Det legges her ikke vekt på hvem som utfører tjenesten eller leverer produktet, men kommunen og/eller den offentlige virksomheten har ansvar for utforming, bestilling, oppfølging og kontroll. Produksjonen kan gjerne utføres av kommunen selv.

Fredrikstad kommune har relativ begrenset erfaring med konkurranseutsetting av andre tjenester som for eksempel sykehjem, dagtilbud, hjemmehjelp, vaktmestertjenester matombringing, feiervesen, skole/kurstilbud for å nevne noe. Felles for alle disse virksomhetene er statlige eller kommunale retningslinjer og lovverk, minstenormer men ikke helt klare definerte kvalitetskriterier.

I en videreføring av PROSJEKT 2003 blir de enkelte virksomheters mål å oppnå en større grad av effektivisering og reduserte kostnader med fokus på kvalitet innenfor hele eller deler av arbeidsområder som vil være egnet for konkurranseutsetting.

Skal kommunen benytte konkurranseutsetting må tjenesten kunne defineres tydelig med hensyn til målbar kvalitet og omfang, begrensninger, og alle kostnader knyttet til tjenesten må kunne isoleres. Avvik eller mislighold av de avtalte kriterier må ha en konsekvens.

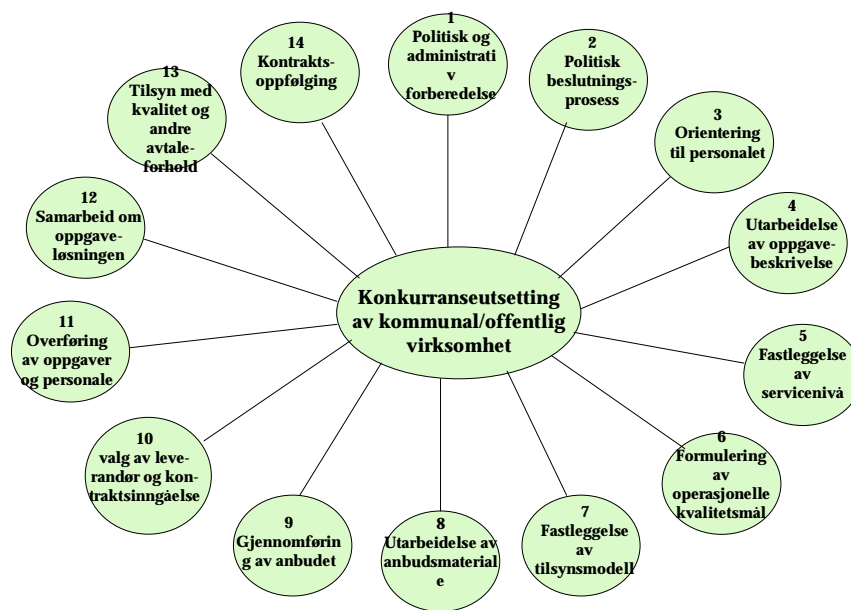
Stockholm er vel den by som har en føring i konkurranseutsettelse av tjenesteproduksjon, og i sin hovedkonklusjon sier ”i allmänhet har goda erfarenheter från konkurrensutsättningen under åren 1998 – 2000.” Det tilføyes ”Det är av särskild betydelse att verksamheten beskrivs noggrant i förfrågningsunderlaget och att kraven specificeras tydligt och heltäckande, men kraven bör inte bli så detaljerade och omfattande, att de hindrar leverantörens nytänkande och utveckling av verksamheten.”

Fredrikstad kommune er organisert etter ’virksomhetsmodellen’ som innebærer at hver virksomhet har sine definerte formål og mål som skal nåes innenfor en budsjettmessig ramme. Hver virksomhet inngår i en organisasjon som igjen har fått tildelt sin budsjettmessige ramme fra kommunestyret. Kommunen har i alt 120 virksomheter som spenner over alle ulike kommunale oppgaver og har ansatte fra 3 – 300.

Igjen er det viktig å få frem målbare kriterier, enten ved tall eller tydelige beskrivelser.

Prosessen rundt konkurranseutsetting

Alle prosesser er bygget opp av integrerte del-elementer, og konkurranseutsetting kan fremstilles slik om figuren nedenfor.



I denne prosessen starter vi på administrativ forberedelse gjennom kartlegging av nå-situasjonen (1), utarbeidelse av oppgavebeskrivelse (4), formulering av operasjonelle kvalitetsmål (6), tilsyn med kvalitets- og avtale forhold (13) og kontraktoppfølging (14).

Formål og omfang

Konkurransetsetting reiser en rekke spørsmål og problemstillinger, også av følelsesmessig art. Temaet ble derfor begrenset til å finne frem til et kvalitetssikringssystem for

- kriterier eller metoder for å definere kravene for leveringskvalitet
- hvordan kvaliteten skal måles
- hvordan avvikene skal bedømmes

I all industriell kvalitetssikring inngår en definisjon av virksomheten og definerte mål som resulterer i prosedyrer og rutiner for hvordan virksomheten skal nå disse mål. Det legges vekt på kravdefinisjon gjennom systematisk analyse av kjernes spørsmål eller primærfunksjoner. Sekundære effekter skal tas hensyn til som for eksempel ressursmessig fleksibilitet og kan regnes inn i den helhetlige vurderingen av egenskapene. Kvalitetssikring inngår også nå inn i de fleste utviklingskontrakter, enten som standard eller som prosjektbeskrivelser. Denne type kontrakter vil angi mål, men ikke alltid definere den eksakte veien til målet.

*Konkurransetsetting for best mulig utnyttelse av ressursene og brukertilfredshet betinger en systematisk og gjennomarbeidet prosess.
En veiledningen har dette som mål.*

Man skal imidlertid merke seg at en tjeneste ikke er en vare. Varen produseres et sted, gjerne under betingelser som lar seg overvåke, måle og kontrollere der, men leveres og forbrukes på

et annet sted og til et annet tidspunkt. En tjeneste leveres idet den produseres hvilket forutsetter at bestiller og leverandør samhandler på en helt annen måte.

Ideelt skal den enkelte tjeneste eller produkt la seg beskrive i anbud og kontrakt uten tolkningsspørsmål og kunne følges opp uten et særlig kontrollapparat med regler for behandling av avvik de måtte oppstå. Leveranser av tekniske tjenester, selv om de er kompliserte er relativt enkle ved at kvalitetskriteriene i de fleste tilfelle kan tallfestes eller være knyttet til anerkjente standarder.

Det var forventet at det ville være en rekke fellestrekk selv om kommunens produksjon ville være variert, og disse fellestrekk kunne danne grunnlaget for en felles fremgangsmåte i konkurranseutsetting.

Ikke alle virksomheter eller tjenesteproduksjonen er utsatt for ekstern konkurranse, men det er fortsatt en tro at selve utarbeidelsen og gjennomgang av den enkelte virksomhet/produksjon i seg selv vil være en pådriver for bedre utnyttelse av de tilmålte ressurser.

Det forutsettes at kommunen har tilgang på nødvendig faglig, juridisk og økonomisk kompetanse for å kunne forholde seg til leverandørene på en profesjonell måte. I dette ligger at kommunen må kunne evaluere og administrere tilbudene og kontraktene.

Det må ikke være tvil om at det er kommunen som har det fulle ansvar for tjenesten ved konkurranseutsetting.

Gjennomføring

Stiftelsen Østfoldforskning, STØ ved seniorforsker Fred Callisen har vært kontaktperson og støttespiller under planlegging og gjennomføring samt 'kvalitetssikrer' i hele prosessen.

Kommunenes Sentralforbund, KS Kompetanse og utvikling var første eksterne kilde og ga underlag for litteratursøk i egen database og introduksjon til andre kommuner.

Oslo kommune har som mål å gjennomgå alle tjenestetilbudene med henblikk på mer effektiv organisering, herunder bruk av konkurranse i løpet av 2002. Innenfor Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling er opprettet en egen seksjon for konkurranse som har gitt verdifulle innspill. Oslo kommune har utarbeidet blant annet en veiledning, utarbeidet en rekke faktahefter og et oppfølgingssystem. Deres modell for gjennomføring av konkurranseutsetting er vist i Vedlegg 1. Kommunen presiserer at nå-situasjonen må være klar før konkurranseutsetting.

