



Lokalt folkestyre AS

Eierskap og styringsroller i kommunale selskap

Hans-Erik Ringkjøb

Jacob Aars

Signy Irene Vabo

Lokalt folkestyre AS

Eierskap og styringsroller i kommunale selskap

Hans-Erik Ringkjøb

Jacob Aars

Signy Irene Vabo

Februar 2008

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Universitetsforskning Bergen

© Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) 2007

Design og trykk: Master Trykk og Kopi A/S

ISBN 13: 978-82-8095-053-6

ISBN 10: 82-8095-053-2

ISSN 1503-4844

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en tredelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsutvalg oppnevnt av avdelingsstyret for Rokkansenteret.

Redaksjonsutvalget har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter, notater og særtrykk.

I rapportserien trykkes avhandlinger og ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av minst en fagfelle.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker

Innhold

Forord	v
Sammendrag	vii
Summary	ix
1 Selskapsorganisering i kommunene	11
Kommunale selskapsformer og kommunal selskapspsyke	12
Organisering som virkemiddel	16
Institusjonell oppmerksomhet	20
Rapportens hovedtema	22
Metode og data	25
2 Hvorfor har kommunene fått selskapspsyke?	27
Selskapsdannelse og partipolitisk tilhørighet	40
Hvorfor velges de ulike selskapsformene?	43
Avslutning	45
3 Styring av kommunale selskap	47
Utfordringer ved nye organisasjonsformer	48
Styringsgrad	52
Styringsformalisering	64
Avslutning	69
4 Rekruttering, roller og dobbeltroller i selskapsstyrene	71
Rekruttering	71
Roller og dobbeltroller	78
Avslutning	102
5 Etikk, innsyn og kontroll	103
Innledning	103
Selskapsorganisering og risiko for uetisk atferd	105
Tiltak for økt etisk bevissthet	108
Kontroll med fristilte selskap	110
Avslutning	113

6 Avslutning	115
Motivert av klare forventninger	115
Fristilte selskap blir fristilt	116
Rekruttering og roller	118
Etikk, ansvar og kontroll	119
Fristilt fra ansvar?	120
Litteratur	123
Report series Rokkansenteret	127

Forord

Utgangspunktet for denne rapporten er prosjektet «Kommunale selskapsformer – styring, kontroll og demokrati», finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet. Prosjektet er et forsknings og utviklingsprosjekt, der målsetningen har vært å få økt kunnskap om kommunenes forhold til selskapene de eier eller er medeiere i. I tillegg skulle prosjektet vise hvordan kommunene på ulike måter kan ivareta eierrollen overfor selskapene.

For å få inngående kjennskap til fenomenet kommunale selskap og ulike måter å ivareta eierrollen på, ble det etablert et samarbeid med 6 prosjektkommuner: Bergen, Drammen, Fjell, Lier, Sandnes og Stavanger. Disse kommunene er blitt undersøkt spesielt. Utover dette er 14 andre kommuner blitt studert, men ikke så inngående som prosjektkommunene.

Undersøkelsen har vært et samarbeid mellom Rokkansenteret og Høgskolen i Oslo. Hoveddelen av prosjektet er gjennomført av Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars ved Rokkansenteret og Signy Irene Vabo fra Høgskolen i Oslo. I tillegg har Knut Høivik fra Juridisk Fakultet ved Universitetet i Bergen bistått prosjektet med juridisk kvalitets-sikring og Torunn Nygård ved Høgskolen i Oslo har samlet inn data fra kommunene Drammen og Lier.

Vi vil takke alle som har bidratt med data til prosjektet. Både de som har tatt seg tid til å svare på spørreskjema og de som ha latt seg intervjuet har gjort gjennomføringen av prosjektet mulig. Kommunal- og regionaldepartementet har gitt innspill til prosjektet ved flere tilfeller, og vi takker for et godt samarbeid. Til slutt går en takk til de av våre kolleger som på ulike måter har stilt opp for å kommentere eller lese deler av prosjektet.

Bergen 30. januar 2007

Hans-Erik Ringkjøb

Jacob Aars

Signy Irene Vabo

Sammendrag

Etableringen av kommunale selskap har ført til en debatt både om politisk styring og kontroll av selskapene og rundt betydningen av formell organisering. Bakgrunnen for debatten er at kommunale selskap etter hvert utgjør en viktig del av den kommunale virksomheten. Etablering av fristilte selskap betyr at tradisjonell lokalpolitisk styring gjennom folkevalgte organer er erstattet av mer indirekte form for styring. En viktig problemstilling i forbindelse med selskapsorganiseringen handler derfor om vilkårene for folkevalgt styring og demokratisk kontroll. Vår overordnede problemstilling handler om hvilke konsekvenser det har for kommunene at fristilte selskap etableres. Vi har undersøkt: a) kommunenes motivasjon for å etablere selskap, b) styringsmuligheter og styringsformer, c) rekruttering og rolleforventninger og d) etikk, innsyn og kontroll.

Når det gjelder *motivasjon* for å etablere selskaper, finner vi at kommunene har stor tro på betydningen av organisering. De «nye» organisasjonsmåtene blir tillagt egenskaper som gjør dem attraktive. Hovedbegrunnelsen er en forventning om økt effektivitet. Det er heller ikke uvanlig at kommunene tyr til selskapsetableringer for å løse konkrete politisk utfordringer. Å danne et selskap kan eksempelvis øke kommunenes økonomisk handlingsrom. Valg av organisasjonsform virker noe tilfeldig, da det sjelden vurderes ulike organisasjonsformer når et selskap etableres. Det er likevel et mønster i retning av at aksjeselskap velges for virksomheter som er i et marked og kommunale foretak der tjenesten ligger tett opptil kommunens kjernevirksomhet. For samarbeid mellom kommuner velges i stor grad IKS. Likevel gir datamaterialet et inntrykk av at man lett velger organisasjonsformer som man kjenner fra tidligere.

Analysene av *styring* viser at selskapene er viktige for kommunene, og som eiere holder kommunene et øye med selskapene. Likevel er det en klar oppfatning om at velges selskapsformen, må selskapene få den friheten som organisasjonsformen legger opp til. Videre viser det seg at eierkommunene foretrekker «myke» styringsformer, dvs styring på distanse og ikke gjennom instruksjon og direkte inngripen. Disse hardere virkemidlene tas sjeldnere i bruk, men det er villighet til å benytte tøffere styringsmidler i gitte situasjoner. Politikerne som eiere er i beredskap til å gripe inn om de oppfatter det som nødvendig. Styringen baserer seg også på noen formelle ordninger for styring av selskapene; for eksempel Eiermeldinger, utforming av Eierstrategier, spesifisering av resultatkrav og Eiermøter. Ved siden av å gi signaler til selskapets ledelse, fungerer disse ordningene som kontaktpunkter mellom eier og selskapsledelse og de bidrar til at eier har kontinuerlig oppmerksomhet mot selskapene.

Rekruttering og rolleutforming blant styremedlemmene er tett integrert i kommunestyrets konstitueringsprosess. Rekrutteringen av styremedlemmer er i stor grad er partikontrollert, selv om det er eksempler på at dette er frikoblet fra konstitueringen. Selv om rekrutteringsprosessen er partistyrte, er det ikke slik at partimotsetningene dominerer

selskapsstyrenes arbeid. Styremedlemmene som også er aktive partimedlemmer mener de makter å legge vekk partiidentiteten på styremøtene. Holdningene til styresammensetning følger høyre-venstreaksen i politikken og litt forenklet kan man si at venstrepartiene er positive til politikere i styrene, mens høyrepartiene går inn for såkalte «profesjonelle» styrever, det vil si styrever sammensatt av personer som ikke for tiden er folkevalgte. Fokus hos styremedlemmene er det beste for selskapet og eierne er opptatt av at styremedlemmene har brei kompetanse, både hva gjelder selskapsstyring, men også om kommunene. Kontakten mot kommunene og eierne er viktig, og derfor blir kommunal kompetanse av betydning.

Spørsmålene om *etikk, tilsyn og kontroll viser at risikoen* for korrupsjon og underslag blir vurdert som noe større ved selskapsorganisering enn ved etatsorganisering. Men langt flere mener at andre faktorer er viktigere enn formell organisering for å forklare tilfeller av misbrukt tillit. Det kan være størrelsen på eller kompleksiteten i en organisasjon. Uansett organisasjonsform må, i følge informantene, en organisasjon måtte basere seg på tillit til ansatte og styremedlemmer. I så måte er ikke etikkregler et tilstrekkelige virkemidler til å sikre etisk atferd, men de kan være nyttige for å stimulere til kontinuerlig refleksjon og bevisstgjøring. Innsynsmulighetene er begrensede i aksjeselskaper og interkommunale selskaper sammenlignet med ordinære kommunale avdelinger. Kommunale avdelinger blir omtalt som «åpne bøker». Men likevel opererer en del selskaper ut fra full åpenhet uten at loven pålegger dem det. De kommunale kontrollutvalgene rapporterer om økt arbeidsmengde de siste årene, blant annet på grunn av mer selskapskontroll. Det kommer også til uttrykk en viss frustrasjon over at ressurstilgangen ikke står i forhold til arbeidsmengden. Fra selskapenes side er holdningen til kontroll gjennomgående positiv. Mange er opptatt av omdømme, og selskapskontroll kan være én kilde til et godt omdømme.

Summary

Local authorities in Norway have lately become eager to establish companies to deliver functions that have traditionally been taken care of by ordinary local government departments. The aim of this report is to investigate the possible consequences of these new organisational forms. More specifically the report asks whether popularly elected governance and control is weakened by the establishment of municipal companies. We have identified four main issues: a) motivation, b) steering, c) recruitment and role expectations, and d) ethics, transparency, and control.

The formation of companies is mainly motivated by a firm belief that organisational design is effective. Yet many companies are established without prior analysis and quite frequently the specific form of company is chosen on habitual grounds rather than on systematic analysis. According to the informants popularly elected steering of municipal companies is possible, although steering is of a more indirect kind than through ordinary local government departments. As to recruitment and role perceptions, company board members are often selected from among local councillors or party members. Even though party connections are considered important for many board members elected by the municipality, the board meetings are rarely dominated by party-related issues. As to ethics, transparency and control, many informants are keen to stress their ethical awareness. Still many argue that formal rules are insufficient in order to prevent malpractices within the organisation. Rules are however regarded as useful if they can bring about ethical considerations among board members and employees. Municipal supervision of companies is a growing task, but supervisors often feel that they lack the necessary resources to implement effective controls.

1 Selskapsorganisering i kommunene

I forbindelse med kommuneloven fra 1992 ble det fremhevet at kommunene fikk økt frihet gjennom å ta i bruk organisering som virkemiddel (Larsen og Offerdal 2000). Loven gav vide rammer samtidig som det ble fremhevet både retorisk og gjennom nye styringsformer at omorganisering kunne være et viktig virkemiddel for kommunen. Ikke minst gjorde New Public Management-bølgen sitt til at organisering kom på dagsorden. Før den tid var kommunene bundet til et sett standard organisasjonsformer som i liten grad varierte kommunene imellom. Kommunene var langt på vei organisert som speilbilder av staten, både hva angikk politisk og administrativ struktur (Fimreite 2003). Den statlige sektororganiseringen hadde sitt motstykke i de kommunale hovedutvalgene og etatene.

Med den nye kommuneloven åpnet det seg et nytt politikkkfelt i kommunene: Mens de substansielle politikkkfeltene enten ble liggende uendret eller eventuelt vokste, fikk kommunene, gjennom mulighetene til å drive aktiv organisasjonsutforming, et nytt virkemiddel til å påvirke måten kommunale tjenester ble levert på: Kommunene fikk med kommuneloven fra 1992 mulighet til å drive en egen *forvaltningspolitikk*.

Kommunene har grepet begjærlig denne muligheten til å utforme en lokal forvaltningspolitikk. Troen på organisasjonsdesign er øyensynlig stor i kommunene. Kommunene har benyttet seg av friheten til å velge nye organisasjonsløsninger. En oversikt over antallet organisasjonsendringer i kommunene mellom 1990 og 2004 viser at endringstakten samlet sett har økt kraftig, selv om intensiteten varierer nokså mye over tid (Hovik og Stigen 2004: 17, 59). En konsekvens av den kommunale reorganiseringsaktiviteten er at de organisatoriske sektorbandene mellom staten og kommunene ble svekket i løpet av 90-tallet. Men frihet fører ikke nødvendigvis til mangfold. Enkelte organisasjonsformer later til å være betydelig mer populære enn andre. Vi skal i denne rapporten konsentrere oss om én bestemt type organisasjonsløsning som helt klart har vind i seilene i norske kommuner: *Kommunale selskap*. Betegnelsen «kommunale selskap» rommer mange og ganske ulike organisasjonsløsninger. Felles for dem er at de er initiert av én eller flere kommuner og at de representerer en fristilling av oppgaver som kommunen har ansvar for.

Konsekvensen av denne utviklingen er at mer og mer av den kommunale aktiviteten skjer på utsiden av den kommunale basisorganisasjonen. Dette reiser en rekke spørsmål knyttet til konsekvensen av disse endringene. På den ene siden er det pekt på utfordringer knyttet til politisk styring og kontroll med fristilte selskap og på den andre siden er det pekt på fordeler knyttet til bedre utnytting av de kommunale ressursene. Tar vi i betraktning at kommunale selskap utgjør en stor del av den kommunale virksomhet og at selskapsablingene kan ha stor betydning for lokalpolitikken, er det overraskende at feltet nærmest er uutforsket i norsk sammenheng.

Vi skal i denne rapporten se nærmere på ulike sider ved selskap som kommunene er involvert i. Det gjennomgående temaet i rapporten er forholdet mellom kommunene som eiere på den ene siden og de kommunale selskapene på den andre siden. Forholdet mellom kommune og selskap vil bli belyst gjennom fire hovedtema: a) Kommunenes motiv for å etablere selskap. Temaet fokuserer på hvorfor kommunene etablerer selskap. Ideen er at motivene for å etablere selskap i neste omgang vil være styrende for hvordan kommunene forholder seg til selskapene etter at de er etablert. b) Styring av kommunale selskap. Her retter vi oppmerksomhet mot hvordan kommunene ivaretar eierrollen overfor selskapene og i hvilken grad det innebærer styring av den aktiviteten selskapene står for. c) Relasjonen mellom styrene og kommunene. Det sentrale her er hvilken rolle styrene for selskapene inntar, hvordan styremedlemmene definerer sin rolle samt rekruttering til styrene. d) Vårt siste hovedtema er etikk, innsyn og kontroll i selskapene. Kjernen er om temaene etikk og kontroll er satt på dagsorden både i kommunene og selskapene og hvordan politikerne er sikret innsyn i de selskap kommunene eier. De ulike hovedtemaene blir omtalt nærmere i slutten av dette kapitlet.