Moss kommune har konkurranseutsatt drift av et sykehjem (i to perioder med to forskjellige private operatører) og hjemmebaserte tjenester (kommunal bedrift som operatør).

Stockholm by har i de siste femten år systematisk konkurranseutsatt ut nye tjenesteområder, særlig for pleie og omsorg. I alminnelighet er erfaringene gode fra de siste årene gode etter at 'barnesykdømmene' fra begynnelsen av nittiårene ble overvunnet. De økonomiske gevinstene kan diskuteres mot blant annet uro i personalet. Men 'för merparten av upphandlingarna verkar kvaliteten vara oförändrad eller bättre än före upphandlingen. En viktig orsak til detta är att konkurrensutsättning nödvändiggör ett kvalitetstänkande och nya former för kvalitetsuppföljning som underlag för att förbättra kvaliteten av tjänsterna'.

Det sies videre i rapporten fra PLS Rambøll Management, ' Det är av särskild betydelse att verksamheten beskrivs noggrant i förfrågningsunderlaget och att kraven specificeras tydligt och heltäckande, men kraven bör inte bli så detaljerade och omfattande, att de hindrar leverantörens nytänkande och utveckling av verksamheten'

Næringslivets Hovedorgansisjon ved Servicebedriftenes Landsforening organiserer hovedtyngden av leverandørene av tjenester som bemanning, catering, helse/omsorg, renhold, vakt/sikkerhet. Landsforeningen har sitat; 'et ønske om å få konkurrere om beste og mest bærekraftige tjenesteleveranser på like vilkår med det offentlige, med blant hovedvekt på kvalitetskontroll og kompetanse'.

Eurest AS leverer servicetjenester innen bedriftsforpleining og kantinedrift, omsorgstjenester, storkjøkken med ca 500 ansatte. Et av deres problemer er for dårlig anbudsunderlag/ spesifikasjoner med for uklare definisjoner av målekriterier som mengder, tider, hvordan, nærings sammensetning og variasjon i mat, kvalitet (hva er kvalitet?).

Litteratursøket omfattet mye stoff om konkurranseutsetting, særlig om erfaringer, argumenter for og i mot – alt dette inngår ikke i litteraturhenvisningene.

Videre arbeid

Fredrikstad kommune ved Sentraladministrasjonen har deltatt i det praktiske arbeidet og vil kunne benytte arbeidet, blant annet ved

- utvelgelse av virksomhet eller tjenesteyting som kan gi et representativt tverrsnitt av kommunale oppgaver som kan la seg definere og kontrollere i ett tid
- medvirke til overføring av systematikk fra relevant industriell kvalitetssikring til kommunal tjenesteyting i form av beskrivelser og definisjoner
- utarbeidelse av retningslinjer for målbar kriterie- og kravspesifikasjon for Fredrikstad kommune ved konkurranseutsetting av tjenester.

Generelle kommentarer

I alle samtaler med oppdragsgivere, leverandører og i litteraturen legges det vekt på at opplysningene om virksomheten eller aktiviteten som konkurranseutsettes må være så klare og fyldige som mulig. Vi vet at skal vi kunne navigere må vi vite hvor vi starter fra og egenskapene til fartøyet vi seiler.

Omfanget av opplysningene vil variere sterkt og må utarbeides i forkant som en del av underlaget for vurdering om konkurranseutsetting skal i verksettes. Beskrivelsen vil ikke bare systematisere eget tjenestoområde for virksomhetens ansatte men gi et sammenligningsgrunnlag (målestokkanalyse) mot andre virksomheter innenfor egen kommune eller mot en KOSTRA vurdering. Samtidig får alle anbydere ved en konkurranseutsetting samme informasjon fordi i kommunal sammenheng er alle opplysninger i prinsippet offentlig tilgjengelig.

Litteratur

- 'Kvalitetsforbedring som håndverk' Bjarne Berg Wig, 1996
- 'Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon', SNF rapport, 87/1996
- 'Konkurranseutsetting av kommunale/fylkeskommunale driftsoppgaver – trinn for trinn', Kommuneforlaget 1998
- 'Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune', bystyremelding 1/1998
- 'Veileder for initieringsfasen og situasjonsbeskrivelsen ved konkurranseutsetting', Oslo kommune 2001
- 'Kvalitets- og kontraktsoppfølgingssystem for pleie- og omsorgstjenester, Oslo kommune 2001
- 'Faktaserie for konkurranseutsetting' 1 – 7/99, Oslo kommune
- 'Konkurranseutsetting av kommunal virksomhet – praktisk tilrettelegging i Rygge kommune', 1999
- "Diverse anbudsdokumenter og kontrakter", Fredrikstad kommune
- 'Er konkurranseutsetting veien å gå?', KS desember 2000
- NS-EN ISO 9000:2000 Systemer for kvalitetsstyring, Norges Standardiseringsforbund, 2000
- 'Modernisering av offentlig sektor', Busch, Johnsen, Klausen m fl, Universitetsforlaget 2001
- 'Utvärdering av konkurransutsättning inom Stockholms stad', sammenfattning av rapport (1), analyse av prosess og effekter (2) og fem eebkeltstudier (3) fra PLS Rambøll Management, 2001
- 'Anbudsinvitasjoner og kontrakt for drift av hjemmebaserte tjenester og sykehjem', Moss kommune 1999 og 2001
- 'Tjenestekvalitet ved hjelp av indikatorer', Kommuneforlaget 2000
- 'Kommuner som marknadsskapare', Jan-Inge Lind fra "Experimenter i kommune och landsting", Universitetet i Stockholm, 1994

Konkurransesutsetting

En veiledning for kvalitetsoppfølging

Konkurransesutsetting for best mulig utnyttelse av ressursene og brukertilfredshet betinger en systematisk og gjennomarbeidet prosess. Veiledningen har dette som mål.

- 1. Arbeidsform for kvalitetssikring**
- 2. Oppdragsgiver – kartlegging av nåsituasjon**
- 3. Mål og oppdrag**
- 4. Krav til anbyder**
- 5. Tjenestens omfang**
- 6. Krav til tjenesten – kvalitetsspesifikasjoner for utførelse**
- 7. Dokumentasjon for gjennomføring, før – under (periodiske tilbakemeldinger)**
- 8. Måling av kravoppnåelse**
- 9. Avviksbehandling – korrigerende tiltak**

Fredrikstad, 27. nov. 2002
John T Andresen

Konkurransetsetting

Konkurransetsetting er et virkemiddel for å ivareta det ansvar kommunen har påtatt seg, eller pålagt ved lov, for å oppnå et mest mulig effektivt og kvalitetsmessig tjenestetilbud for innbyggerne. Kommunen har ansvaret for tjenestens omfang, kvalitet og pris. Det legges her ikke vekt på hvem som utførerer tjenesten. men kommunen og/eller virksomheten har ansvar for utforming, bestilling, oppfølging og kontroll.

Konkurransetsetting i denne sammenheng tenkes for offentlig virksomhet, mens i næringslivet kan dette overføres under betegnelsen 'out sourcing'.

Konkurransetsetting reiser en rekke spørsmål og problemstillinger, men i her begrenses til å finne frem til kvalitetssikring ved

1. kriterier eller metoder for å definere kravene for leveringskvalitet
2. hvordan kvaliteten skal måles
3. hvordan avvikene skal bedømmes

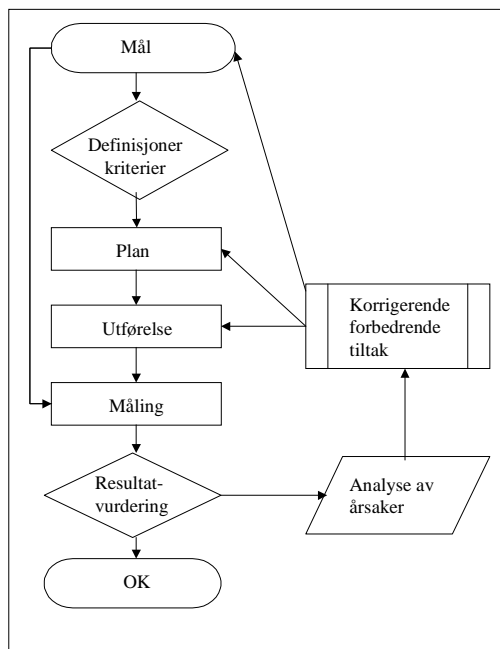
Det presiseres at kommunen har det fulle ansvar ved konkurranseutsetting av en tjeneste, og det må forutsettes at kommunen har tilgang på faglig, juridisk og teknisk kompetanse i forhold til leverandørene.