På bakgrunn av dette er det sentrale spørsmålet i rapporten hvilke konsekvenser ulike organisasjonsformer har for mulighetene for politisk styring. Er det slik at den tradisjonelle etatsmodellen i større grad sikrer politisk styring og kontroll sammenlignet med organisering gjennom fristilte selskap? Dette skal vi undersøke ved å se nærmere både på holdninger og praksis. Vår overordnede problemstilling handler dermed om hvilke konsekvenser det har for kommunene at stadig flere fristilte selskap etableres.

Bakgrunnen for den økte interessen for de kommunale selskapene er først og fremst omfanget disse selskapene etter hvert har fått. Vi skal derfor i neste avsnitt se nærmere både på type selskap som kommunene har etablert og hvor populært det er med fristilte selskap i kommunene. Vi kan allerede nå slå fast at selskapsdannelse er svært populært i kommunene, og det betyr også at det i kommunene er en tro på omorganisering som virkemiddel. I andre del ser vi nærmere på omorganisering som virkemiddel og på hva som skiller en tradisjonell kommunal etatsorganisering fra selskapsorganiseringen. I rapporten utgjør etatsmodellen en referansekategori som vi bruker som grunnlag for sammenligning opp mot selskapsorganisering. Et gjennomgående tema i rapporten er i hvilken grad det er organisasjonsmodellene som er avgjørende for kommunenes forhold til sine selskap eller om vi også må legge vekt på andre variabler for å kunne forstå og vurdere kommunene som eiere av kommunale selskap. Vi avslutter kapitlet med en gjennomgang av rapportens hovedtema og hvordan selve undersøkelsen er gjennomført.

Kommunale selskapsformer og kommunal selskapspsyke

Kommunene kan velge mellom mange ulike organisasjonsformer dersom de vil danne fristilte selskap. Organisasjonsformene varierer blant annet ved at de fører til ulik tilknytning til kommunen og de gir ulike betingelser for folkevalgt styring. Vi skal i det følgende gjøre kort rede for de viktigste organisasjonsformene som omfattes av

betegnelsen «kommunale selskap». Deretter skal vi redegjøre for veksten i kommunale selskapssetableringer, det som er blitt kalt «kommunal selskapspsyke».¹

Et viktig skille når vi redegjør for de ulike formene for kommunale selskap² dreier seg om hvorvidt de er selvstendige rettssubjekter eller ikke. AS, IKS og stiftelser er selvstendige rettssubjekter. En kommunal virksomhet som er organisert i en av disse selskapsformene har alminnelig rettsevne, det vil si at selskapet kan inneha rettigheter og pådra seg forpliktelser. AS reguleres av aksjeloven, IKS av lov om interkommunale selskap, mens stiftelser reguleres av stiftelsesloven. Selskapsformenes status som selvstendige rettssubjekter bidrar til å understreke deres selvstendige stilling i forhold til kommunen.

Kommunale foretak (KF) har ikke samme selvstendige stilling. KF har ikke alminnelig rettsevne, men er en del av kommunen som rettssubjekt. KF reguleres av kommuneloven kap. 11. Foretakene ledes av styrer valgt av kommunestyret, jf. kommuneloven § 65 tredje ledd. Styret er direkte underlagt kommunestyret. Kommunestyret fastlegger dermed de ytre rammene for foretaket (KS 2002:25). KF er ikke underlagt administrasjonssjefens myndighet, men administrasjonssjefen har utsettende veto i saker vedtatt av styret og kan kreve kommunestyrebehandling, jf. kommuneloven § 72 første ledd. I tillegg har administrasjonssjefen uttalerett i styresaker som skal videre til kommunestyret, jf. kommuneloven § 72 andre ledd. Ettersom KF er en del av den kommunale organisasjonen, er kommunens styrings- og kontrollmuligheter større enn i selvstendige selskap.

Interkommunale selskap (IKS) er som sagt egne rettssubjekt der bare kommuner kan delta. Selskapene kan ta opp lån til investeringer og har egen formue og inntekter. Hver deltakerkommune har uavgrenset ansvar for sin prosentvise del av selskapet, jf. lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 3 første ledd. Videre velger kommunene et representantskap som er øverste myndighet i selskapet, jf. IKS-loven § 6 første ledd. Kommunene kan ikke gripe direkte inn i selskapet, men kan instruere representantskapsmedlemmene. Representantskapet velger styret og har ansvar for regnskap, budsjett, økonomiplan og valg av revisor, jf. IKS-loven § 7, § 10, § 18, § 20 og § 28. Representantskapet kan instruere styret og omgjøre styrevedtak, jf. § 7.

Også loven om IKS har hatt aksjeloven som modell, der styret og daglig leder blir tillagt vesentlig ansvar. Styret skal forvalte selskapet for kommunene og holde daglig leder ansvarlig ved å føre tilsyn med vedkommendes arbeid, jf. IKS-loven § 13. Samlet gir reglene for IKS kommunene større innflytelse over selskapet enn hva aksjeloven gir. Dette er likevel ikke helt klart juridisk, tross at det i forarbeidene til lov om IKS står at loven skal være et tilbud til kommunene der det er behov for noe mer politisk styring enn i et AS. Her er det imidlertid hevdet at kommunene gjennom aksjeloven har tilnærmet de samme styringsvirkemidlene som loven om IKS gir (Høivik 2005:531).

1 Kommunal Rapport 2.februar 2006.

2 I denne rapporten har vi avgrenset oss til fire kommunale selskapsformene: Det er kommunale foretak, interkommunale selskap, kommunale aksjeselskap og stiftelser. Avgrensningen er gjort fordi dette er de mest typiske selskapsformene i kommunene.

IKS har innebygget spesielle styringsmessige utfordringer ved at kommunene i større grad blir bundet av andre kommuner. Både å gå ut av et slikt selskap, eller å øve innvirkning, er mer omfattende prosesser fordi andre kommuners synspunkter vil telle. I praksis kan enkeltkommuner ha vetorett overfor selskapet. Én kommune kan for eksempel sette en stopper for planer som har bred oppslutning i alle de andre deltakerkommunene.

En tredje form er de kommunale aksjeselskapene (AS). AS er egne rettssubjekt der kommunene kan være eiere eller gå i sammen med andre aktører (både offentlige og private). Som aksjonær i et AS, har en kommune et begrenset ansvar for selskapets forpliktelser. En aksjonær er ikke direkte ansvarlig for selskapets plikter. Selskapet står selv ansvarlig. Aksjonæren hefter imidlertid for selskapets gjeld med det innskudd vedkommende har gjort i selskapet (aksjekapitalen). Ved en eventuell konkurs taper aksjonærene sin del av aksjekapitalen.

I et AS kan eierne styre gjennom selskapets øverste organ, generalforsamlingen, jf. aksjeloven § 5-1. Generalforsamlingen (som oftest ordfører) velger som hovedregel styret for selskapet, jf. aksjeloven § 6-3 første ledd. Videre kan generalforsamlingen vedta vedtekter, instruksjer og lignende som styret må rette seg etter, jf. aksjeloven § 5-1 første ledd og § 5-18 første ledd. Kommunestyret kan instruere sin representant på generalforsamlingen. Som eier kan kommunene dermed utøve sin myndighet i generalforsamlingen, men utenfor denne har eierne ingen myndighet overfor selskapet (KS 2002:33). Det kanskje viktigste styringsinstrumentet har aksjonærene ved at de på generalforsamlingen avgjør styresammensetningen.

Til sist har vi stiftelser. En stiftelse er «en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art», jf. stiftelsesloven § 2. Disse er også selvstendige rettssubjekter, men til forskjell fra AS og IKS er stiftelser selveiende. Stiftelser har ingen eiere som har rett til andel av selskapets formue eller utøve eierstyring. Det øverste organ i stiftelsen er styret, jf. stiftelsesloven § 30 første ledd. Som oppretter av en stiftelse kan kommunen påvirke virksomheten i en stiftelse gjennom utformingen av vedtektene, jf. stiftelsesloven § 9 andre ledd, jf. § 10. Vedtektene er styrende for arbeidet i stiftelsen. Gjennom vedtektene kan kommunen blant annet sikre seg representasjon i styret. Stiftelsens karakter av å være selveiende setter imidlertid rettslige skranker for oppretterens løpende styringsmuligheter i en stiftelse. Dersom en kommune oppretter og avgir kapital til en stiftelse, setter loven for eksempel skranker for kommunens styrerepresentasjon, jf. stiftelsesloven § 27 tredje ledd.

Omfanget av kommunale selskap

Som vi pekte på innledningsvis, er kommunale selskap en organisasjonsløsning i vekst. Tabell 1.1 dokumenterer kommunenes engasjement i selvstendige kommunale selskap i tidsrommet 1997 til 2006.

Tabell 1.1: *Kommunenes deltakelse i selvstendige kommunale selskap 1996-2006³.*

Årstall	Antall selvstendige kommunale selskap
1997	850
1998	934
1999	1059
2000	1166
2001	1366
2002	1407
2003	1390
2004	2050
2005	2114
2006	2075

Veksten har vært kraftig, for ikke å si formidabel. Antallet selskap er godt og vel doblet i den perioden som vises i tabellen. Det er ingen overdrivelse å si at utskillelse av virksomheter i egne selskap er blitt en attraktiv organisasjonsløsning i kommunene. Også gjennom Lokaldemokratikommisjonens siste utredning (NOU 2006:7) og data fra SSB, er det dokumentert at fristillingen av kommunal virksomhet har tiltatt. Samlet ble det registrert nærmere 1000 nye selskap i kommunene i perioden 1999 – 2004. Tallenes tale tyder på at «selskapsyke» kan være en berettiget karakteristikk.

Utviklingen over tid viser en kraftig vekst mellom 2003 og 2004 og noe av dette må tilskrives en opprydning i forhold til registrering av eierforhold samt lovendring som påla kommunene å avvikle eller omdanne sine kommunale samarbeid. Samtidig fremgår det ikke av statistikken hvor mange nye selskap som er etablert, og når vi vet at selskap er blitt sammenslått, foregår det fremdeles nydannelser av kommunale selskap. I tillegg til antall, rapporterer også SSB om organisasjonsform. Tabell 1.2 viser at det er ASet som dominerer:

Tabell 1.2: *Ulike selskapstyper, 2006.*

	Antall	Prosent
Aksjeselskap (AS)	1588	76,5
Interkommunale selskap (IKS)	86	4,1
Kommunale/Fylkeskommunale foretak (KF/FKF)	163	7,9
Kommunal bedrift	160	7,7
Stiftelse	30	1,4
Annet ¹	48	2,3
Totalt	2075	100

- 1 I gruppen «annet» finner vi kommunale kommandittselskap, ansvarlige selskap, selskap med begrenset ansvar, selskap med delt ansvar og forening/lag/innretning.

Tabell 1.2 viser klart hvilken selskapsform som er den dominerende. Hel- eller deleide kommunale aksjeselskap utgjør $\frac{3}{4}$ av det totale kommunale engasjementet. På toppen av

- 3 Tallene frå 1996-2000 er hentet fra foretaksregisteret i Brønnøysund og fra 2001 og fremover fra SSB. Hvilke selskaper dette gjelder fremgår av tabell 1.2.

dette kommer IKS, som har klare likhetstrekk med aksjeselskapene. KF utgjør ikke mer enn 8 % av det totale antallet selskap. Stiftelsene er også tatt med her, og utgjør kun 1,4 % av selskapene. Kommunene som undersøkes i dette prosjektet viser i tillegg at områdene som selskapene etter hvert omfatter også gjelder kommunale kjerneoppgaver. Inntil videre er disse organiserte som kommunale foretak, slik som Drammen Barnehager KF, men samtidig blir det sagt at konkurranseutsetting vil bli aktuelt så snart kommunen har nådd målsetningen med full barnehage dekning.

Antallet selskap sier lite om omfanget isolert sett, men i tillegg kan betydningen av de kommunale selskap måles ut fra hvor store de er både sett i forhold til antall ansatte og i forhold til omsetning. SSBs tall viser her en omsetning på over 87 milliarder kroner i 2005 og nærmere 47 000 ansatte. Tilsvarende tall for ansatte i kommuner og fylkeskommuner er 560 000. I tillegg til ansvaret kommunene har for den kommunale virksomheten, eier og forvalter de store verdier som er organisert på utsiden av kommuneorganisasjonen. I sum viser antall selskap, antall ansatte og omsetning at de i høyeste grad er av betydning. Selskapene utgjør en anelig del av den totale kommunale virksomhet.

Som en oppsummering på avsnittet om omfanget av kommunale selskap kan vi si at det har vært en stor vekst i kommunale selskapsetableringer. De fleste selskapene er aksjeselskaper. Sammen med interkommunale selskap utgjør denne selskapsformen over 80 % av alle kommunale selskap. Den foretrukne organisasjonsløsningen innebærer for det første at stadig større deler av kommunal virksomhet underlegges privatrettslig regulering gjennom aksjeloven. For det andre innebærer den skisserte utviklingen at en økende andel av den kommunale oppgaveporteføljen ikke er underlagt direkte folkevalgt styring. Vi har dermed observert en endring i den kommunale forvaltningspolitikken i form av økende «selskapifisering», og i neste avsnitt gjør vi nærmere rede for de to motpolene i organiseringsdebatten: Etatsmodellen og selskapsmodellen.

Organisering som virkemiddel

Utgangspunktet i diskusjonen om kommunale selskap har nettopp vært debatten om at selskapifiseringen er en trussel mot folkevalgt styring og kontroll. I det følgende skal vi derfor se nærmere på etatsstyring og selskapsstyring som organisasjonsmodeller. Det vil være viktig i denne sammenhengen å identifisere de egenskapene som de to modellene blir tillagt i den offentlige debatten. Debatten handler gjerne om de respektive modellenes fortreffelighet og at disse egenskapene kan oppnås gjennom formell organisering. Ordskiftet er «organisasjonsfiksert» (Grønlie 1998:76).