Kravspesifikasjon

Kravspesifikasjonen kan være den mest omfattende delen av konkurransegrunnlaget. Det må avgjøres om spesifikasjonen skal være en teknisk spesifikasjon og/eller en ytelsesspesifikasjon. Den tekniske spesifikasjon med vel definerte måleenheter omfattes ikke her.

Ytelsesspesifikasjon skal bestemme de ønskede resultater, kvaliteter og ytelser. Leverandøren gis i stor grad frihet til å velge produksjonsform eller metode, ressursinnsats, forbehold om begrensninger, osv.

En korrekt utformet kravspesifikasjon må ta som sitt utgangspunkt beskrivelse av nå-situasjon.



Styringsløyfe

Kravspesifikasjonen følges opp gjennom en prosess

Gangen i enhver prosess fremstilles i figuren til venstre.

Målet vil alltid bli forbundet med definisjoner og kriterier.

Enhver utførelse skal kontinuerlig måles og resultatvurderes.

Oppdragsgiver og utfører analyserer og systemet skal være korrigerende med forbedrende tiltak ifølge avtale.

1. Arbeidsform for kvalitetssikring i konkurranseutsetting

1.1 Bakgrunn

Noe bakgrunn er nødvendig for å forklare de grunnleggende prinsipper:

Kvalitetssikring av konkurranseutsetting

Alle de planlagte og systematiske tiltak som er nødvendige for å få tilstrekkelig tiltro til at en tjeneste vil tilfredsstillende definerte krav til kvalitet for en gitt kostnad.

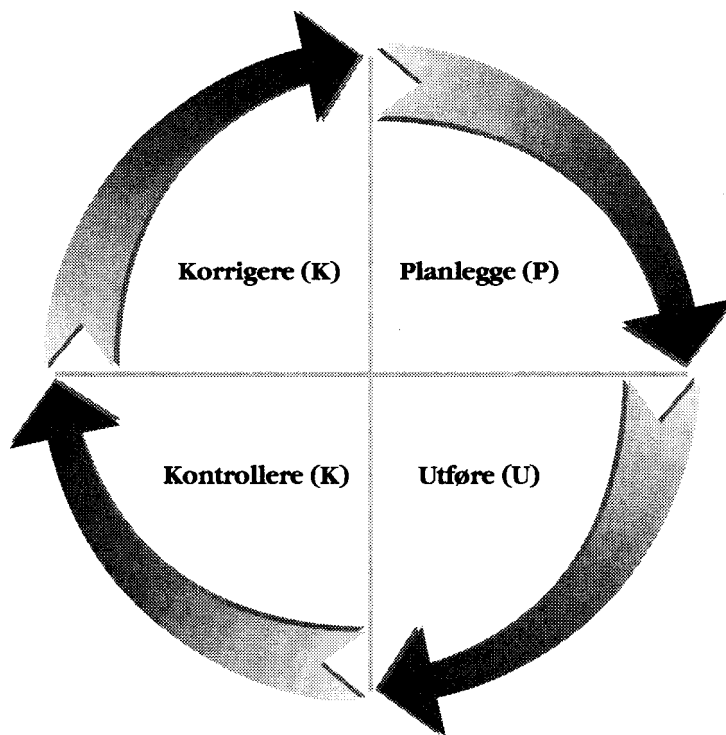
Kvalitetsledelse og total kvalitet

Ledelsesoppgaven som fastsetter kvalitetspolitikken, målene, ansvarsforholdene og prinsippene for gjennomføring i henhold til et kvalitetssystem.

Ledelsesformen er fokusert på kvalitet som baseres på medvirkning fra alle medarbeidere innenfor kommunal virksomhet der langsiktig suksess tilstrebes ved å oppnå brukernes tilfredshet, fordeler for kommunens innbyggere og medarbeidere.

Ledelsesformen omfatter både politisk og administrativ ledelse.

Demings hjul og kvalitetshjulet (kvalitetssystem)



Kvalitetshjulet (PUKK) er et verktøy som synliggjør hele prosessen i kvalitetssikring gjennom

- ✓ P – planlegging
- ✓ U – utførelse
- ✓ K – kontroll
- ✓ K – korrigering

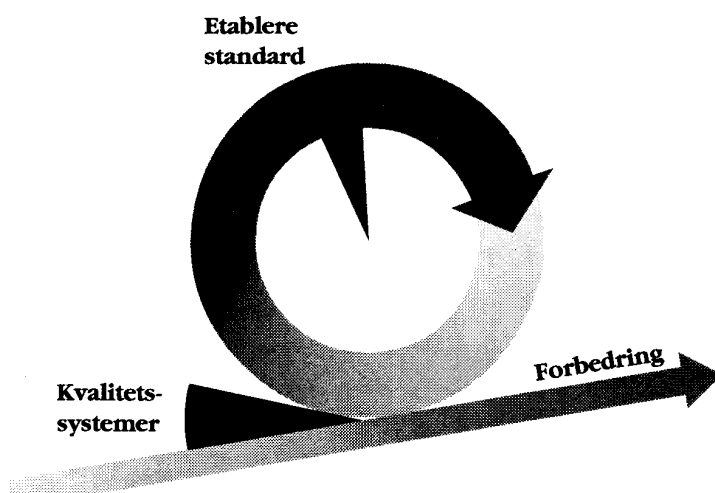
De fire fasene kan igjen deles opp i flere segmenter tilpasset den enkelte situasjon slik det også fremgår på forrige side i styringsløyfen.

Det forutsettes at først defineres målet og alt vurderes opp mot måloppnåelsen, - og deretter gjennomføre korrigerende tiltak (eller kanskje målet må redefineres?)

Figuren over og denne under er hentet fra Bjarne Berg Wig: "Kvalitetsforbedring som håndverk" som anbefales.

Målet (eventuelt flere mål innenfor en integrert prosess) er fastlagt gjennom administrasjonens forslag og politisk behandling. Eventuelle rammer for måloppnåelsen må være klart definert.

Dagens faktiske situasjon kartlegges før konkurranseutsetting gjennom en medvirkning fra brukere og ansatte; hva ønsker vi og hvordan kan vi bidra til at vi når målet – hvordan skal gapet fylles mellom dagens situasjon og hva som ønskes innefor de tilmålte ressurser? Her defineres kriteriene, planen, utførelsen måles/vurderes opp mot avtaler med eller forventninger til den utførende part.



Figuren legger vekt på at kvalitetsforbedringen skal være kontinuerlig slik at det 'legges sten på sten'. For hver rotasjon av hjulet, legges den nye erfaringen inn. En kile plasseres for å hindre tilbakeslag slik at man alltid tar vare på forbedringen.

Målingen etter hver omdreining baseres på faktiske data, statistikk, sjekklister, kvalitetsindikatorer, vurderingen og tolkningen av oppnådde resultater.

Kontinuerlig kvalitetsforbedring gjelder foruten selve kvalitetssikringssystemet og oppfølgingssystemet selvsagt også forbedring av selve ytelsen til sluttbruker.

Kvalitetsforbedring er en informasjonsaktivitet mellom oppdragsgiver, leverandør, kontrollør og hvordan bruker oppfatter verdien av tjenesten. Informasjon er en av ledelsens viktigste oppgaver for å oppnå en total kvalitet og aksept av alle.

1.2 System for kvalitetssikring – ISO 9000:2000

ISO 9000 – familien av standarder er utviklet for å hjelpe organisasjoner av alle slag med å iverksette og benytte virkningsfulle systemer for kvalitetsstyring. Av relevante standarder er NS-EN ISO 9000:2000 beskriver grunntrekkene ved systemer for kvalitetsstyring og angir terminologien for systemer med kvalitetssikring.