Et viktig element i så måte er at de nye fristilte organisasjonene blir tillagt egenskaper som gjør dem attraktive. Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen og Talbot (2001) stiller spørsmålet «Why agencies?» og svarer med å liste opp flere egenskaper der fristilte selskap først og fremst fremstår som fortreffelige fordi de skal gi økt effektivitet. Men fordelene ved selskapifisering må sees opp mot alternativet som gjerne er at tjenesten

inngår som en del av en kommunal eller statlig etat. I den offentlige debatten fremhever tilhengerne av å velge etatsorganisering den direkte folkevalgte styringen som en av de fremste egenskapene ved en slik løsning. Også her knyttes det konkrete egenskaper til en gitt organisasjonsmodell.

Dette indikerer at å etablere selskap er en god ide om man ønsker økt effektivitet, mens dersom politisk styring og kontroll er målet, vil etatsorganisering være en bedre løsning (Pollitt m. fl 2001). Samtidig pekes det på at det er relativt få undersøkelser som bygger opp under disse forventningene. Ut fra egenskaper ulike organisasjonsmodeller er ment å ha er det gode grunner for å velge spesifikke organisasjonsmodeller, men i praksis er det vanskeligere å finne igjen alle fordelene.

Etatsorganisering

Etatsmodellen bygger på et system der politikerne holder sine lovnader og hvor administrasjonen i neste omgang lojalt følger opp politiske vedtak (Olsen 1978). Det er reine kommandolinjer som skal gjøre det enkelt for alle parter å følge den politiske prosessen og en klar arbeidsdeling mellom politikk og administrasjon (Weber 1952). I hovedutvalgsmodellen, som lenge var den vanlige organisasjonsmodellen i kommunene, var dette spesielt tydelig ved at kommunene var organisert i etater som ble styrt av hvert sitt politiske utvalg (Vabo 2000).

Etatsmodellen forutsetter at eventuelle mellomledd i organisasjonen ikke forkludrer at velgernes vilje får gjennomslag. Videre er det slik at politikerne har det overordnede ansvaret for kommunen. Dette er særlig viktig, fordi av den grunn kan politikerne i prinsippet når som helst gripe inn overfor en etat eller virksomhet med direktiver, instruksjoner eller liknende dersom man ikke får gjennomført ønsket politikk. Som øverste ansvarlige har politikerne et bredt spekter av styringsmuligheter overfor kommunens egne etater.

Ved etatsstyring kommer politikerne tett på det som skjer av kommunal virksomhet og de tjenestene som blir levert. Å være tett på er blant annet sett på som viktig for å sikre politisk tilsyn og kontroll. Politikerne kjenner til hva som skjer i kommunen og har kjennskap til tjenesteproduksjonen. Politisk er det selvsagt viktig for å fange opp signal fra innbyggerne og brukerne, men det er også en måte å sikre gjennomsiktighet på i offentlig forvaltning. De ulike etater og avdelinger i en kommune lever ikke sine egne liv. Fordelene ved etatsmodellen er dermed den direkte folkevalgte styringen, men et sentralt spørsmål er om etatsstyring er identisk med direkte folkevalgt styring?

For det første er det mulig å stille spørsmål om hvor reell nærhet det er mellom politikerne og den administrative virksomheten de har ansvar for. I enhver kommune, i alle fall av en viss størrelse, melder behovet seg for «intern» fristilling. Kommunene organiseres med etater, avdelinger og enheter som alle har et definert handlingsrom. Selv ikke med etatsstyring kommer man utenom desentralisering, delegering og fristilling. Det er en nødvendighet i alle kommuner, og som i alle organisasjoner blir arbeidsdeling og samordning (Mintzberg 1979) et sentralt element. Dermed svekkes mulighetene for styring og kontroll, og jo større omfang den kommunale virksomhet har, dess mindre vil politikerne kunne styre. Mulighetene er der, men omfanget av den kommunale virksomhet fører til

at en rekke avdelinger og enheter lever uten kontakt med det politiske miljøet. Dette har først og fremst ført til at den politiske styringen har endret karakter, fra detaljstyring til overordnet strategisk styring. For selv om politikerne kan fokusere på alle detaljer "... når produksjonen skjer i egen regi, tilligger normalt dette ikke lokalpolitikernes rolle i dagens norske kommuner. Enten de folkevalgte opptre i rollen som strateg eller bestiller, så har de pålagt seg selv reduserte muligheter for å blande seg inn..." (Vabo 2004:358).

For det andre forkludrer iverksettingen etatsmodellen, for når oppgavene iverksettes, er det ikke alltid at intensjonene eller målsettingene nås. Det er ikke overraskende at resultatene ikke alltid er forutsigbare når politikken iverksettes av et stort antall funksjonærer lokalt. Offerdal (2005: 265) slår fast at selve iverksettingsfasen er viktig. Det er i den fasen politikken gis et faktisk innhold. Det betyr at de lokale iverksetterne preger politikken.

For det tredje møter politikerne fagkunnskapen i administrasjonen. Hva som er politisk ønskelig blir i administrasjonen vurdert opp mot hva som er faglig eller økonomisk forsvarlig. Det skjer avveininger som gjerne fører til at politikken blir endret. Profesjonene har betydelig makt i utforming av politikken, og administrasjonen er nettopp til stede for å utrede og gi politikerne faglige råd. Og særlig i kommunen, som tradisjonelt er organisert med etater, har profesjonene hatt stor makt (se Michelsen, Ramsdal, Aarseth 2002).

Grunnleggende sett handler alle momentene om forholdet mellom politikk og administrasjon. Arbeidsdelingen, iverksettingen og profesjonene gjør at det innenfor etatsstyringen ikke er garantier for sterk politisk styring. På bakgrunn av dette vil det motsatte kunne hevdes. Når alt skal gjennomføres av kommunen selv, blir organisasjonen og koplingene mellom de ulike etater, avdelinger og enheter så kompliserte at det nærmest blir umulig å styre. Det blir vanskelig å få oversikt og politikerne må trekke seg tilbake til overordnet styring gjerne gjennom mål og rammestyring.

Selskapsorganisering

I motsetning til etatsstyring legges det ved selskapsstyring opp til en fristilling fra kommuneorganisasjonen i håndtering av konkrete oppgaver. Om vi her holder oss til de mest fristilte alternativene som AS, IKS og stiftelser, reduseres formelt sett mulighetene for direkte politisk styring, kontroll og tilsyn. Politikerne kan ikke til enhver tid gripe inn og instruere et selskap. Styringsrettighetene er avgrenset og gjelder i visse anledninger og på helt klart definerte områder. Styringen og mulighetene for å gripe inn direkte i driften overlates til et selvstendig styre.

Det er videre innlysende at når det etableres egne selskaper frikoplet fra den kommunale organisasjonen, øker også avstanden mellom velgerne som premissgivere og det utførende leddet. Koplingen mellom hvem som velges til å representere innbyggeren i kommunestyret og deres reelle innflytelse på hvilke tjenester kommunen tilbyr er svekket. Den direkte ansvarlige er selskapet, og da i sær styret og daglig leder, mens politikerne bare kan holdes ansvarlig indirekte gjennom sin myndighet som eier.

Samtidig ses ofte frakopling fra kommuneorganisasjonen som avgjørende for at kommunene skal kunne dra nytte av de egenskapene som ligger i selskapsorganisering.

gen. Selskapet står friere til å ta raske beslutninger uten til stadighet å måtte gå gjennom en politisk prosess. Det grunnleggende er at selskapsdannelser gir selskapene en annen frihet enn kommunale etater og avdelinger, og det argumenteres for at dersom denne friheten utnyttes gir det både mer tjenester og bedre tjenester uten bruk av mer penger. Den grunnleggende ideen er at selskapsorganisering gir muligheter for å kunne drive mer effektivt. På samme tid argumenteres det for at, til tross for fristilling, så kan den politiske styringen og kontrollen bli styrket i og med at selskapene blir mer synlige. Det er lettere å få oversikt over selskapene og deres aktivitet enn det er å få oversikt over de samme tjenestene om de er organisert som en del av kommuneorganisasjonen. Det kan også nevnes at fleksibiliteten er trukket frem som en positiv egenskap ved selskapsetableringer. Selskapene får større muligheter til å gjøre egne valg og mulighetene for å etablere selskap har gitt kommunene anledning til å velge et alternativ til den tradisjonelle kommunale organisasjonsmodellen.

I en debatt der offentlige organisasjoner blir angrepet for å være ineffektive og umoderne, er det gode grunner for at kommunene velger nye og attraktive organisasjonsløsninger.

Et argument for selskapsorganisering er som vist synlighet, men selskap kan over tid blir usynlige. De kan sakte men sikkert forsvinne fra det som er definert som kommunens virksomhet. Et selskap vil ikke lenger være en kontinuerlig del av den kommunale hverdagen og det er en risiko for at selskapet over tid mer eller mindre lever sitt eget liv uten kontakt mot kommunen som eier. Synkende politisk interesse og oppmerksomhet gjør at selskapet blir usynlig.

Videre styrkes ikke fleksibiliteten, det kan like gjerne argumenteres for at den svekkes. Organisering i AS, IKS og stiftelser reduserer mulighetene for fremtidige organisasjonsendringer. Et AS kan selvsagt avvikles, men hvor ønskelig det er, er avhengig både av hvor mye kommunen har investert i selskapet og av om kommunen er eiere eller ikke. Et IKS kan være mer komplisert, fordi man er avhengig av flere kommuner, samt at kommunene er ansvarlige for fremtidige utgifter til selskapet etter en eventuell avvikling. Det kan blant annet medføre betydelige kostnader eksempelvis når det gjelder pensjon. Og når vi kommer til stiftelser, er det denne selv som ene og alene avgjør fremtidig organisering. Vil kommunen, men ikke stiftelsen, så er i prinsippet kommunen maktesløs.

Til slutt må det pekes på at selskapsorganisering også vil rammes av den samme kritikken som etatsorganisering dersom omfanget av selskap er stort. Politikerne kan lage strategier og styringsdokument for sine selskap, men øker antallet selskap på samme måte som avdelinger og enheter har økt innen offentlig forvaltning, vil mulighetene for å ha oversikt reduseres. Omfattende fragmentering av kommunens virksomhet vil dermed redusere politikernes muligheter for å drive effektiv selskapsstyring.

Samlet viser diskusjonen over at organisasjonsdesign ikke nødvendigvis medfører ønsket resultat. Organisasjonsmodellene har visse egenskaper, men for å forstå og konkludere i forhold til politisk styring og kontroll i kommunene, er formell organisering bare én av flere forklaringsvariabler.

Institusjonell oppmerksomhet

På samme måte som innenfor statlig sektor er de kommunale selskapsdannelsene basert på en sterk tro på betydningen av organisasjonsutforming som virkemiddel. De mange kommunale organisasjonsendringene og de nye kommunale selskapsetableringene kan som sagt forstås som en komponent i en kommunal forvaltningspolitikk. Forvaltningspolitikk defineres gjerne som den politikken som er rettet innover, mot de offentlige organisasjonene. Men selv om forvaltningspolitikken er innadvendt, har den i siste instans et eksternt siktemål: Gjennom bevisst endring av den interne organisasjonsstrukturen tar man sikte på å endre organisasjonens evne til å omsette input til output. Det vil si at forvaltningspolitikken har et innebygget mål om å endre den substansielle offentlige politikken (Christensen og Læg Reid 2002: 126).

Denne definisjonen kan sies å være normativ. Den angir ikke bare hva forvaltningspolitikk er, men kanskje også en idealmodell for hvordan den bør fungere. For å være effektive, bør organisasjonsendringene være basert på en relativt klar problemanalyse, videre bør de reflektere en intensjon om hvilken retning man ønsker å bevege seg i, og til slutt bør den bygge på noen forestillinger om virkemidler som kan bevege organisasjonen fra det identifiserte problemet henimot den ønskede tilstanden. Dette perspektivet på forvaltningspolitikk er synonymt med organisasjonsutformingsperspektivet.

Debatten om selskapsdannelser i kommunene er sterkt preget av troen på betydningen av formell organisasjonsstruktur. Tilhengerne har ment at det å opprette selskap gir klare gevinster særlig i form av effektivisering, men også synlighet og brukertilpasning. Men det er ikke bare tilhengerne som har formidlet en sterk tro på organisering som virkemiddel. På dette punktet har det hersket enighet mellom tilhengerne og motstanderne av selskapsdannelser. Motstanderne har argumentert for at organisering i selskap fører til tap av folkevalgt styring og, i siste instans, folkelig innflytelse over politikken. Derfor er det bedre å beholde virksomheten innenfor den kommunale organisasjonen. Skal man eventuelt fristille, bør man velge foretaksmodellen fremfor aksjeselskap. Det sentrale her er at begge partene i debatten har akseptert som et premiss at organisering gir de intenderte effektene, enten man liker effektene eller ikke.

Effekter av organisering og organisasjonsendringer er både vanskelig å spore, og ikke minst vanskelig å forklare utelukkende ut fra at det er organiseringen som har betydning. Fra organisasjonslitteraturen er konsekvensene av ulike typer organisering en velkjent problemstilling. Spørsmålet kan være slik som Putnam (1993:17) formulerer det: «At issue is how changes in formal institutions induce changes in political behavior». Har den formelle organiseringa i kommunene, det være seg etats- eller selskapsorganisering, de forventede effekter? Omfanget av endringer tyder i alle fall på at troen på de positive effektene er stor. Men, om vi finner at organisasjonsendringene i kommunene ikke har ønskede effekter, vil vi kunne si at organisasjonsutforming framstår som et lite egnet virkemiddel i forhold til de målsettinger en har (Egeberg 1984:43). Alternativt kan organisasjonsendringene sees i forhold til *situasjonen eller konteksten* de blir iverksatt i. I den grad slike forhold har innvirkning, vil samme organisasjonsmodell kunne gi ulike

resultat i ulike kontekster. Det betyr at andre variabler enn selve organisasjonsmodellen blir viktige i analyser av ulike organisasjonsformer. Formålet med dette perspektivet er å angi klarere noen situasjoner der vi kan vente at en fristilt enhet vil få institusjonell oppmerksomhet og der betydningen av den formelle organiseringen reduseres.

For det første identifiserer Pollitt, Talbot, Caulfield og Smullen (2004) et sett av kontekstuelle faktorer knyttet til det oppgavefeltet som er fristilt. Ett forhold av betydning er om virksomheten er konkurranseutsatt eller ikke. Et annet forhold dreier seg om hvor store ressurser den fristilte enheten disponerer over og om enheten er relativt selvfinansierende eller avhengig av kommunen. Et tredje forhold dreier seg om den politiske betydningen av virksomheten: Ligger oppgavene nær det som oppfattes å være moderorganisasjonens kjerneoppgaver, eller er det et oppgavefelt som ligger i organisasjonens randsoner?