NS-EN ISO 9001:2000 (samling av de tidligere 9001-02-03) angir kravene til et system for kvalitetsstyring når en organisasjon trenger å bevise sin evne til å fremskaffe produkter eller tjenester som tilfredsstiller krav fra kunder og krav i aktuelle lover og forskrifter og har som siktemål å bedre kundetilfredshet. Det er viktig å notere at denne standard omfatter systemer og ikke krav til selve produktene eller tjenestene. Disse kravene må fremgå i spesifikasjoner eller standarder.

NS-EN ISO 9004:2000 gir retningslinjer for prestasjonsforbedringer og kompletterer NS-EN 9001, og anbefales som en veiledning for organisasjoner hvor ledelsen ønsker å gå lenger enn minimumskravene.

I kvalitetssikring er det viktig å skjelne mellom de forskjellige dokumenter som anvendes, dokumenter som

- beskriver systemer for kvalitetsstyring for en spesielt produkt, tjeneste, prosjekt eller kontrakt (kvalitetsplaner)
- angir krav (spesifikasjoner)
- angir forslag eller anbefalinger (retningslinjer)
- angir hvordan aktiviteter skal utføres (prosedyrer)
- inneholder bevis på utførte aktiviteter eller oppnådde resultater (registreringer)

1.3 Kvalitetssikringsmal

Det er en fordel å bygge opp en felles systematikk i dokumentasjonen for å gi en standard som sikrer gjenkjennelighet hos alle involverte parter.

Hver del i en beskrivelse bør inneholde

- ✓ *Mål* - hva
- ✓ *Formål* - hvorfor
- ✓ *Ansvar* - hvem
- ✓ *Handling* - hvordan (gjennomføring)
- ✓ *Måling* - resultatvurdering
- ✓ *Behandling av avvik og korreksjon* - hva nå?
- ✓ *Dato og revisjon* - tidspunkt og gyldig revisjon
- ✓ *Hvem utarbeider - hvem godkjenner* - saksbehandler og leder
- ✓ *Referanse* - hjemmel
- ✓ *Vedlegg*

Malen kan bygges opp skjematisk for elektronisk utfylling og kan videreutvikles for spesielle tjenesteområder som pleie- og omsorg, kantinedrift, barnehage, parkdrift, renovasjon, vedlikehold, dataløsninger, osv.

I betegnelsen *Mål* kan like gjerne inkludere også *Omfang* som angir retningslinjer eller prosedyrer.

Man skal merke seg at alle retningslinjer eller prosedyrer skal så langt mulig integreres med allerede eksisterende rutiner eller systemer, så også vedtatte serviceerklæringer og Intern kontroll.

1.4 Prosessen rundt konkurranseutsetting

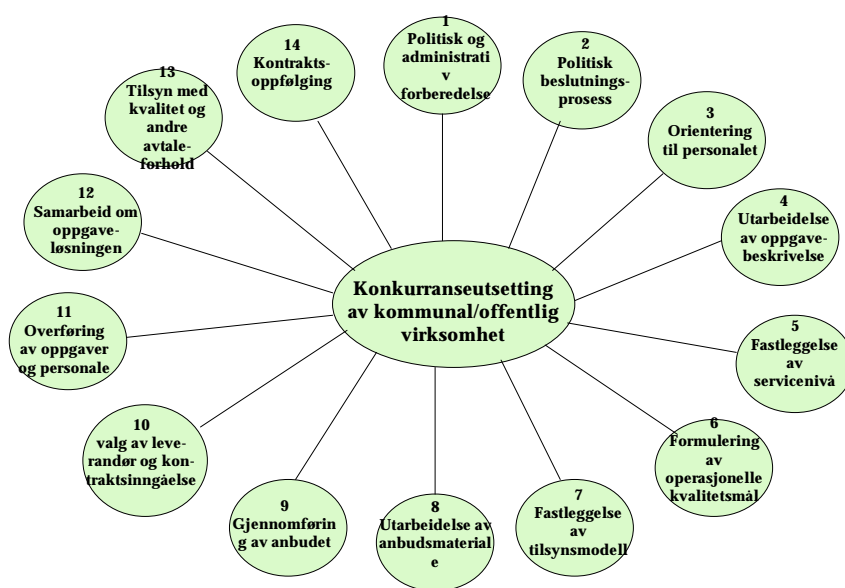
Alle prosesser er bygget opp av integrerte del-elementer, og konkurranseutsetting kan fremstilles slik om figuren nedenfor.

Element 4 – utarbeidelse av oppdragsbeskrivelse – må man gjøre seg opp en mening om kvalitetsnivået i underlaget, definere kvalitet og være tydelig i beskrivelse av nå-situasjon og kravene.

En vanskelighet er å beskrive *hva* leverandøren skal levere uten å beskrive *hvordan* det skal gjøres. Noen kan ha en oppfatning at politikere kan delta i denne delen av prosessen, dog med begrensning til kvalitetskrav og kvalitetssikring av oppgaven.

I beskrivelsen skal fremgå bestillerens krav på kontroll, oppfølging og vurdering. Det skal også stilles krav til leverandørens egenkontroll og innsyn.

Kvalitet i vår betydning er et relativt begrep som kan ha ulikt innhold for ulike individer og til ulike tider. Men oftest defineres kvalitet som en sammenfatning av alle egenskaper hos et produkt eller tjeneste som tilfredsstillende et uttalt eller underforstått behov, gjerne som et definert nivå eller standard. Kvalitetsnivået avgjøres av behovet hos den som skal anvende tjenesten og de økonomiske rammer



2. Oppdragsgiver – kartlegging av nåsituasjon

2.1 Beskrivelse av oppdragsgiver/virksomhet

I beskrivelsen kan skilles mellom hvilke data eller opplysninger som skal benyttes bare for internt bruk, og/eller det lages et dokument bare for bruk som eksterne spesifikasjoner. I kommunal sammenheng skal imidlertid alle opplysninger i prinsippet være offentlig tilgjengelig.

All erfaring tilsier at første skritt er å få frem en best mulig beskrivelse av virksomheten som et grunnlag for forespørselen/anbudsbeskrivelse.

2.2 Forslag til mål

Mål: Gi et mest mulig allsidig bilde av hvilket arbeidsområde eller virksomhet som skal konkurranseutsettes med blant annet

- egenart
- historikk
- organisasjon, lederskap, struktur
- bemanning av forskjellige kategorier, vakanser, fravær, turnover, lærlinger, kompetanse, og eventuelle personalsaker
- arbeidsmiljø
- rutiner
- planer, vilje til endring
- lover, forskrifter, standarder og retningslinjer
- brukerne
- samarbeid med andre etater, virksomheter
- relevante statistiske data vedrørende dagens og fremtidige behov
- spesifikke krav knyttet til tjenesteområdet eller deler av det
- bundne og frivillige samarbeidsavtaler
- budsjett, regnskap, felles- eller enhetskostnader, indirekte kostnader, driftskostnader ellers
- dagens kvalitetskrav, brukertilfredshet, kvalitetsnivå, kvalitetsmåling tallfestet og vurdert
- kvalitetssikring, miljøpåvirkning
- oppfølgingssystem, rapportering, klager
- kontrollkrav
- tidsfrister
- informasjon

Formål: Gi alle virksomhetsleder, personale, etatsansvarlige, rådmann, politikere og anbydere grunnlag for vurdering av sin del av oppgaven

Ansvar: Virksomhetsleder eller den som er oppnevnt av overordnet organ

Handling: Beskrivelse av utførelsen av tjenesteprosessen i vedkommende virksomhet, innkjøps/bestillerfunksjonen, økonomiavdeling, innsamling av data avdelingsvis, deltagelse av ansatte i ulike former

<i>Måling:</i>	Beslutningsgrunnlag tilstrekkelig for konkurranseutsetting
<i>Avvik:</i>	Ikke relevant
<i>Dato:</i>	Dato for ferdigstillelse av dokument
<i>Revisjon:</i>	Ved kontraktsinngåelse
<i>Utarbeidet:</i>	Ansvarlig saksbehandler
<i>Godkjent:</i>	Rådmann eller den han bemyndiger
<i>Referanse:</i>	Angis
<i>Vedlegg:</i>	Angis

2.3 Noen kommentarer

Det tilkommer også beskrivelse av oppdragsgiver som kontraktspart med alle nødvendige data som navn, adresse, organisasjonsnummer, telefon, telefaks etc

I beskrivelse av nåsituasjonen av for eksempel av et sykehjem vil kunne inngå som veiledning statistisk fordeling av brukergruppens bistandsbehov, og at det kan forventes en forverring av situasjonen som vil øke behovet for pleie og omsorg over tid.