For det andre peker de på at institusjonelle verdier i en organisasjon vil bidra til å dempe virkningene av en gitt organisasjonsløsning. Holder vi oss til kommunen, kan vi tenke oss at verdiene kan ligge nedlagt i selve kommuneorganisasjonen, som bestemte handlingsoppskrifter eller styringstradisjoner. Slike verdier kan bli opphav til spenninger når nye organisatoriske løsninger skal introduseres i kommunen. Men i noen tilfeller ser vi at organisasjoner introduserer ulike reformelementer samtidig som de kan stå i konflikt med hverandre. For eksempel kan det oppstå motsetninger når selskap som organisasjonsløsning introduseres parallelt med organisasjonsformer som trekker sammen initiativ og kontroll nær det politiske eller administrative maktsentrum i kommunen. Samboerskapet mellom organisasjonsløsninger basert på ulik institusjonell logikk kan skape friksjon. Videre kan det hende at viktige verdier er knyttet til kommunen som lokalsamfunn, det vil si ikke bare til kommunen som organisasjon. I så fall kan det skape konflikter dersom selskapet gjennom sin virksomhet oppfattes å utfordre grunnleggende identiteter blant innbyggerne i kommunen.

Selskapssetableringer vil også kunne påvirkes av sentrale normer og verdier i kommuneorganisasjonen, men også verdier knyttet til kommunenes identitet. Internt i kommuneorganisasjonen kan eksempelvis forholdet mellom de ulike leddene i organisasjonen være preget av detaljstyring eller overordnet strategisk styring. I en situasjon der kommunene etablerer fristilte selskap, vil det kunne oppstå konflikt der verdi- og normsettet i en kommune sier detaljstyring, mens fristilte selskaper bærer med seg normer om overordnet styring gjennom vedtekter, strategier og eierfora. En mulighet er at et fristilt selskap ikke fristilles i praksis, men opptrer mer eller mindre som en vanlig kommunal etat eller enhet. Alternativet er at selskapet utnytter mulighetene den nye organisasjonsformen medfører og da kan risikere «refs» fra de som har vedtatt fristilling for å ha gått for langt i fristillingsprosessen. Videre vil et fristilt selskap kunne møte normer av mer politisk karakter, eksempelvis at kommunen ønsker å legge stor vekt på miljøhensyn. For et fristilt selskap kan slike forventninger gå på tvers av økonomiske krav. Når kommunen har en tydelig miljøprofil, vil det skapes en forventning om at samme type krav vil gjelde for selskap som kommunen tross alt eier, selv om det kan føre til at selskapet kommer i en dårligere konkurransesituasjon.

Når vi i det følgende avsnittet skal se nærmere på de ulike temaene i rapporten, vil

det være viktig å ha med seg hva som skiller selskapsorganiseringen fra en tradisjonell etatsorganisering. Samtidig må vi være åpne for at resultatene ikke utelukkende kan koples til et strengt organisasjonsutformingsperspektiv, men at de situasjoner kommunene står overfor i sitt forhold til selskapene de eier eller er deleier i må tas i betraktning.

Rapportens hovedtema

I Lokaldemokratikommisjonen's siste utredning ble det fra utvalget sagt at det var viktig å få frem kunnskap om hvilken myndighet og ansvar lokalpolitikere står tilbake med når kommunal virksomhet organiseres som selskap (NOU 2006:7). Et viktig spørsmål blir da hvordan lokalpolitikere selv opplever det når kommunal virksomhet blir lagt til fristilte selskap. Samtidig var kommisjonen opptatt av at spørsmålene rundt bruken av selskapsorganisering i kommunene ikke dreier seg om ja eller nei til selskapsorganisering, selskapene er kommet for å bli. Da må man heller rette søkelyset mot hvordan kommunene kan sikre sine interesser overfor selskapene. For å gi et mer utfyllende bilde av situasjonen er forholdet mellom kommunene og deres selskap det sentrale i denne rapporten.

Motivene for selskapsdanning

New Public Management (NPM) bølgen, der markedsinspirerte organisasjonsmodeller og organisasjonsprinsipper er lansert som gode løsninger for offentlig virksomhet, kan være en av grunnene til at kommunene ivrer etter å etablere fristilte selskap. Samtidig viser de omorganiseringsprosesser og etableringer av selskap som foregår at det lokalt er en stor tro på organisasjonsdesign som et effektivt virkemiddel. Det vitner om en befestet ide om at valg av organisasjonsmodell er avgjørende for de resultater som en organisasjon leverer.

De forventinger som kommunene har til selskapene vil gjerne være forankret i motivene for å etablere selskap. Motivene vil variere fra selskap til selskap og mellom kommuner. Videre er det stor forskjell på kommuner som ser på selskapsorganisering som en måte å organisere den kommunale virksomheten på og kommuner der man har ett eller to fristilte selskap. Begrunnelsene er dermed ulike, men vi tror at det i alle tilfeller ligger en begrunnelse til grunn. Det vil si at det sjelden blir etablert selskap uten at man lokalt har et bevisst forhold til hvorfor dette gjøres. I neste omgang vil det ha innvirkning på kommunens rolle som eier av selskapene. Hva forventes av selskapene og hvordan formidles forventningene?

I rapporten ser vi i kapittel 2 nærmere på spørsmålet om hvorfor kommunene har valgt å etablere fristilte selskap. Vi har sett det slik at selve selskapsstiftelsen er sentral for det videre forholdet mellom kommune som eier og selskapet. Gjennom etableringen blir det uttrykt forventinger til selskapet som både er førende for selskapets drift, men også for kommunens rolle som eier.

Kapitlet er i utgangspunktet rettet inn mot spørsmålet om hvorfor kommunene har etablert selskap, men samtidig avdekker analysene også de generelle holdningene som måtte være til selskapsdanning i kommunene. Her har tidligere undersøkelser vist at

det på samme måte lokalt som nasjonalt er klare partipolitiske motsetninger (Denstad og Hansen 1988, Ringkjøb 2002, Saglie 2002). Selskapsdannelse er tett koplet til spørsmålet om konkurranseutsetting og privatisering. Det blir derfor i analysen også skilt mellom partipolitisk ståsted, nettopp for å få frem mulige forskjeller i holdninger.

Styring av kommunale selskap

Som vi har sett kommer kontrasten mellom etatsorganisering og selskapsorganisering tydelig til uttrykk i spørsmålet om muligheten for å styre de kommunale selskapene. Svekkes den politiske styringen om kommunene organiserer seg med selskap, eller er det snakk om andre former for styring? Som vi allerede har sett er omfanget av kommunale selskap stort og økende. Av den grunn er spørsmålet om styring relevant. I en av kommunene vi har undersøkt uttales det at omfanget av de fristilte selskapene i dag er større enn det som er igjen i den kommunale basisorganisasjonen. Dette illustrerer på en god måte betydningen de fristilte selskapene kan få i enkeltkommuner og at styring av selskapene vil være en viktig del av den politiske aktiviteten i kommunene. Er det riktig at det medfører svekket styring, vil det kunne bety en svekking av lokaldemokratiet? Og dersom det er riktig at det medfører andre former for styring, betyr det en ny rolle for politikerne?

Spørsmålet om styring kretser rundt minst to tema: a) mulighetene for politisk styring og b) kommunens styring av selskapene. Når det gjelder det første, handler det om hvilke muligheter kommunene har for at de gjennom ulike selskap oppnår sine målsetninger. Det er ingen tvil om at etablering av kommunale selskap vil si en annen måte for kommunene å styre på enn om aktiviteten hadde vært en del av kommuneorganisasjonen. Et viktig spørsmål, ikke minst for lokaldemokratiet, er om politikerne til tross for andre organisasjonsformer, fremdeles har mulighet for å styre. For lokaldemokratiet og velgerne vil det i så fall si at de fremdeles kan holde politikerne ansvarlig for det som blir levert av tjenester, selv om leveransen skjer gjennom fristilte selskaper som formelt er styrt av egne styrer.

Argumentet overfor når det gjelder styring handler om at avstanden mellom de folkevalgte og tjenesten økes, samt at styringen må gå gjennom et mellomliggende ledd, nemlig styret. På en annen side er det argumentert for at utskilling av selskap fører til større muligheter for styring. Et hovedargument i litteraturen om fristilte selskap er at mulighetene for styring styrkes (Pollitt m.fl 2001). Bakgrunnen for dette er at kommuneorganisasjonen forenkles og at det er lettere å forholde seg til enkeltstående utskilte selskap enn til en samlet kommuneorganisasjon.

Den andre siden av spørsmålet om styring omhandler den styringen som kommunene faktisk utøver overfor selskapene. Et sentralt poeng i tidligere undersøkelser har vært at kommunene har fremstått som passive eiere (Econ 2004, Gjertsen og Martinussen 2006, Ringkjøb, Vabo og Aars 2006) og av den grunn har selskapene seilt sin egen sjø i forhold til sine kommunale eiere. Den senere tid er oppmerksomheten rundt dette økt, og blant annet har KS etablert et eget eierforum som gir råd til kommunene i

forhold til eierrollen. Utover de krav som fremkommer i lovverket, må kommunene selv utforme sin eierrolle, og her kan vi skille mellom passive eiere på den ene siden og aktive på den andre.

Frem til nå har vi visst lite om hvordan kommunene har styrt sine selskap. I kapittel 3 ser vi nærmere både på holdningene til hvordan kommunale selskap bør styres og hvordan styringen foregår i praksis.

Forholdet mellom styrene og eierne

En viktig spenning i tilknytning til kommunale selskap er forholdet mellom styrene og eieren/eierne eller mellom styremedlemmene og lokalpolitikere. Spenningen knytter seg først og fremst til at ulike interesser skal ivaretas. For lokalpolitikere vil trolig kommunens interesser være vesentlige, mens styremedlemmene i følge lovverket er satt til å ivareta selskapsinteressene. For politikere sin del vil forholdet til de kommunale selskap variere. Selskap kan eksempelvis være politisk interessant fordi de leverer en viktig kommunal tjeneste. I så fall kan politikere ha klare forventninger til det som selskapet leverer. Politikere kommer i en bestillerrolle overfor selskapet samtidig som de har en ombudsrolle overfor innbyggere og brukere. I tillegg kommer kommunens rolle som eier av selskap. For hver av disse rollene er det knyttet et knippe forventninger, og det er ikke alltid at forventningene trekker i samme retning. Dette er en utfordring for politikere i sitt forhold til selskapene, men også for selskapene, fordi forventningene kan sprike i så stor grad at bare enkelte forventninger kan nås.

På samme måte vil det være ulike forventninger knyttet til medlemmene av selskapsstyrene. I følge lovverket er styrenes oppgave å sikre selskapets interesser. Men heller ikke styremedlemmene slipper unna andre forventninger. Det kan være forventninger fra brukere, eierne, ansatte og interesseorganisasjoner. Listen kan gjøres lang, men for styremedlemmene handler det om å definere sin rolle som styremedlem. Det gir rom for at styrerommene ikke alltid blir en arena der selskapene står i fokus, men der ulike interesser gjør seg gjeldende. Dette har også vært et av utgangspunktene for diskusjonen om hvem som bør velges inn i selskapsstyrene. Her er det en debatt om i hvilken grad det er ønskelig med politikere i styrene. Hoveddiskusjonene har nettopp omhandlet den dobbeltrollen lokalpolitikere kan havne i som representant for kommunene eller folket samtidig som interessene til selskapet skal ivaretas. Dermed blir også hvem som velges til styremedlemmer, hvordan de velges og hvorfor et viktig spørsmål. I kapittel 4 ser vi nærmere på styret i de kommunale selskapene, på rollen som styremedlem og rekruttering av styremedlemmer.

Etikk, innsyn og kontroll

Spørsmål om etikk, innsyn og kontroll analyseres i kapittel 5. En av motforestillingene til å etablere fristilte selskap har vært at det kan føre til redusert politisk styring. En videreføring av dette synet er også en uro for den etiske standarden i selskapene, fare for korrupsjon og redusert kontroll og innsyn med selskapene. På samme måte som for de andre temaene i rapporten, er det spenningen mellom ulike organisasjonsformer som ligger til grunn

for drøftingen av temaet. Et sentralt spørsmål er med andre ord hvilke holdninger og forventninger ulike aktører har til den etiske standarden i fristilte selskap sett i forhold til en tradisjonell kommunal organisering.

Bakgrunnen for dette temaet er de senere år er blitt satt på dagsordenen i kommunene. Debatten rundt dette har blant annet dreid seg om mulighetene for uetisk atferd og korrupsjon kan knyttes til bestemte former for organisering. Er det slik at mulighetene for uetisk atferd er større i fristilte selskaper sammenlignet med den kommunale basisorganisasjonen? Om dette er riktig, indikerer det dårligere kontroll og for lite tilsyn.

Den mest kjente saken som omhandler et fristilt selskap har vi fra Nedre Romerike, vanligvis om talt som «Vannverksskandalen». Her er det påstander om omfattende underslag. Men i samme tidsrom er det både i Bærum og Oslo kommuner avdekket ureglementerte forhold i den kommunale organisasjonen. Det er dermed vanskelig å si om dette har en direkte sammenheng med valg av organisasjonsform.

I kapitlet om etikk, innsyn og kontroll ser vi nærmere på hvordan både kommunene og selskapene forholder seg til disse spørsmålene. Et viktig spørsmål er om tematikken i det hele tatt er på dagsordenen i kommunene og selskapene. Et annet vesentlig punkt dreier seg om den antatte bekymringen for at den etiske standarden skulle være lavere i fristilte selskap sammenlignet med den kommunale organisasjonen. Er det en oppfatning som er gjengs blant politikerne?

Metode og data

Prosjektet har tatt utgangspunkt i et allerede gjennomført prosjekt i Drammen og Fjell kommuner. Dette var et svært avgrenset prosjekt som ble gjennomført på oppdrag fra Lokaldemokratikommisjonen. Denne gangen har vi lagt tidligere arbeid til grunn, samtidig som vi har gjennomført en langt mer omfattende undersøkelse. Undersøkelsen kan grovt deles inn i tre ulike faser med tilhørende data.

Første fase omhandler lokalpolitikere generelt og kommunenes eierstrategi. I et utvalg på 20⁴ kommuner har vi sendt spørreskjema til samtlige kommunestyrerepresentanter. Dette utgjorde til sammen 650 lokalt folkevalgte. Det viste seg å være vanskelig å få inn svar, og svarprosenten er ikke høyere enn 34 %. I disse kommunene har vi i tillegg samlet inn dokumenter over kommunenes eierstrategi og plan for selskapskontroll. Eierstrategier er det lite av, mens samtlige kommuner har vedtatt plan for selskapskontroll.

Andre fase av undersøkelsen setter fokus på det administrative og politiske ledelsesnivået i kommunene. Her er de seks prosjektkommunene, Stavanger, Sandnes, Drammen, Bergen, Lier og Fjell studert spesielt. De fire nye kommunene har supplert materialet vi allerede har fra Drammen og Fjell. Videre er det variasjon i antall og type

⁴ Prosjektkommunene er: Bergen, Fjell, Drammen, Lier, Stavanger, Sandnes. De øvrige kommunene som inngår i undersøkelsen er: Askim, Stor Elvdal, Hol, Eigersund, Tromsø, Kåfjord, Åmot, Sola, Klepp, Røyrvik, Lindesnes, Førde, Eidsvoll og Hammerfest

selskap mellom kommunene. Alle kommunene har etablert minimum to av de aktuelle selskapsformene (AS, IKS, KF og stiftelse), og alle selskapsformene er samlet sett representerte. Undersøkelsene i prosjektkommunene er gjennomført som intervju. Vi har intervjuet ordfører, varaordfører eller gruppeleder for opposisjonen i kommunene og rådmann eller ansvarlig for selskapene i rådmannens stab. I tillegg vil vi i denne fasen intervjuet lederne for kommunenes kontrollutvalg.

I tredje fase har vi beveget oss ned på det «laveste» nivået, nemlig selskapsnivået. Her har vi undersøkt oppfatningene blant styremedlemmene i selskapene og sett på relasjonen mellom selskap og eier i prosjektkommunene. For å få et bredt bilde har vi sendt spørreskjema til alle styremedlemmer i kommunenes selskap med spørsmål knyttet til rollen som styremedlem, kopling til kommunen og rekruttering. Samlet sendte vi ut 338 skjema og fikk svar fra 200. Det gir en svarprosent på 59, som må sies å være bra. Ved å stille noen av de samme spørsmålene til styremedlemmene som til lokalpolitikere, har vi også kunnet sammenligne direkte disse to gruppernes syn blant annet om kommunene som eiere. I denne delen av undersøkelsen har vi også gjennomført intervju med styreledere og daglig leder i to bedrifter i hver av prosjektkommunene.

Samlet baserer rapporten seg på to spørreskjemaundersøkelser, en til lokalpolitikere og en til styremedlemmer, 40 personlige intervju og dokumenter fra kommunene. Datamaterialet gir oss mulighet til å gi et godt bilde av fenomenet kommunale selskap.

2 Hvorfor har kommunene fått selskapspsyke?

Internasjonalt er trenden med selskapifisering av offentlig virksomhet omtalt som «agency fever» og den er veldokumentert gjennom en rekke studier (Christensen og Lægread 2002, Lægread og Roness 1998, Grønlie 1998, Pollitt og Bouckaert 2000). Det er en feber som ser ut til å spre seg raskt (Pollitt m fl. 2001, 2004, 2007). Febermetaforen antyder kanskje at denne bestemte organisasjonsløsningen sprer seg raskt og gjennom smitte (Røvik 2007). I alle fall indikerer språkbruken at organisasjonsspørsmål i en del tilfeller avgjøres i en litt opphetet tilstand. Med andre ord er ikke selskapsorganisering alltid et velbegrunnet valg. Selve motivet for å velge en bestemt organisasjonsløsning har i sin tur noen mulige konsekvenser for styring av selskapene. En antakelse kan være denne: Prinsipielle begrunnelser gir avklarte styringsrelasjoner, mens pragmatiske begrunnelser gir mindre stabile og forutsigbare styringsrelasjoner. For Norges del har i så tilfelle selskapspsyken til en viss grad vært til stede i lang tid, for selskapsdannelser er ikke et nytt fenomen i lokalpolitikken. Vi har en lang tradisjon i Norge for å etablere selskap. Allerede på slutten av 1800-tallet engasjerte kommunene seg med egne selskap (Hovland 1987). Kommunen var pionerer innen energisektoren og etablerte både vannverk, renovasjon, bad og kinematograf (Bukve og Hagen 1993).

Det nye er omfanget, både i antall selskap, men først og fremst når det gjelder omsetning og tallet på ansatte. I tillegg er det nytt at det rettes oppmerksomhet mot disse selskapene. Videre kan vi karakterisere det som nytt at selskaps- og markedstenkingen har fått fotfeste i kommunal virksomhet. Nye modeller for kommunal organisering har klare preg av markedstankegang. Bestiller-utførermodellen er tenkt som en modell der det offentlige bestiller tjenester som ulike aktører kan levere, enten de er offentlige eller private. Og kommuner som er organisert med selvstendige resultatenheter har fristilt disse både når det gjelder økonomi, ledelse og personell slik at også basisorganisasjonens enheter på mange måter ligner fristilte selskap.

Samlet viser dette at selskapsdannelser er i vinden og blir flittig brukt av kommunene. Et sentralt spørsmål som melder seg er hvorfor? Hva er grunnene for at kommunene velger å organisere deler av sin virksomhet i egne fristilte selskap fremfor som en del av den kommunale organisasjonen? Den mest nærliggende organisatoriske løsningen for ivaretagelse av en oppgave vil trolig være å etablere en avdeling eller en enhet internt i kommuneorganisasjonen. I prinsippet vil det også være mulig å fristille avdelinger og enheter internt i kommunene. Det vil kunne gjøres relativt enkelt uten store omkostninger, men likevel hender det ikke sjelden at kommunene velger andre løsninger. Løsninger som gjerne krever mer for å bli etablert. Da er det grunn til å tro at disse valgene verken er tilfeldige eller ubevisste fra kommunenes side, snarere tvert imot.

Det tyder på at selskapsorganisering medfører fordeler som gjør organisasjonsformen attraktiv.

I dette kapitlet skal vi derfor se nærmere på hvilke grunner lokalpolitikere har hatt for å etablere fristilte selskap. Vi er dermed på jakt etter motivene for selskapsetablering og å finne frem til hva lokalpolitikere i Norge anser som attraktivt ved fristilte selskap. Motivene kan være mange, der egenskaper ved selskapene, organisasjonstrender og politisk overbevisning bare er tre eksempler.

Vi starter kapitlet med å se nærmere på en rekke begrunnelser for hvorfor kommunene velger å etablere selskap. Deretter ser vi nærmere på det generelle bildet slik det fremkommer i spørreundersøkelsen til de folkevalgte. Denne beskrivelsen blir supplert med en nærmere analyse av motivene for å etablere selskap, der vi bygger på intervjumateriale fra de 6 prosjektkommunene. Selskapsdannelse er også et omstridt politisk spørsmål. En egen del av kapitlet ser derfor på om forskjellene mellom partipolitisk ståsted kommer til uttrykk når det gjelder motiv for å etablere selskap. I siste del av kapitlet er vi ikke lenger opptatt av begrunnelser for selskapsorganisering, men motivene for at en spesiell selskapsmodell blir valgt. Hvorfor velges henholdsvis AS, KF, IKS og Stiftelser?

Forlokkende egenskaper

Det første som slår en etter en gjennomgang av de teoretiske grunnene for at det offentlige skal velge å etablere markedsinspirerte organisasjonsmodeller er at selskapsetablering fremstilles som fortreffelig (Se eksempelvis Pollitt m.fl 2001, Blom-Hansen og Pallesen 2002, Christensen og Pallesen 2001). Ut fra teoriene synes selskapsdanning enkelt og greit å være en god ide. Bakgrunnen for en slik konklusjon er at de «nye» organisasjonsmåtene blir tillagt en rekke egenskaper som gjør dem attraktive. Pollitt m. fl. (2001) stiller spørsmålet «Why agencies?» og svarer på grunnlag av en gjennomgang av litteraturen med å liste opp følgende egenskaper: a) Egne fristilte selskap åpner for spesialisering. Selskapet skilles ut fra den kommunale organisasjonen og unngår oppgaver som ligger på siden av det som er virksomhetens kjerneoppgaver. b) Fristilling øker gjerne motivasjonen til de ansatte fordi man nå tilhører en definert organisatorisk enhet i stedet for å være en «vanlig» kommuneansatt. c) Distansen til politikere øker, noe som reduserer politisk innblanding i selskapet og øker muligheten for profesjonell og effektiv drift. d) Videre blir det trukket frem at fristilte selskaper får en økt organisatorisk fleksibilitet med tanke på ansettelse, oppfølging, markedsføring og rekrutteringsprosesser. Eksempelvis slipper ledelsen i selskapet å ta hensyn til ansatte i andre kommunale avdelinger i forbindelse ved nyrekruttering og heller satse på de personene man mener det vil være best for selskapet å ansette. e) En siste fordel som er blitt fremhevet er at selskapsdannelser øker gjennom-siktighet med tanke på hva som skjer innenfor et gitt tjenesteområde og at det blir lettere for folk flest å identifisere selskapet eller tjenesten.

Og, alle disse fordelene ved å etablere selskaper må sees opp mot alternativet som er at tjenesten inngår som en del av en kommunal eller statlig etat. Høy grad av spesialisering, høy motivasjon blant ansatte i kommuner som til stadighet får kritikk for sine tjenester, politikere som ikke blander seg inn i tjenesteproduksjonen, fleksibilitet i personalpolitik-

ken, kommuneorganisasjoner der det er lett å se hvem som har ansvar for hva osv er vel neppe det inntrykket man sitter tilbake med når det gjelder offentlig forvaltning. Av den grunn er det ikke vanskelig å forstå at fordelene ved å etablere egne selskap fremstår som forlokkende også i lokalpolitikken. En oppsummering av motivene vil være at omstillingene har som formål å øke effektiviteten og sikre innbyggerne mer og bedre tjenester til så lav pris som mulig (Blom-Hansen, Bruun og Pallesen 2002).

Det er her viktig å peke på at selv om det i teorien synes å være mange gode grunner for å etablere selskap, blir det i faglitteraturen etterlyst empirisk belegg for de egenskaper selskapsdanning er sagt å ha. Vi skal ikke gå inn i denne debatten, men for å illustrere noe av diskusjonen, refererer vi Christensen og Pallesen (2001:284) som sier at det er problemer med de forventninger som stilles til fristilte selskap. Mange ulike variabler blir presentert uten at det blir sagt noe om forholdet mellom variablene og hvordan de passer inn i en helhetlig teoretisk modell, samtidig som empiriske undersøkelser har avdekket mange flere variable enn det teoriene på området fremhever.

Egenskapene ved selskapene er likevel bare en av flere mulige grunner for å velge å etablere selskap. Andre begrunnelser vil kunne være at selskapsdanning vurderes som fornuftig ut fra hva som er egnet organisasjonsform for konkrete virksomheter. Dette kan være aktuelt der kommuner eier selskap som opererer på et marked, og der konkurrentene har andre rammevilkår gjennom andre og mer fristilte organisasjonsformer. Omdanning av en rekke kommunale energiverk fra foretak eller kommunale bedrifter til AS har bakgrunn i slike vurderinger. Samme type argumentasjon vil gjøre seg gjeldende der kommuner etablerer interkommunale selskap. Dersom kommuner i fellesskap skal løse en oppgave, kan IKS bli vurdert som fornuftig ut fra hva kommunene ønsker å oppnå og fordi IKS er en etablert og utprøvd organisasjonsform som nettopp har til hensikt å gjøre det enkelt for kommunen å samarbeide om konkrete oppgaver.

Selskapsetableringene i kommunene kan også forklares med at det er en trend (Røvik 2007). De siste 20 årene har New Public Management som forvaltningsdoktrine oppfordret til fristilling, konkurranseutsetting og privatisering. Kommunene har opplevd at selskapsetablering er blitt populært, og kan ha valgt å følge trenden for å uttrykke at de følger med i tiden. Kommuner kan på den måten fremstå som både moderne og proaktive.

En annen praktisk grunn til å velge akkurat denne typen organisering kan være at enkelte selskapsformer er attraktive fordi de kan øke kommunenes økonomiske spillerom. I en situasjon med stram kommuneøkonomi eller et sterkt ønske om å gjøre investeringer ut over det kommuneøkonomien gir rom for, vil etablering av fristilte selskap kunne være en attraktiv løsning. Mulighetene som åpner seg ligger i at kommunale selskap som AS og IKS kan ta opp lån og stå ansvarlig for låneopptakene. Kommuner kan på denne måten gjennom selskapsetableringer la selskapene låne penger som kommunene selv er avskåret fra å låne, kanskje fordi de har fått avgrenset sine muligheter til å ta opp lån. Ved et slikt organisatorisk grep har kommunene mulighet for å øke sitt økonomiske handlingsrom og realisere prosjekt de ellers ville ha hatt problemer med å finansiere.

Etablering av selskap kan videre ha sitt utspring i et ønske om å verne ressurser og sikre at de blir brukt til et bestemt formål. Det er ikke uvanlig med ulike kraft- eller næringsfond i kommunene, men midlene fra disse blir gjerne brukt i ordinær drift. For å unngå dette kan selskapsdannelse være en løsning, slik at det blir vanskeligere eller umulig å hente ut ressurser. Cultiva i Kristiansand et godt eksempel. Stiftelsen Cultiva fikk tilført over 1,4 milliarder kroner til kulturformål. Siden en stiftelse i liten grad sikrer stifter direkte styring ble det i dette tilfelle i statuttene etablert mekanismer for å trygge de opprinnelige intensjonene med stiftelsen (Aars og Fimreite 2005).

Et annet spørsmål dreier seg om valg av organisasjonsform. Når fristilling først er valgt, hva er så grunnene for at man velger å etablere aksjeselskap, kommunale foretak, interkommunale selskap eller stiftelser? Denne problemstillingen dreier seg om hvilke begrunnelser kommunene har for å velge en organisasjonsform fremfor en annen. Er det slik at kommunene vurderer at de ulike organisasjonsformene representerer ulike grader av fristilling, slik at der kommunene ønsker kontroll satses det på kommunale foretak, mens der det er ønskelig med mest mulig fristilling satses det på aksjeselskap? Eller er det slik at valg av organisasjonsform er avhengig av tidligere erfaringer? Har dette avstedkommet gode erfaringer, er det gjerne lite som taler for å velge en annen organisasjonsform. Videre vil valg av organisasjonsform kunne være avhengig av type selskap. For selskap som skal operere i et marked, og med stor frihet i forhold til eierne vil aksjeselskap være nærliggende, og interkommunale selskap er gjerne løsningen der flere kommuner ønsker å ivareta en oppgave sammen.