For hjemmebaserte tjenester kan det vises til forskjellige boformer som eneboliger, rekkehus, blokkbebyggelse, bosenter med omsorgsboliger osv. slik som situasjonen er i dag og hvor det kan angis planlagt eller påtenkt utbygging som vil kunne finne sted i kontraktsperioden. Det kan også antydes at tjenesten stadig er under utvikling, for eksempel peke på at liggetiden på sykehus blir stadig kortere slik at det blir vanskeligere å peke på gråsoner mellom hjemmesykepleie og praktisk bistand.

Det sies i rapporten om erfaringene fra konkurranseutsetting i Stockholm, fra PLS Rambøll Management, ' Det är av särskild betydelse att verksamheten beskrivs noggrant i förfrågningsunderlaget och att kraven specificeras tydligt och heltäckande, men kraven bör inte bli så detaljerade och omfattande, att de hindrar leverantörens nytänkande och utveckling av verksamheten'.

3. Mål og oppdrag

3.1 Beskrivelse av målet for virksomheten

Erfaring tilsier at en mer nøyaktig beskrivelse av kravene til tjenestene og å introdusere forskjellige former for kvalitetsstyring er nødvendige for å oppnå effekt i prisreduksjon og kvalitet.

Rammeavtaler kan anvendes med hell innenfor omsorg og helsetjenester så lenge kvalitetskravene blir enhetlige. Ved skifte av leverandører må kontinuitet inngå som en viktig kvalitetsegenskap i omsorg for eldre og handikappede.

Mål, oppdrag og krav skal defineres så langt mulig, men ikke så detaljert og omfattende at de vil hindre anbyders/leverandørens mulighet for nytenkning og utvikling av virksomheten. Det understrekes at virksomheten må ta nødvendig tid for å få frem hele kjeden av oppgaver både i beskrivelse av de enkelte funksjoner og samspillet mellom dem.

Alle beskrivelser av krav må ha en balanse til å angi mål og retning, særlig der hvor subjektive vurderinger skal bedømmes.

3.2 Forslag til mal

<i>Mål:</i>	Drift av virksomheten i overensstemmelse med lover, forskrifter og kommunale retningslinjer som sikrer at brukerne får den kvalitet av tjenestene etter de normer som er fastlagt i anbudssunderlaget. Delmålet/målene kan beskrives som <ul style="list-style-type: none">▪ oppnå forbedring innenfor spesifiserte områder▪ nye oppgaver▪ forhold til omgivelsene/det offentlige rom
<i>Formål:</i>	Gi anbydere/operatører en full forståelse av hovedelementet/ene i oppgaven for hva kommunen forventer og som resultatet alltid måles mot
<i>Ansvar:</i>	Politisk ledelse
<i>Handling:</i>	Rammevedtak i utvalg/formannskap/kommunestyre
<i>Måling:</i>	Periodiske vurderinger, årlig hovedrapport
<i>Avvik:</i>	I henhold til kontrakt, eventuell korreksjon av mål
<i>Dato:</i>	Vedtaksdato
<i>Revisjon:</i>	Bestemt tid forut for avslutning av kontraktsperiode
<i>Utarbeidet:</i>	Rådmann
<i>Godkjent:</i>	Ordfører
<i>Referanse:</i>	Tidligere vedtak
<i>Vedlegg:</i>	Angis

3.3 Noen kommentarer

Innenfor renovasjon kan anbudsgrunnlaget være basert på dagens ordning for henting av søppel med en type søppelstativ/holdere mens det kan foreligge ønsker eller tanker om kildesortering. Et delmål kan være å engasjere operatøren i denne prosessen dersom den gjennomføres hvilket både kan en forbedring sett med kommunens øyne og nye oppgaver for operatøren.

Demings hjul innebærer at målet må kunne redefineres basert vurdering av utførelsen som en del av prosessen både ved å stille høyere krav, men også se at ambisjonene var større en mulig måloppnåelse.

4 Krav til anbyder

4.1 Beskrivelse av markedets tilgang

Det forventes at driftsoperatøren kan gjennomføre kontrakten i henhold til de avtalte mål, kvalitetskriterier og omfang. Anbudsunderlaget må så langt mulig være entydig samtidig som kommunen kan og bør sette formelle krav til driftsoperatørens evne til å gjennomføre kontrakten, herunder sertifikater, dokumentasjon for intern kontroll, fagbrev, standarder, vandelsattester og lignende.

Kommunen kan allerede i anbudsinnbydelsen stille krav som ikke bare begrenser antall anbydere, men som også favoriserer et fåtall som har oppnådd en viss markedsposisjon. I Sverige opplever mindre operatører en konkurransebegrensning ved at det kreves så store kapitalinnsatser for å være med å gi tilbud hvilket i seg selv kan gi et redusert marked for anbydere. Igjen fører dette til at operatører slår seg sammen eller at noen faller ut av markedet. Kommunen må være dette bevisst når kravene skal formuleres slik at mindre, gjerne lokale operatører eller eget kommunalt foretak gis anledning til å delta i konkurransen.

For å sikre at kommunen gis tilstrekkelig mange tilbud slik at det er en reell konkurranse må kravene til operatør avveies med hensyn til etableringskostnader, kapitalbehov, nødvendig tid for å gi et gjennomarbeidet tilbud, overdrevne absolutte miljøkrav som betinger store økonomiske investeringer.

Likviditeten kan gi anbydere problemer, særlig i startfasen og ved eventuell utvidelse av virksomheten, og betalingsvilkårene bør derfor tilpasses slik at et større antall anbydere kan inviteres til å delta i konkurransen.

Kommunen har erfaring med å stille formelle krav til anbyder som bankgaranti, forsikring, skatteattest, tidligere erfaring etc, men for tjenesteproduksjon kan det også stilles nye krav til for eksempel overtagelse av personale (som både medarbeidere og motarbeidere) og opptak av lærlinger. Kravene kan også omfatte innspill til nytenkning og dokumentasjon av og forslag til egne oppfølgingsrutiner. En utfordring kan gis til å finne frem til miljøtiltak som er gode i forhold til de økonomiske og personellmessige ressurser som måtte kreves.

4.2 Forslag til mål

Mål: Sikre at et antall kvalifiserte tilbydere vil tilby sine leverandørtjenester

<i>Formål:</i>	Sørge for at tilbyder kan fylle alle innkjøpskrav eller forpliktelser som stilles til gjennomføring av oppgaven, og at de innkjøpte tjenester tilfredsstiller virksomhetens interessertes behov og krav
<i>Ansvar:</i>	Innkjøpsansvarlig
<i>Handling:</i>	Gi informasjon om hvilke grunnleggende krav som stilles til leverandøren, som kan være: <ul style="list-style-type: none"> ▪ komplett navn, adresse, telefon, telefaks, e-post adresse, foretaksnummer ▪ offentlige godkjenninger ▪ elektroniske forbindelser mellom leverandør og innkjøper/virksomhetsansvarlig ▪ bank- eller konserngarantier/regnskap ▪ prosjektansvarlig ▪ dokumentasjon av faglige ansvarlige og sammensetning av betjening for å oppfylle krav og offentlige forskrifter ▪ krav til utstyr ▪ dokumentasjon av tidligere praksis eller referanser ▪ dokumentasjon av intern kontroll system ▪ oppfylging av systemer for kvalitetsstyring ISO 9001:2000 ▪ plan for kvalitets-, forbedrings- og revisjonsoppfølging ▪ krav til informasjon
<i>Måling:</i>	Mot etablert mal eller prosedyre
<i>Avvik:</i>	Godkjennes av rådmann eller den han bemyndiger
<i>Dato:</i>	Vedtaksdato
<i>Revisjon:</i>	Bestemt tid forut for avslutning av kontraktperiode
<i>Utarbeidet:</i>	Etatsansvarlig
<i>Godkjent:</i>	Rådmann eller den han bemyndiger
<i>Referanse:</i>	Vedtak i politisk organ
<i>Vedlegg:</i>	Angis

4.3 Noen kommentarer

Etter hvert som erfaringsgrunnlaget øker bør det kunne utarbeides en mal for det enkelte tjenesteområde slik at tilbyder kan selv fylle ut alle relevante data ut fra de krav som stilles.

Dersom det er gjennomført en prekvalifiserings runde basert på malen og et begrenset antall potensielle leverandører får delta, vil innkjøper bare be om bekreftelse av tidligere opplysninger.

5. Tjenestens omfang

5.1 Beskrivelse av tjenesten for anbud

Situasjonsbeskrivelsen for tjenesten slik den er organisert og utføres nå er allerede beskrevet i kapittel 1 og skal ikke gjentaes her, men bare vises til under Referanse.

Beskrivelsene av oppgavene kan i mange tilfelle angis som veiledende både fordi tjenesteoppgavene kan være under forandring og utvikling, men det må da kunne forutsettes at dette angis eller er kjent av tilbydere som tar hensyn til dette i sitt tilbud.

I omfangsbeskrivelsen er det ikke mindre viktig å angi hva som ikke inngår, tjenester som for eksempel skal utføres av kommunen selv. Det kan også være tjenester som skal utvirkes i kommunale bygninger hvor ytre vedlikehold utføres av kommunen mens indre vedlikehold utføres av operatør på linje med andre leietagere.

I omfangsbeskrivelsen vil grensene mellom kommunen og operatør bli underlagt særskilt omtanke da eventuelle gråsoner i tillegg til manglende målekriterier vil gi grunnlag for uoverensstemmelser.

5.2 Forslag til mal

Mål: Gi en best mulig beskrivelse (kravspesifikasjon) av tjenestens omfang og innhold

Formål: Få frem alle relevante opplysninger for at tilbydere skal kunne vurdere og prisfaste sine tjenester slik at spesifikasjonen får frem om tjenestetilbudet skal være det samme som dagens eller hvordan avvike fra dette. Den skal også kunne gi et grunnlag for å gi et grunnlag for eventuelt å beskrive alternative måter å produsere den gitte ytelsen på eller å tilby en annen ytelse med samme mål.

Ansvar: Virksomhetsleder/faglig ansvarlig

Handling: Beskrive tjenestens omfang med hensyn til

- nåsituasjon
- forventet utvikling i løpet av kontraktsperioden
- kommunens rolle og direkte ansvar i tjenesten/virksomheten
- tider for utførelse av tjenesten med eventuelle endringer
- eventuelle andre samarbeidspartnere som delleverandører eller medspillere
- hva som ikke inngår i leveransen/tjenesten
- hva som skal betales for pålagte ytelser fra kommunen
- informasjonsmateriell
- opplæring av lærlinger
- service og vedlikehold
- rapportering
- særskilte beskrivelser som vedlegg
- miljøpåvirkning
- kontraktsoppfølging

Måling: Ved gjennomgang med tilbydere

Avvik: Tilpasning til kontrakt

Dato: Utsendelse av anbudsunderlag

Revisjon: Neste anbudsinnbydelse

Utarbeidet: Saksbehandler

<i>Godkjent:</i>	Innkjøpsansvarlig
<i>Referanse:</i>	Kapittel 1, Beskrivelse av nåsituasjon Kapittel 6, Krav og spesifikasjoner Kapittel 7, Dokumentasjon
<i>Vedlegg:</i>	Eventuelle detaljerte beskrivelser

5.3 Noen kommentarer

Handlingen eller omfanget vil variere sterkt fra utvikling av IT-tjenester til pleie- og omsorgstjenester. I førstnevnte kan inngå utvikling av

- programvare for bestemte formål
- opplæring
- spesialtilpasninger
- prosjektledelse
- teknisk bistand
- fagkonsulenttjenester

I sistnevnte kan inngå drift av sykehjem og hjemmetjenester med beskrivelse av brukergruppe og omsorgsbehov hvor driftsoperatøren

- skal stå for omsorg, pleie, tilsyn, tilsynslege, ernæring og aktivisering
- ansvar omfatter legehjelp, sykepleierbistand og nødvendig fysioterapibistand
- dekker kostnadene til medisiner, lege- og helsehjelp samt medisinske forbruksvarer
- dekke sin andel av smittevernnavtale
- stå for vask av lokaler, utstyr og tekstiler samt beboernes/pasientenes private tøy

I hver av disse kan inngå mer detaljerte beskrivelser.

I denne sammenheng er det viktig å peke på at dersom en av anbudsgiverne ønsker ytterligere informasjon om tjenesteomfanget (eller krav/dokumentasjon) vil denne informasjon bli sendt til alle som har mottatt anbudsunderlaget og som er potensielle tilbydere.

I avtalen forventes innarbeidet alle de endringer som er fremkommet under diskusjonene vedrørende omfanget av tjenesten eller leveransen.

6 Krav til tjenesten – kvalitetsspesifikasjoner for utførelse

6.1 Beskrivelse av kvalitetskrav

I kravspesifikasjonen skal fremgå hvilke krav som stilles generelt og spesielt til de enkelte områder av tjenesten som konkurranseutsettes. I dette ligger en kvalitetssikring av tjenesten både på tilbudsstadiet, under utarbeidelse av avtalen og i kontraktsperioden.

Kommunens organisasjon skal planlegge og utvikle de prosessene som er nødvendige for å realisere konkurranseutsetting av tjenesten. Planleggingen må være forenlig med kravene til andre prosesser i kommunens system eller organisasjon for kvalitetsstyring blant annet med hensyn til utnyttelse av kommunens ressurser, prioriteringer og rapportering eller kvalitetsplan.

ISO 9001 er en utmerket mal for en systematisk overvåkning for at tjenesten utføres under kontrollerte forhold, men det betinges av at kommunen som organisasjon har gjennomgått politisk og administrativt de krav som er relatert til den tjenesten som settes ut på anbud.

De generelle krav vil tilsi at virksomheten skal drives i henhold til lov og forskrifter for tjenesten som gjerne kan refereres til og at virksomheten skal skje på grunnlag av faglig anerkjente metoder. Kravene kan også omfatte innsyn i og vurdering av kvaliteten til enhver tid i virksomheten under henvisning til at kommunen er ansvarlig overfor brukerne av tjenesten.

Kravene til kvalitet kan være definert allerede under beskrivelse av nå-situasjonen, men dette bør ikke være et mål i det kravene i dagens samfunn stadig er under utvikling – oppover.

6.2 Forslag til mal

<i>Mål:</i>	Sikre evnen til konsekvent å fremskaffe tjenester som oppfyller krav fra brukere, krav i aktuelle lover og forskrifter, og har som siktemål å bedre brukernes tilfredshet, inkludert prosesser for kontinuerlige forbedringer
<i>Formål:</i>	Identifisere rammene og prosessene som er nødvendige for kvalitetsstyring frem til de vedtatte kriterier og krav som settes til tjenesten
<i>Ansvar:</i>	Virksomhetsleder/faglig ansvarlig
<i>Handling:</i>	Beskrive kravene til tjenesten med hensyn til <ul style="list-style-type: none">• offentlige lover og regler• forskrifter• standarder, gjerne ut fra minimum• politiske vedtak om tjenesteytelsen• faglige normer• kravspesifikasjoner og produktkrav• kvalitetsindikatorer for brukernes tilfredshet• driftsoperatørens personell mht faglige kvalifikasjoner• system for driftsoperatørens kvalitetsstyring• dokumentoppfølging og ajourhold• kontinuerlige forbedringer• miljøpåvirkninger• kommunikasjon
<i>Måling:</i>	Tidspunkt i henhold til kontrakt, for eksempel hver måned, kvartal og år
<i>Dato:</i>	Utsendelse av anbudsunderlag/kontraktsdato
<i>Revisjon:</i>	I følge kontrakt, for eksempel hvert år eller ved ny kontrakt
<i>Utarbeidet:</i>	Saksbehandler
<i>Godkjent:</i>	Innkjøpsansvarlig/faglig leder/rådmann
<i>Referanse:</i>	Kapittel 1, Beskrivelse av nåsituasjon Kapittel 5, Tjenestens omfang Kapittel 7, Dokumentasjon Kapittel 8, Måling av kravoppløselse

Kapittel 9, Avviksbehandling

Vedlegg: Eventuelle detaljerte kravspesifikasjoner, kommunale vedtak, forskrifter

6.3 Noen kommentarer

Under utarbeidelse av kravspesifikasjonen er det naturlig å legge nå-situasjonen som minstestandard til grunn samtidig som det settes realistiske mål for en eventuell forbedring. Spesifikasjonen er likeledes grunnlaget for kontroll og oppfølging, og de enkelte elementene må utformes deretter i den endelige kontrakten.