Samlet er det en rekke både teoretiske og praktiske begrunnelser for at selskap kan bli etablert og for hvilken organisasjonsform som velges. I det følgende skal vi først se nærmere på hva lokalpolitikerne angir som viktige grunner for å etablere selskap. Er det de forventede egenskapene ved selskapene som står i fokus eller er det andre mer praktiske årsaker som ligger til grunn?

Hvorfor fristilling? - det generelle bildet

Som vist blir fristilte selskaper oppfattet å ha en rekke egenskaper ved seg samtidig som selskapsetablering kan være en måte å løse en kommunal utfordring på eller det kan være et resultat av at det er slik en pleier å gjøre det i kommunen. Når vi nå skal se nærmere på motivene for å etablere fristilte selskaper, vil vi undersøke et bredt spekter av motiv, blant annet de fordeler som er trukket fram ved denne typen organisasjonsformer. I tillegg har vi tatt med andre elementer som omhandler brukerne av tjenestene og forhold knyttet til private aktører og lovverket.

I analysene gjør vi bruk av et spørsmålsbatteri der vi spør om hvorfor kommunen har valgt å etablere fristilte selskap. Det handler med andre ord om hva man vil oppnå. Vi må imidlertid være klar over at ikke alle lokalpolitikere nødvendigvis har vært med på en etableringsprosess, og derfor må vi gjøre regning med at svarene også er et uttrykk for holdninger til selskapsdannelser generelt. Men i tillegg til svar på spørreskjema, har vi stilt spørsmål om motivene for etablering av selskap i dybdeintervju, som dermed blir et

nyttig supplement til svarene gitt i spørreskjemaet. Svarene på spørsmålene om hvorfor kommunene etablerer selskap er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1: *Hvorfor etableres selskap? Andel som mener de ulike begrunnelsene er svært viktige (5 og 6) på en sekspunktskala. Prosent (N=100%)*

Motiv		N
For å muliggjøre mer profesjonell drift	59	210
For å sikre en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon	52	210
For å gi virksomheter/avdelinger større selvstendighet	52	210
For å muliggjøre konkurranseutsetting av tjenester	44	210
For å gi bedre kvalitet på tjenestene	43	210
For å gjøre den økonomiske kontrollen lettere enn om enheten var organisert som en del av kommunen	37	210
For å sikre en mer oversiktlig kommunal organisering	35	210
For å muliggjøre investeringer som ellers ville være umulig å gjennomføre	31	210
For å skaffe private investorer til ønskelige prosjekter	19	209
For å formalisere det som tidligere har vært samarbeid av mer uformell karakter	19	209
For å gi brukerne av tjenestene mer å si	18	210
Av hensyn til lovgivningen	16	208
For gi politikere mulighet til interessante verv	9	209
For å redusere sannsynligheten for korrupsjon	7	210

Spørsmål: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig til 6 som er helt enig?). Kommunen har dannet kommunale selskap: (så påstandene i tabellen)

Ikke uventet blir fordelene ved fristilte selskap i størst grad angitt som begrunnelse for hvorfor kommunene har valgt å danne kommunale selskap. Det blir klart gitt uttrykk for at selskapsdannelser medfører en rekke fordeler for kommunen og den aktuelle tjenesten. En mer profesjonell drift, en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og å gi avdelinger/ virksomheter større frihet, blir angitt som svært viktig grunn av over 50 prosent av respondentene. Det handler med andre ord om å effektivisere produksjonen av tjenester ved å gi virksomheter eller enheter «bedre» rammevilkår. (jf Ringkjøb m.fl 2006 og Gjertsen og Martinussen 2006) For enkelte deler av den kommunale virksomhet ser det ut til at den tradisjonelle kommuneorganiseringen blir oppfattet som å begrense mulighetene for å drive effektiv tjenesteproduksjon, eller for å snu på det: det er en sterk tro på at selskapsdanning fører med seg de egenskaper som teoriene sier at selskapene har.

Dersom vi går tilbake til tabell 2.1, er de neste to begrunnelsene som blir ansett som viktige at kvaliteten på tjenesten øker og at det muliggjør konkurranseutsetting. Begge kan sies å handle om effektivisering: Det handler om å få mer kvalitet for mindre penger, som gjerne er doktrinen for konkurranseutsetting. Slik sett vil kommunal selskapsdanning berede grunnen for en kommunal tjenesteproduksjon der kommunen er tenkt som *en av flere* potensielle leverandører.

Ser vi derimot til den andre enden av skalaen, på påstandene som blir sett på som minst viktige, finner vi begrunnelser som i liten grad er trukket frem som egenskaper ved fristilte selskaper. Det har ikke vært viktig å etablere fristilte selskap for å redusere faren for korrupsjon eller for å gi lokalpolitikere mulighet for interessante verv. Det

har heller ikke vært svært viktig av hensyn til lovgivningen, eksempelvis at det har vært krav om en bestemt organisasjonsform. Det viser seg også gjennom at selskapsdannelser kan begrunnes ut fra at et tidligere uformelt samarbeid ønskes formalisert. Liten betydning har det også hatt at kommunene på denne måten prøver å skaffe privat kapital til prosjekter man ønsker å få gjennomført i kommunene.

Mellom ytterpunktene finner vi begrunnelser knyttet til at kommunene kan danne selskap for å muliggjøre investeringer som ellers ikke ville vært mulig å gjennomføre, at det gir en mer oversiktlig organisering og at mulighetene for kontroll bedres. Det første argumentet kan koples til de nevnte situasjoner der kommunenes økonomiske handlingsrom begrenser mulighetene for å gjennomføre prosjekt. Dette løses gjennom at handlingsrommet økes når lån og investeringer kan skje på «utsiden» av kommuneorganisasjonen. For samtlige begrunnelser som havner i denne midtkategorien kan det sies at det er begrunnelser som i enkeltkommuner er viktige og i andre ikke. Men, når det gjelder begrunnelsene som omhandler mer oversiktlig organisering og bedre muligheter for kontroll, kan det også være en uenighet knyttet til om dette er effekter man tror selskapsdannelse vil medføre eller ikke. Her vil trolig ulike oppfatninger av selskapsdannelse spille inn, og vi kommer tilbake til dette senere i kapitlet når vi analyserer partipolitiske forskjeller.

Det vi uansett ser er at troen på organisering som virkemiddel står sterkt når lokalpolitikere skal begrunne hvorfor de i deres kommune har valgt å etablere fristilte selskap. Førsteintrykket er at i Norge, som i mange andre land, står egenskapene knyttet til fristilte selskaper sterkt. Budskapet om at fristilte selskap har i seg en rekke forlokkende egenskaper har nådd frem.

Nærmere om ulike motiv

Motivene for selskapsdannelser som det er spurt om i denne undersøkelsen spenner over mange tema, og en interessant analyse er å se om det er sammenhenger mellom ulike begrunnelser. Er det slik, vil det være mulig å gruppere motivene dersom sammenhengen mellom dem gir mening. Dette kan sjekkes ut i en faktoranalyse⁵ som nettopp viser samvariasjon mellom ulike spørsmål, noe som igjen gjør det mulig å klassifisere ulike typer av begrunnelser. Analysen, som er vist i tabell 2.2, gir oss fire faktorer som gir mening. Vi har valgt å kalle faktorene for selskapstro, pragmatiske motiver, kontroll og markedstro.

5 Faktoranalyse er en teknikk for å redusere variasjonen i et større materiale og for å identifisere underliggende sammenhenger mellom grupper av variabler.

Tabell 2.2: Faktoranalyse. Begrunnelser for å etablere kommunale selskap.

	Selskapstro	Pragmatiske motiver	Kontroll	Markedstro
For å sikre en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon	,718	,202	-,126	,176
For å gi bedre kvalitet på tjenestene	,809	,120	-,080	,011
For å gi brukerne av tjenestene mer å si	,631	,036	,447	,059
For å sikre en mer oversiktlig kommunal organisering	,723	,072	,345	-,031
For å gjøre den økonomiske kontrollen lettere enn om enheten var organisert som en del av kommunen	,749	,030	,288	,033
For å gi virksomheter/avdelinger større selvstendighet	,625	,080	,069	,040
For å muliggjøre mer profesjonell drift	,747	,240	-,223	,017
Av hensyn til lovgivningen	,092	,653	,431	-,171
For å muliggjøre investeringer som ellers ville være umulig å gjennomføre	,302	,735	,009	-,025
For å formalisere det som tidligere har vært samarbeid av mer uformell karakter	,115	,761	,122	,165
For gi politikere mulighet til interessante verv	-,147	,107	,694	,219
For å redusere sannsynligheten for korrupsjon	,280	,224	,728	-,067
For å muliggjøre konkurranseutsetting av tjenester	,206	-,128	,034	,862
For å skaffe private investorer til ønskverdige prosjektet	-,065	,509	,152	,679

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Den første faktoren viser en klar kopling mellom en rekke elementer knyttet til forventede positive effekter av å etablere selskap, derfor karakteristikken *selskapstro*. Ser vi på de enkelte begrunnelsene skårer det å øke kvaliteten på tjenestene høyst og dernest at selskapsorganisering gir større muligheter for å kontrollere kvaliteten på tjenesten som leveres. Utover dette handler det om mer profesjonell drift, mer oversiktlig kommunal organisering, økt effektivitet, å gi selskapene økt selvstendighet og at brukerne får mer å si. Dette er alle elementer som blir sett på som positive egenskaper ved fristilte selskap. Denne typen motiv for selskapsdannelser er tett koplet til NPM tankegangen. De uttrykker nettopp den troen på at selskapsorganisering har positive effekter som vi redegjorde for innledningsvis.

Den andre faktoren samler seg rundt mer praktiske begrunnelser for å danne selskap, begrunnelser vi mener gir uttrykk for *pragmatiske motiver*. Selskapsdannelser blir ikke først og fremst begrunnet på grunnlag av forventede effekter, men heller med at det er nødvendig eller mulig gitt den situasjonen kommunen er oppi. For det første handler dette om at allerede etablerte samarbeid av uformell karakter blir formalisert. Typisk kan vi her tenke oss at et løst samarbeid mellom kommuner blir omgjort til et formelt samarbeid i et interkommunalt selskap. Her kan kommunen enten ha gjort det frivillig eller ha vært utsatt for krav fra lovgiver; meningen var for eksempel å oppheve kommunesamarbeid etter kommuneloven §27 selv om dette ikke ble gjort i lovs form (Ot.prp. nr. 11(2004-2005⁶)). Alternativt kan det praktiske elementet komme til syne når det gjelder økonomi. Å etablere selskap er noe som kan være fornuftig om det utløser nye midler eller

6 Her hadde kommunene etter loven plikt til å omdanne interkommunale revisjonsheter som var organiserte som interkommunale samarbeid til interkommunale selskap.

økt økonomisk handlingsrom lokalt. Det er ikke nødvendigvis først og fremst fordi man har sterk tro på organisasjonsformen at kommunen etablerer selskap, men det åpner for nye muligheter. Selskapsdanning blir et middel for å kunne gjøre investeringer som ellers ikke ville være mulige. Dette blir understreket med en negativ sammenheng i forhold til at selskapsdanning blir gjennomført for å muliggjøre konkurranseutsetting.

En tredje faktor samler seg om at selskapsdannelser sikrer politikerne interessante verv, men samtidig at det reduserer mulighetene for korrupsjon. Tolkningen av denne faktoren er ikke likefram. På den ene siden kan man tolke ønsker om interessante verv inn i en ramme der man er fristilt kommunen og har større frihet i vervet sitt. Men samtidig uttrykker denne faktoren at tross større frihet, så har man som politiker i denne type verv også en rolle som kontrollør. En mulig fortolkning går da i retning av at det er interessante verv, men der en av oppgavene blir å holde *kontroll* med selskapene. Dobbelrollen overfor selskapene kommer til syne.

Den siste faktoren har vi kalt *markedstro*. Her kommer det tydelig frem at selskapsdannelser bare blir oppfattet som et steg på veien til full konkurranseutsetting. Det handler dermed ikke bare om tro på at selskapsdannelser har effekt, men at også andre aktører må få muligheten til å levere offentlige tjenester. Denne begrunnelsen går sammen med at de nye private aktørene som leverer tjenester til det offentlige også ønskes som investorer i prisverdige prosjekter.

Hva sier intervjuene?

Intervjuene bekrefter resultatene fra spørreskjemaene samtidig som vi får et mer nyansert bilde av hvorfor kommuner velger å etablere selskap. I tillegg gir intervjuene konkrete eksempler på etablering av selskap. Hovedbildet er likevel at det er sammenfall mellom intervjuene og spørreskjemaene. Visse hovedbegrunnelser går igjen. Vi skal derfor i det følgende se nærmere på de samme gruppene av begrunnelser som ovenfor, men i tillegg ta for oss eksempler som faller på siden av vår inndeling.

Det første vi registrerer er at den samme *selskapstroen* som er omtalt ovenfor også kommer klart til uttrykk ved en rekke tilfeller i intervjuene. Selv om de forventede positive egenskapene ved selskapene ikke alltid er hovedbegrunnelsen for etableringen, er dette egenskaper som blir oppfattet å tilhøre selskapsformen. Følgende tre sitat illustrerer hvilke forventninger respondentene har til selskapsorganisering:

«Begrunnelsen for å etablere selskap er knyttet til forventninger om kostnadseffektivisering, dette at kommunen får bedre tjenester for mindre kostnader.»

«Begrunnelsen for selskapsetablering og selskapsengasjement er knyttet til kostnadseffektivisering, utvikling av fagmiljøer og fagkompetanse som et tiltak mot sårbarhet og kvalitet i leveranser/tjenester.»

«Motivasjonen knyttet til etableringen av KF'et var behov for å få oversikt, innsyn og effektiv drift.»