Kontrakten skal angi tidspunktet for den første oppfølgingen hvor det kan komme tilbakemeldinger på forbedringer eller endringer. Spesifikasjonen kan angi kravene til operatørens interne revisjoner for å bestemme om systemet for hans kvalitetstyringen er tilfredsstillende og i overensstemmelse med vedtatt standard. Det er ikke uvanlig at tilbyderne angir sitt revisjonsprogram for å ta hensyn til status, resultat fra tidligere utførte revisjoner, omfanget, frekvensen og metode; alt for å sikre at kvaliteten opprettholdes og kontinuerlig forbedres.

7. Dokumentasjon for gjennomføring

7.1 Beskrivelse

Etter at kontrakten er tildelt, har kommunen i prinsippet ingen mulighet for å påvirke den daglige driften av den utsatte tjenesten. Ved kontrollgjennomgang som avtalt i kontrakten skal det settes krav til dokumentasjon som identifiserer tjenestens status i forhold til de krav som er stillet både med hensyn til omfang og kvalitet.

Dokumentasjonen kan være også annerledes enn bare å være et kontrollsystem for å gi et allsidig bilde av virksomheten og danne et grunnlag for forbedringer. Ellers vil dokumentasjon være nødvendig der hvor det kreves konkret dokumentasjon for et enkeltnivå eller hvor det kreves særskilt betaling for detaljert tjeneste.

Dokumentasjonen som utarbeides av leverandøren skal oppmuntres til å beskrive den virkelige situasjon/status, også den som nødvendigvis ikke er bare positiv. Kravene til dokumentasjon må derfor utarbeides i fellesskap i et samarbeidsklima som gjør dette mulig.

I industrien kreves ofte at dokumentasjonen skal kunne gi en sporbarhet i den forstand at de enkelte deler i et produkt skal kunne spores tilbake til hvert trinn i prosessen for ved en eventuell mangel kunne finne årsaken til feilen. Dokumentasjon av tjenesten kan gi et bilde av historikken og avklaring ved et senere tvistemål. En leverandør vil kunne utarbeide sine egne krav til dokumentasjon nettopp for å forberede seg på en slik eventualitet som kan økonomiske konsekvenser.

Kommunen kan på sin side innarbeide i kontrakten et oppfølgingssystem basert på *kvalitetsindikatorer* som en del av dokumentasjonen for oppfølging av tjenesteleveransen. Tidligere ble kvalitet målt i forhold til faglige krav, lover, regler og forskrifter, men i dag ønsker man å få frem brukernes opplevelser av produkter og tjenester som viktige uttrykk for kvalitet. Dokumentasjon vil i denne sammenheng rent praktisk være spørreskjemaer, intervjuer, samtaler eller gallupundersøkelser. Dette kapittel vil derfor ikke omfatte denne form for dokumentasjon.

7.2 Forslag til mal

<i>Mål:</i>	Korrekt registrering av tjenesten for å vise at leveransen oppfyller de kontraktforpliktende krav
<i>Formål:</i>	Å dokumentere status slik at oppdragsgiver og leverandør får en felles forståelse av kontraktoppfyllelse som grunnlag ved revisjon, tilleggsgodtgjørelser og fremtidige forbedringer
<i>Ansvar:</i>	Leverandør
<i>Handling:</i>	Kontrakten angir hvilken dokumentasjon som kreves, blant annet <ul style="list-style-type: none">▪ dagført journal▪ bruk av kommunens eiendeler og vedlikehold▪ personellbruk med kvalifikasjoner og ansettelsestid▪ bruk av overvåkings- og måleutstyr▪ intern revisjoner▪ intern kontroll og miljøforhold▪ avvik og avviksbehandling▪ forebyggende tiltak▪ forhold til omgivelsene og andre samarbeidspartnere▪ periodevis rapportering▪ regnskap
<i>Måling:</i>	Ved avtalte kontraktsoppfølginger eller innsyn etter ønske fra kommunen
<i>Avvik:</i>	Følge kontrakt
<i>Dato:</i>	Kontraktsdato
<i>Utarbeidet:</i>	Saksbehandler/leverandørens representant
<i>Godkjent:</i>	Innkjøpsansvarlig
<i>Referanse:</i>	Kontrakt Kapittel 8, Måling av kravoppnåelse Kapittel 9, Avviksbehandling
<i>Vedlegg:</i>	Angis

7.3 Noen kommentarer

Innenfor hjemmebaserte tjenester eller drift av sykehjem vil det være krav til opprettelse og å ajourhold av pleieplan for den enkelte tjenestemottager såvel som at det føres journal over oppfølging av den enkelte bruker og pleieplanen. Dokumentasjonen vil for eksempel også gjelde for samarbeid om spesialtjenester med fylkeskommunen eller sykehus, eventuelt også andre frivillige organisasjoner. Det vil også være regler for behandlingen og arkivering av denne dokumentasjon.

Dokumentasjonen kan være sjekklister som sendes leverandør med krav om skriftlig tilbakemelding for eventuell gjennomgang av partene.

Avtalte besiktigelses av kommunens eiendom og utstyr skal normalt dokumenteres og underskrives av partene. Alle kontrolloppfølginger og revisjoner behandles likeså.

Det forutsettes at all nødvendig dokumentasjon må avtales og foreligge før utbetaling av hva det kreves utbetalt vederlag for.

I den delen av dokumentasjon som skal danne grunnlag for forbedringer, er det viktig at partene oppnår forståelse for hverandre slik at språkbruk og omfang tillegges noe positivt som bidrar til utvikling av tjenesten.

All dokumentasjon av personlig karakter omfattes naturligvis av fortrolighet.

8 Måling av kravoppnåelse

8.1 Beskrivelse for gjennomgang

Både kommune og leverandør må planlegge og iverksette de prosessene for overvåking, måling, analyse og forbedringsom er nødvendige for

- a. å bevise overensstemmelse med kravene for tjenesten
- b. å sørge for overensstemmelse for systemet for kvalitetsstyring
- c. å kontinuerlig forbedre tjenesten
- d. kontinuerlig å forbedre virkningen av systemet for kvalitetsstyring (ISO 9000)

Bruk av kvalitetsindikatorer kan være en effektiv måling av eller overvåking av brukernes oppfatning om kravene er tilfredsstillt.

Kommunen har alltid ansvaret for oppgaven, og det er derfor kommunen som skal overvåke og måle om tjenesten oppfyller de krav eller egenskaper som er avtalt i kontrakten.

Kommunen skal bestemme tidspunktene for måling og kan bestemme hvilke metoder som er passende for overvåkingen og målingen.

Leverandøren har ansvaret for driften av tjenesten, og det er derfor opp til leverandøren selv å fastlegge sitt interne overvåknings- eller kvalitetssikringssystem for å bevise at kontraktens leveringsbetingelser er oppfylt. Bevisene eller dokumentasjonen på overensstemmelse med kriterier for godkjenning vil være en integrert del av tjenesteproduksjonen.

Målingens primære funksjon er å bestemme om kvalitetskravene og de kommersielle kravene fra kontrakten og eventuelle andre overenskomster er oppfylt. Bestilleren utarbeider kontroll- og oppfølgingssystemene, angir tid for første og senere periodiske tidspunkt. Det er viktig at bestilleren allerede fra starten av ved konkurranseutsetting av et nytt område innarbeider en tilbakemelding på forbedringer og endringer som er nødvendige eller ønskelige. Senere kan man søke å holde et rimelig fast system for å lette sammenligningen fra år til år.