Kostnadseffektivitet, bredere fagmiljø, bedre tjenester og oversikt, er alle elementer som blir sett på som positive egenskaper ved fristilte selskap. Videre uttrykkes det klare forvent-

ninger til selskapene. Det er således en tro på at omorganisering av offentlig virksomhet til fristilte selskap fører til en rekke positive effekter. I neste omgang blir dette sett på som godt for kommunene og brukerne. Mindre ressursbruk på en tjeneste og bedre tjenester, vil si at mer ressurser kan gå til andre formål og gi mer tilfredse innbyggere og/eller brukere.

Sentralt i argumentasjonen står argumentet om kostnadseffektivitet. Å bli fristilt stiller helt andre krav til virksomheten, og da særlig at man blir «tvunget» til å gå i balanse økonomisk. For mange selskap har en slik endring vært en stor utfordring, men samtidig fremheves det at fristillingen gir muligheter. Muligheter for å finne gode løsninger. Og dette gjelder ikke bare for de mest fristilte selskapene, men også for kommunale foretak. Følgende eksempel illustrerer situasjonen ved omorganisering til et kommunalt foretak i Drammen:

«Foretaket er med i budsjettprosessen og på den måten er litt «halvkommunalt». Foretaket får økonomiske rammer som etater, men det som er spesielt på økonomiområdet, er at foretaket får lov til å beholde et overskudd, hvis det kan oppnås. Dette gir incentiver til å drifte som om det var en butikk. Klarer vi da å få et overskudd fordi vi har drevet effektivt, har hatt nok aktivitet, ikke hatt for mange ansatte, ikke brukt for mye penger på unødige ting, så får vi faktisk mulighet til å investere, eksempelvis male opp bygningene og byttet ut gulv. I den kommunale tida så hadde du aldri klart det med budsjettmidlene.»

Eksemplet fra Drammen illustrerer på en god måte at en tjeneste får mulighet til å operere uavhengig av resten av kommuneorganisasjonen og at denne uavhengigheten blir brukt for å styrke foretaket. I stedet for å risikere at innsparinger gjennom effektiv drift forsvinner til andre deler av kommunen, får foretaket mulighet til å videreutvikle sine egne tjenester.

Effektivitetsargumentet er også sentralt når det gjelder interkommunalt samarbeid. Våre respondenter er helt klare på at en rekke tjenester bør leveres av interkommunale selskap i en eller annen form, fordi det rett og slett blir for kostnadskrevende om hver enkelt kommune skal ha ansvar for alle oppgaver. Som en respondent sa:

«I valget mellom å velge å drive en tjeneste i hver enkelt kommune eller i et interkommunalt selskap, er svaret at det er mye mer tungrodd om vi gjør det hver for oss og langt dyrere.»

I datamaterialet er nok det at hver enkelt kommune blir for liten til å levere alle tjenester hovedbegrunnelsen for å etablere interkommunalt arbeid.

Men ikke alle er like overbeviste om de gode egenskapene til kommunale selskap, og enkelte hevder at det blir mindre effektivt og mer byråkratisk. Poenget er at når selskap skal produsere eller skaffe til veie en rekke kommunale tjenester, oppstår det behov for en bestiller og en innkjøpskompetanse som trekker ressurser. Følgende sitat illustrerer poenget:

«Ulempen med selskapsdannelser er de mellomleddene som må opprettes. Noen må bestille og noen må kontrollere at bestillingen blir effektivt. Dette oppfatter SV skaper mer, og ikke mindre, byråkrati slik at «vinninga går opp i spinninga».

Det er dermed ikke uenighet om at motivet for å etablere selskap eller foretak har vært kostnadseffektivitet, men heller en uenighet om de ønskede effektene oppnås.

Den andre gruppen av begrunnelse er knyttet til hva som har vært gode *praktiske løsninger* i kommunene. I Lier kommune etablerte de på starten av 1990-tallet en egen boligstiftelse. Stiftelsen kjøpte en rekke kommunale eiendommer for til sammen nærmere 60 millioner kroner. Den viktigste begrunnelsen for dette grepet var at kommunen fikk råd til å investere i et nytt syke- og aldershjem. Dette er et eksempel på at mulighetene kommunene har for å organisere seg med egne selskap blir brukt til å realisere mål på andre områder i kommunen. Det handler ikke om å finne den mest kostnadseffektive organisasjonsformen eller den løsningen som var mest tjenelig for kommunen i spørsmålet om organisering av kommunens utleieboliger. Omorganisering sikret imidlertid kommunen et finansielt handlingsrom. Som en av våre respondenter sa:

«Virksomheten ble skilt ut i en stiftelse for å frigjøre kapital i kommunen som skulle benyttes til å finansiere et nytt sykehjem.»

I Stavangerregionen er også de praktiske grunnene sentrale, og det som preger selskapsdanningen i regionen er det store innslaget av interkommunale samarbeid, både i form av IKS og AS. Man omtaler seg selv som «Norgesmester i interkommunalt samarbeid», og begrunner denne iveren med at dette er det reelle alternativet til kommunesammenslåing. Som en av respondentene sa:

«Dette er virksomhetsområder som veldig ofte handler om å gå over kommunegrenser. Hovedgrunnen er at det ikke er mulig å få til en rasjonell kommunestruktur på Nord-Jæren. I og med at staten ikke er villige til å overstyre kommunestrukturen, gir du i praksis veto til de minste. Det er det frivillighet i praksis vil si. Da har vi stått med valget, skal vi velge det nest beste, altså type interkommunale selskap og lignende eller skal vi bare drive i hver vår kommune.»

I tillegg kommer selvsagt begrunnelser knyttet til de fordeler interkommunale selskap har, der særlig fordelene med en leverandør for mange kommuner fremfor en leverandør i hver kommune blir fremhevet. Her er det interessant at samme kultur for samarbeid eksisterer i Drammensregionen, men dog med et klart forbehold: Informantene i Drammensregionen trekker fram som viktig at det generelt har vært ønske om interkommunalt samarbeid i regionen. Det finnes således en kultur som støtter opp om samarbeid mellom kommunene. Men det finnes også en kultur for at man ikke blir enige og ikke lykkes med samarbeidet. Skepsisen ser dermed ut til å være noe mindre på Jæren enn i området rundt Drammensfjorden. Men også i Drammensregionen er det gode eksempler på at praktiske grunner har vært avgjørende, og ikke minst at tidligere samarbeid blir formalisert gjennom nye organisasjonsformer. På råd fra juridisk kompetanse i kommunene ble det etter hvert valgt å formalisere samarbeidene i IKS-formen. Vurderingen var at denne løsningen ville

gi den beste slagkraften i selskapene og gi den beste muligheten for kommunene til å styre. De interkommunale samarbeidene hadde vært organisert på flere ulike måter. Nå benyttes IKS-formen nærmest konsekvent. Når vi også trekker Bergensregionen inn i dette bildet, blir det tydelig at interkommunale samarbeid står relativt svakt her. Bergen har få interkommunale selskap sammen med nabokommunene sett i forhold til Stavanger og Drammen.

Den tredje faktoren i analysen av svarene på spørreskjemaene handlet om *kontroll*. Argumenter i denne retningen finner vi i intervjuene hos tilhengere av selskapsdanning som fremhever betydningen av den synliggjøringen som selskapsdannelser medfører. I følge disse kan problemet være å få oversikt over alle sider ved en tjeneste som er organisert som en del av kommunen. Det kan handle om hvem som er ansvarlig, hvilke tjenester som faktisk blir levert og om hva en tjeneste koster. Der den kommunale organisasjonen fremstår som uoversiktlig, argumenteres det for at selskapsorganisering forenkler kommuneorganisasjonen. Denne forenklingen handler blant annet om større innsyn og bedre muligheter for kontroll. Det argumenteres med at det er lettere å se forholdet mellom de ressurser som blir brukt og resultatene man oppnår. Eksempelvis blir det i en av kommunene vist til at: «Hjemmetjenestene og hjemmesykepleien var sausert sammen i byen, så det var viktig å få synliggjort de ulike delene. Det handler om at mannen i gaten og skal vite hva vi holder på med og hvilke tjenester vi skal og kan levere». Men det er også eksempler på at selskapsetablering ikke nødvendigvis sikrer bedre oversikt og forståelse av hvem som har ansvar for hva. Et eksempel på dette har vi fra Drammen:

«I tillegg ble det «laget» en spesiell konstruksjon i form av en «kvasidatter» i form av Drammen Konkurranses KF. Et KF ikke kan eie et KF, sånn som et AS kan eie et AS. Løsningen ble at Drammen Konkurranses KF ble administrert av Drammen Drift KF. Daglig leder i Drammen Drift KF var styreleder i Drammen Konkurranses KF, samt at en i ledelsen i Drammen Drift KF var også daglig leder av Drammen Konkurranses. Foretakene var på denne måten integrerte organisasjoner.»

Men hos en annen informant er *synliggjøring* en helt sentral begrunnelse. Selskapsdanning vurderes som nødvendig. Effektene kan ikke oppnås innenfor tradisjonell kommunal organisering. Dette illustrerer han med et eksempel fra verksteddriften:

«Kommunen hadde fire store verksteder og noen mindre før omleggingen til KF (Drammen Drift KF). Virksomhetene ble styrt planøkonomisk og det var ingen økonomiske indikatorer som lå til grunn for beslutningene knyttet til virksomheten på verkstedene. Det kunne derfor ikke gis svar til politikerne på spørsmål om hva en verkstedstime kostet på de ulike verkstedene. For politikere, som skal prioritere innenfor en begrenset økonomisk ramme med sikte på å gi kommunens innbyggere et best mulig tilbud, var situasjonen «komplett» utilfredsstillende... å på en måte ha en running business i kommunen som du ikke har oversikt over og som du ikke kan måle opp mot noe. Og da blir det bare at du har en virksomhet fordi det er kjekt å ha en virksomhet. Og ingen kan egentlig si om det er fornuftig å ha det eller om dette her kan løses på en annen måte, for du har ikke oversikt.»

Gjennom å fristille virksomheten rent og pent i en egen organisatorisk enhet, blir også overheadkostnadene synliggjort.»

Den siste faktoren som viste seg i analysen av spørreskjemaene omtalte vi som *markedstro*. I intervjuene fremstår ikke dette som en hovedgrunn for den utviklingen som har foregått, men særlig i Drammen kommune står tankegangen sterkt. Selskapsdannelser i Drammen er en del av en overordnet politikk der politikerne i langt større grad skal bli bestillere av tjenester. Politikerne skal holde seg unna detaljene og heller trekke de store linjer. Videre er det en klar oppfatning blant posisjonen at de endringene som gjøres er helt nødvendige for å kunne levere gode tjenester til innbyggerne med de begrensede ressurser kommunen har til disposisjon. Det vi ser i og rundt Drammen er at tidligere kommunale etater eller bedrifter blir omgjort til rene bestillingsorganisasjoner. Et eksempel er Renovasjonsselskapet for Drammensregionen som på grunnlag av kommunale vedtak bestiller og får utført den renovasjonstjenesten som politikerne i regionen har vedtatt. Her har et viktig premiss vært at selskapet skal kunne bestille i et marked og at én bestiller vil være mer effektiv en mange bestillere. Om det er det offentlige eller private som leverer tjenestene er underordnet. For eksempel i Drammen Drift er det jo slik at renholdstjenesten først ble lagt i KF'et, for deretter å bli konkurranseutsatt med det resultat at Drammen kommune (inkludert Drammen Drift som tapte anbudene) ikke lengre har ansatte renholdere.

I tillegg til de hovedgruppene av begrunnelser som vi spurte om i spørreundersøkelsene og som vi altså finner igjen i intervjuene, kom det gjennom intervjuene frem en rekke andre begrunnelser. Enkelte av disse er i tråd med de mulige begrunnelse som ble nevnt innledningsvis i kapitlet. En slik begrunnelse er knytter til bestemte næringer. Jo sterkere næringspolitiske sider en virksomhet har, desto mer sannsynlig er det at virksomheten blir organisert på samme måte som andre aktører i markedet. Mest typisk vil det være som et AS. Et godt eksempel er energiselskapene:

«I organisasjoner som har næringspolitiske sider har en funnet det naturlig å organisere det i et kommunalt kontrollert AS, altså 100 % kommunalt eid. Også på tvers av kommuner, av typen Lyse Energi. De driver næringsvirksomhet og derfor er det naturlig å organisere det på denne måten.»

Argumentet er at når denne type virksomhet er eid av kommunene må de få samme rammevilkår som konkurrentene. Bare på den måten kan selskapet hevde seg i konkurransen og i neste omgang gi eierne avkastning. En tilsvarende forståelse lå også til grunn innenfor kinodriften på 1990-tallet. Utfordringen da var at utenlandske kommersielle interesser ønsket å etablere seg i Norge. Svaret fra kommunale kinoer ble gjerne å endre organisasjonsform for å posisjonere seg i forhold til en mulig konkurranse, slik denne respondenten uttrykker:

«Bakgrunnen var at på siste halvdel av 90-tallet var det flere private selskaper som var aktive med å signalisere at de ville overta kinodrift og for å posisjonere oss var vi avhengige av raskere beslutninger enn i en kommunal etat.»

Det er heller ikke ukjent for politikerne i undersøkelseskommunene å gjøre bruk av selskapsdanning for å binde seg til masten. For å verne midler eller tjenester fra

framtidig innblanding etableres selskap der politikerne ikke like lett kan gripe inn. I vår undersøkelse er det bare antydning at dette har vært en begrunnelse:

«Informanten tror kanskje fristillingen var begrunnet med å redusere politikernes styring og bruk av vedlikeholdsbudsjettet som en salderingspost. Fristilling blir en måte å skjerme virksomheten på for å få en god drift.»

Videre begrunnes selskapsdannelser med at det har vært en trend og at fristilling har vært et av elementene i NPM-bølgen. Som en av respondentene sa: «Utviklingen som har vært de siste 10 - 20 årene må forstås i lys av en trendbølge, som har sterk påvirkningskraft». Spørsmålet om trend handler både om en generell kommunal trend, men like mye om en lokal eller regional trend. Det vi ser er at tidligere etableringer der man føler å ha lyktes gjerne blir modell for andre selskap. I Lier- og Drammensregionen snakker enkelte av våre respondenter om en bølge av interkommunale selskap.