8.2 Forslag til mal

Mål: Kontrollere og eventuelt måle brukerens krav og tilfredshet med tjenesten

Formål: Bekrefte at kontraktens krav til tjenesten er oppfylt, korrigere avvik og gi grunnlag til forbedringer

Ansvar: Bestiller ved virksomhetsleder/faglig ansvarlig og eventuelt innkjøpsansvarlig for kommersiell oppfølging

Handling: Gjennomgang av blant annet

- all foreliggende og kontrakts bestemt dokumentasjon, rapporter

- kvalitets- og oppfylningssystemets enkelt punkter
- status av organisasjon, lederskap og struktur, underleverandører
- godkjenne utbetalinger av vederlag
- regnskap og fakturaunderlag
- oppfylning av lover og forskrifter, pålegg fra tilsynsmyndigheter
- bruker undersøkelser
- analyse av data
- klager og mishagsytringer, behandling av disse
- kvalitetssikringssystem og dets implementering
- registrering av avvik og avtale behandling
- opplæringsplaner for personalet
- samarbeid med brukere, andre etater/virksomheter, myndigheter
- beredskapsplaner, eventuelle skader
- vedlikehold/status av kommunens eiendom (bygninger, utstyr, inventar), inspeksjoner, protokoller
- forbedring av rutiner
- imøtekommenhet overfor publikum
- informasjon

<i>Måling:</i>	Protokoll fra gjennomgang
<i>Avvik:</i>	Følge kontrakt
<i>Dato:</i>	Første dato for gjennomgang/måling hver måned hvert kvartal hvert år opphør av kontrakten spesielle situasjoner
<i>Utarbeidet:</i>	Saksbehandler faglig ansvarlig/innkjøp, eventuell egen kvalitetsoppfølger
<i>Godkjent:</i>	Innkjøpsansvarlig
<i>Referanse:</i>	Kontrakt Kapittel 7, Dokumentasjon Kapittel 9, Avviksbehandling
<i>Vedlegg:</i>	Angis

8.3 Noen kommentarer

Det er vesentlig å få frem et godt samarbeid med leverandøren for å sikre at best mulig informasjon fremkommer til beste for bruker, leverandør og bestiller. Oppfølgingen skal gå ut over det vanlige kontrollelementet for å gi grunnlag for varige forbedringer for partene.

Gjennomgangen skal være mest mulig konkret og resultatene verifiseres i samsvar med avtalte krav. Kontrakten bør angi hvem fra partene som skal delta i gjennomgangen, men det bør ikke være overvekt fra en av partene. Det skal ikke være utlevering av verken personale eller brukere som kan misbrukes. Av hensyn til alminnelig taushetsplikt og forretningskikk er protokollen/rapporten unntatt offentlighet, men partene kan være enige om et sammendrag som kan offentliggjøres.

Bestiller bør utarbeide et detaljert kvalitets- og kontraktoppfølgingssystem som er tilpasset den konkurranseutsatte tjenesten. Dette er særlig viktig innefor pleie- og omsorgstjenester, opplæring eller områder som omfatter personlig brukere hvor det må anvendes skjønn for å bestemme måloppnåelse.

Kontroll av måloppnåelse kan skje ved brukerundersøkelser av tilfredshet (for eksempel på sykehjem, kantinedrift, transporttjenester, rådgiving) , frekvenskontroller (f eks om flagg er heiset/firt ved riktige tidspunkt, oppfølging av kontrollører), fysiske kontroller (f eks rengjøring, snemåking og plenklipp), milepeler (for eksempel edb og beslektede tjenester som forskning og utvikling), kontroll av offentlige tilsynsmyndigheter.

Et absolutt krav er at alle kontroller dokumenters skriftlig, verifiseres og signeres.

9 Avviksbehandling – korrigerende tiltak

9.1 Beskrivelse av mangler/klager

'Null filosofien' sier at ingen avvik finnes, men de finnes.

Det er leverandørens ansvar å iverksette tiltak for å eliminere årsaken til avvik for å hindre gjentakelse. Korrigerende tiltak skal være tilpasset virkningene av de avvik som oppdages. Leverandøren må ha en dokumentert prosedyre som etablerer fastsatte krav til

- a) gjennomgåelse av avvik, inkludert klager
- b) bestemmelse av årsak
- c) evaluere behovet for tiltak som sørger for at avviket ikke gjentar seg
- d) bestemmelse og iverksetting av tiltak
- e) registrering av tiltakene
- f) gjennomgåelse av korrigerende tiltak som er iverksatt

Kommunen som ansvarlig for tjenesten har som plikt å se at avviksbehandlingen foregår i henhold til sine egne normer og inngått kontrakt. I dette inngår at begge parter skal bestemme tiltak for å eliminere årsakene til potensielle avvik for å hindre at de oppstår.

Avviksbehandlingen blir også som en konsekvens av gjennomgangen for kontraktsoppnåelsen eller i spesielle situasjoner med plutselige hendelser. Det blir kommunens plikt som bestiller å kontrollere at det blir igangsatt tiltak for å fjerne avviket som er avdekket. Kontrolltiltaket og det tilhørende ansvaret og myndigheten til å behandle avvike skal være fastsatt i kontrakten, likeledes at det skal gjøres en vurdering for å vise at det korrigerende tiltaket er gjennomført og avviket eliminert.

Kontrakten må ha klare bestemmelser om hva som skal bli konsekvensen av at avvik ikke blir korrigert.

9.2 Forslag til mal

Forslaget til mal skal primært ivareta bestillers behov:

Mål: Redusere virkningen av feil eller avvik

Formål: Få frem en fremgangsmåte for å behandle avvik med korrigerende tiltak for å forebygge nye feil og gi en kontinuerlig forbedring, samt redusere uoverensstemmelser mellom bestilleren og leverandøren

<i>Ansvar:</i>	Innkjøpsansvarlig
<i>Handling:</i>	<p>Avviket kan ha fremkommet som en del av gjennomgangen eller ved klagere eller ved spesielle situasjoner hvor spørsmålene kan bli</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ oppfyller leverandøren sin opplysningsplikt og rapporterer avvik ▪ er avviket et engangsfenomen eller er der flere ▪ dokumenterer leverandøren de korrigerende tiltak og sørger for at nye avvik ikke gjentar seg ▪ skal tiltakene vurderes på nytt senere ▪ hvordan behandles klagen eller mishagsyttingene ▪ skal leverandøren pålegges tiltak ▪ skal tilsynsmyndigheter varsles ▪ har eller får bestiller kostnader ▪ er det grunnlag for å holde tilbake vederlag for manglende ytelse ▪ er det erstatningsansvar for oppstått eller fremtidig tap ▪ må rutine endres ▪ er det avtalt tidsfrister for korrigerende tiltak ▪ er det grunnlag for å heve kontrakten eller andre sanksjoner ▪ skyldes avviket force majeure ▪ skyldes avviket bestilleren selv ▪ skyldes avviket mindre brukertilfredshet som vanskelig kan bedres ▪ danner resultatet avviket grunnlag for noe som kan forbedres ▪ er all dokumentasjon tilfresstillende ▪ skal målet redifineres
<i>Måling:</i>	Bestillers interne revisjon/vurdering
<i>Avvik:</i>	Ikke relevant
<i>Dato:</i>	Etter hver måling/gjennomgang
<i>Revisjon:</i>	Senest ved ny anbudsinnbydelse
<i>Utarbeidet:</i>	Ansvarlig saksbehandler
<i>Godkjent:</i>	Rådmann eller den han bemyndiger
<i>Referanse:</i>	<p>Kontrakt</p> <p>Kapittel 7, Dokumentasjon</p> <p>Kapittel 8, Måling av måloppnåelse</p>

9.3 Kommentarer

Malen kan tilpasses for bruk av leverandør som forutsettes har eget system for avviksbehandling.

Avviksbehandlingen utgjør siste ledd i styringssløyfen eller kvalitetshjulet (Demings hjul). For både bestiller og leverandør skal hver gjennomgang ikke bare gi status av virksomheten/tjenesten, men også gi partene tid og rom for avklaring med formål å oppnå en forbedring.

Økonomiske straffetiltak overfor ekstern leverandør eller disiplinære reaksjoner mot interne leverandører må ligge i bunnen som konsekvens ved ikke gjennomførte korrigerende tiltak. Disse må imidlertid fremgå av kontrakten.