Selskapsdannelser viser seg også som et alternativ der de eksisterende organisasjonsformene ikke har ført frem. I Fjell, Øygarden og Sund kommuner strandet næringsarbeidet mer eller mindre opp da det var organisert gjennom et interkommunalt samarbeid. Resultatet ble at man så seg om etter andre modeller for å sikre aktiv næringsutvikling i kommunene. Dette skjedde gjennom en prosess der kommunene utformet egne strategiske næringsplaner som de hadde et ønske om å få realisert. Spørsmålet var da hvordan og hvem som skulle gjøre den jobben som skulle til. Kommunene vurderte ulike modeller, men valget ble et aksjeselskap som inngikk i et tett samarbeid både med næringslivet og med forskning og fagkompetanse på feltet (Sintef). Hovedbegrunnelsen var nettopp behovet for en type kompetanse som kommunene selv ikke hadde, og derfor et AS som inngikk i et partnerskap med et kompetansemiljø. Det interessante for oss er at kommunene valgte tilnærmet den samme organisasjonsformen som før, men der det ble den eksterne partneren som fikk i oppdrag å drive næringsarbeidet for kommunen.

Gjennomgangen av lokalpolitikernes begrunnelser for å etablere selskap viser på samme måte som tilsvarende gjennomganger i internasjonale undersøkelser at det er knyttet klare positive forventninger til selskapsdannelser. Hovedbegrunnelsen er at etablering av selskap gir noen ønskelige effekter som ikke oppnås gjennom den tradisjonelle kommunale organisasjonen. Imidlertid er ikke begrunnelsene ensidige. Gjennom våre analyser er det vist at selskapsdannelser også handler om hva som i gitte situasjoner er den mest praktiske løsningen, at det kan gi en bedre kontroll med visse tjenester eller at det bare er et skritt på veien mot konkurranseutsetting. Dette bildet blir bekreftet av intervjuene vi har gjennomført, men nyansene og motsetningene kommer klarere frem. Det er spesielt interessant å se at interkommunalt samarbeid ses på som et reelt alternativ til kommunesammenslåing og at det i en rekke tilfeller er slik at kommunene står overfor utfordringer der selskapsdannelse blir et løsningsalternativ for å oppnå helt andre målsetninger enn de som omhandler et eventuelt nytt selskap, eksempelvis for å sikre kommunen ressurser til nye investeringer.

Selskapsdannelse og partipolitisk tilhørighet

Tidligere undersøkelser har vist at vi også lokalt finner partipolitiske skillelinjer som følger skillelinjene mellom partiene på rikspanet (se Sørensen og Monkerud 2005, Ringkjøb 2002, Denstad og Hansen 1988). En slik skillelinje er knyttet til spørsmålet om privatisering og konkurranseutsetting av offentlig virksomhet. Når det gjelder holdninger, er det i alle fall stort enighet mellom lokalpartiene og moderpartiene. Ut fra dette vil det sannsynligvis være forskjeller mellom politikerne når det gjelder troen på selskapsformen. Om vi finner at man på høyresiden i politikken er mer positive til denne formen for organisering enn på venstresiden, vil ikke det overraske noen. Den skillelinjen som finnes mellom partiene knyttet til privatisering og konkurranseutsetting vil trolig også gjøre seg gjeldende i lokalpolitikken i forhold til selskapsablering.

Vi skal nedenfor se nærmere på svarene fra undersøkelsen ut fra en tredeling av materialet mellom venstre-, sentrum- og høyresiden i politikken. På venstresiden finner vi Ap, SV og Rødt, sentrum utgjør Sp, KrF og V og høyresiden er H, FrP og Pp. Spørsmålet er om etablerte konfliktlinjer mellom partiene kommer til uttrykk når vi ser på politikernes begrunnelser for å danne kommunale selskap. Dette er vist i tabell 2.3.

Tabell 2.3: *Hvorfor etableres selskap? Andel som mener de ulike begrunnelsene er svært viktige (5 og 6) på en sekspunktskala. Prosent (N=100%)*

Motiv	Venstresiden	Sentrum	Høyresiden	N
For å muliggjøre mer profesjonell drift	47	74	77	210
For å sikre en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon	46	50	63	210
For å muliggjøre konkurranseutsetting av tjenester	44	29	54	210
For å gi virksomheter/avdelinger større selvstendighet	40	50	64	210
For å gi bedre kvalitet på tjenestene	39	42	55	210
For å sikre en mer oversiktlig kommunal organisering	27	21	53	210
For å gjøre den økonomiske kontrollen lettere enn om enheten var organisert som en del av kommunen	24	24	56	210
For å gi brukerne av tjenestene mer å si	10	5	35	210

Spørsmål: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig til 6 som er helt enig?). Kommunen har dannet kommunale selskap: (så påstandene i tabellen)

Det er gjennomgående i tabell 2.3 at lokalpolitikere som representerer partiene på høyresiden i politikken viser mer positive holdninger knyttet til fristilte selskaper. Høyere effektivitet, bedre tjenester, mer profesjonell drift og økt selvstendighet for selskapene er langt viktigere som begrunnelse for høyresiden sammenlignet med deres politiske konkurrenter på venstresiden. Det er hele 77 % av politikerne på høyresiden som sier at muligheten for mer profesjonell drift var svært viktig mot 47 % for de sosialistiske kollegaene. Her er det en forskjell på 30 prosentpoeng. Men den er faktisk enda større, 32 prosentpoeng når det gjelder påstanden om at kommunal selskapsdannelse fører til bedre muligheter for kontroll. Sentrumpartiene faller i hovedsak sammen med venstresiden, men er helt på linje med høyresiden i spørsmålet om at et av motivene har vært å muliggjøre mer profesjonell drift. Det vi ser er at venstrepartiene ligger systematisk lavere enn høyrepar-

tiene, men ser vi på rangeringen er den temmelig lik mellom venstre og høyresiden. Prosentdifferansene er faktisk minst når det gjelder konkurranseutsetting og størst når det gjelder kontroll. Det at venstresiden ligger systematisk under høyresiden må være et uttrykk for at de generelt er mer lunkne til selskapsorganisering.

Partipolitiske motsetninger i prosjektkommunene

De politiske motsetningene kommer tydelig frem i intervjuene, og ikke i noen av kommunene vi har undersøkt har det vært full enighet om å etablere selskap. Likevel varierer det om selskapsetablering er en tydelig lokalpolitisk skillelinje og hva motsetningene består i. I det følgende ser vi nærmere på hvilke motsetninger som eksisterer og hvilke argument de ulike synene på fristilling av kommunal virksomhet baserer seg på.

Som i spørreundersøkelsen er det et skille mellom partiene på høyre og venstre side i politikken. Bildet er at høyrepartiene er mest positive og partiene på venstresiden mest skeptiske. Og i bunn for denne uenigheten finner vi ulike politiske ideologier. Særlig i Drammen og i Sandnes fremkommer det klare motsetninger mellom partiene. I Drammen sies det at:

«Det politiske flertallet har det (selskapsdannelser) som sin ideologi»

og i Sandnes

«har det vært strid om organisasjonsform, der enkelte parti ser på AS som noe som bare er opptatt av profitt og som suger penger ut av folk».

Bildet som trer frem er at det gjerne er størst uenighet der kommunene skal etablere aksjeselskap, mens det er lettere å samle seg om kommunale foretak og om interkommunale løsninger. På venstresiden i politikken er det flere som er skeptiske til AS, nettopp ut fra at det etter deres syn blir andre hensyn som blir avgjørende for selskapene enn det å levere gode tjenester:

«Hvorfor er dere skeptiske? - Det er jo det med utbytte. Det overordna målet for kommunestyret slik vi ser det er å gjøre det best mulig for kommunens innbyggere og at det ikke skal være et press om profitt, profitt, profitt.»

Spøkelset er AS'et. Alternativet som venstresiden da kjemper for er kommunale foretak. Etter deres mening er KF langt å foretrekke fremfor AS. Men uenigheten er også knyttet til at man ikke tror selskapsdanning vil føre til forventede effekter. Eksempelvis er SV i Drammen klar på at det er mulig å drive kommunen effektivt uten selskapsdanning og i Stavanger blir det pekt på at selskapsdanningen ved enkelte tilfeller har gitt enn modell med mange kokker og mye søl. «For oss har det bare vært uttrykk for ineffektivitet.»

At det er forskjeller mellom partiene viser seg også når vi spør hvem det er som har vært pådrivere for å få etablert fristilte selskap. I flere av kommunene er fristilling et resultat av klare politiske ønsker eller bestillinger:

«Det er vel de som styrer, en modell som kommer fram i budsjettframlegget. Det ligger jo ideologi i bunn og det er H og FrP's politikk. Det er kommet ensidig derfra.»

Det som viser seg i svarene er at politikerne har vært pådrivere, men gjerne med aktiv støtte fra administrasjonen. Som en av respondentene sa:

«For renovasjonsselskapets del var en kombinasjon av politisk og administrativt initiativ. Det var rådmannen og jeg som den gangen tok initiativet til å prøve å dra det videre.»

Andre ganger er det administrasjonen som på eget initiativ fremmer forslag om organisasjonsendringer:

«Forslaget om IKS-organisering ble fremmet fra rådmennene. Det var rådmennene som satt og diskuterte. Så sa de - Jeg tror vi sjekker ut om dette her er mulig å dra litt videre. Kanskje vi skal lage no' felles selskap, og så videre. Og så ble det laget da en utredning. Utredningen fra rådmannsutvalget ble lagt fram i 2001. Rapportens forslag var å etablere et interkommunalt selskap. Etter dette gikk prosessen radig med endelig formelle vedtak i alle kommunene innen september/oktober 2001.»

Et annet trekk ved uenigheten er at den gjerne går mellom opposisjon og posisjon. Også her er det slik at det er klare motsetninger i Sandnes og Drammen, hvor de borgerlige styrer og venstresiden er i opposisjon. Imidlertid er det høyresiden som også styrer i Stavanger, men her er man langt mer samstemt i å etablere selskap. En årsak til dette er at selskapsorganisering blir sett på som en regionaliseringsstrategi. En annen grunn er at Høyre blir oppfattet som et sentrumparti. Det har blant annet ført til at partiet i enkelt-saker har vært motstander av ytterligere fristilling. Og dersom vi går til Fjell kommune har høyrepartiene i opposisjon vært skeptisk til etablering av et interkommunalt AS, mens bygdelista og venstrepartiene var for.

«Ja, stor og het politisk debatt der mange var i mot. I kommunestyret resulterte voteringen med 22 imot og 23 for. Opposisjon (FrP og H) ville sette seg på sidelinjen og mente at det nye selskapet ikke var på næringslivets premisser, at det var sløsing med ressurser og at det ville være bedre å holde på det gamle.»

Motstanden i dette tilfellet kom fra opposisjonspartiene i den største kommunen, og det er også eksempler fra andre interkommunale organisasjonsløsninger der parti har vært skeptiske fordi de store kommunene kan klare seg fint på egen hånd. Man er med andre ord skeptisk fordi samarbeidet medfører at de største kommunene subsidierer de små. Dette er også et argument som tilhengere av interkommunale selskap erkjenner. Når det inngås denne type samarbeid, må de største yte mest og gjerne forholdsvis mer enn hva for eksempel en fordeling etter innbyggertall skulle tilsi. Men til gjengjeld får de største kommunene stor innflytelse, og selskapene lokaliseres som oftest i deres kommune.

Et siste moment er at motstanden gjerne kan være knyttet til type selskap. Det er få i vår undersøkelse som er prinsipielt imot selskapsetableringer. Arbeiderpartiet i Stavanger sier det på denne måten:

«Stavanger natur- og idrettsservice og Sølvberget Kulturhus er skilt ut som egne foretak, og det er etter vår mening helt meningsløst. Vi har vært tilhengere av foretak der enheten har en betydelig inntektsside. Da er det fornuftig å diskutere om det er fornuftig med foretak. Men kulturhus er 90 % bibliotek uten anledning til å ta betaling. Da skjønner ikke vi vitsen. Natur og idrettsservice er mye det samme. Det er kommunen som skal klippe sine egne plener. Ser ikke vitsen med å ta det ut av teknisk. Det er en tendens i disse foretakene til å redusere politisk makt og innflyelse. Den tendensen har vi motarbeidet.»

Denne motstanden fra Arbeiderpartiet passer dermed som hånd i hanske med at et viktig motiv for å danne selskap er at selskapet skal få samme rammebetingelser som sine konkurrenter. Der omgivelsene ikke setter slike «krav», er det heller ikke nødvendig med selskapsdannelse.

Fra intervjuene er det tydelig at representanter fra de borgerlige partiene ser på fristilling som en forenkling av den kommunale organisasjonen. Både hva et selskap leverer, kostnadene og kvaliteten blir mer synlig enn om det er en integrert del av en større kommuneorganisasjon. Samtidig blir det pekt på at nettopp dette muliggjør bedre kontroll, men også at det gir mer tjenester for hver krone. Argumentene er motsatt fra sosialistiske representanter. Her finner vi igjen en klassisk skillelinje mellom partiene også i lokalpolitikken. Men det synes samtidig som om det er stor enighet mellom partiene der praktiske grunner tilsier at selskapsdannelse kan være fornuftig. Næringer som trenger bestemte rammevilkår, etablering av interkommunale selskap og å etablere selskap som middel for å nå andre mål er det liten uenighet om. Slik sett kan det se ut som om den politiske ideologien særlig skiller der selskapsdannelse fremstår som en overordnet måte å organisere kommunen på. Når selskapstenkningen gjennomsyrrer den kommunale organisasjonen, opplever venstresiden at det er fare på ferde.

Hvorfor velges de ulike selskapsformene?

Vi har til nå diskutert selskapsdannelse som et generelt fenomen, men en viktig side ved dette er valg av selskapsform. Her har kommunene mange muligheter, og vi har her fokusert på mulighetene kommunene har for å etablere AS, KF, IKS og Stiftelser. Som pekt på innledningsvis er dette organisasjonsformer med ulike egenskaper, og ikke minst, ulik grad av fristilling i forhold til kommunen. Det er ut fra dette interessant å se nærmere på begrunnelser for valg av en gitt organisasjonsform, om politikerne har et bevist forhold til valg av organisasjonsform og om det er blitt vurdert alternative organisasjonsformer.

Vanligvis vil begrunnelsen for å opprette et selskap være sentral for valg av organisasjonsmodell. Særlig ser vi dette der det er snakk om at flere kommuner etablerer selskap. Den vanlige løsningen er da å etablere et interkommunalt selskap (etter lov om IKS). Dette er en selskapsform som er etablert for å gjøre det lettere for kommunene å samarbeide om å løse oppgaver. Det finnes likevel alternativer, både i form av kommunale samarbeid etter § 27 i kommuneloven og å etablere interkommunale AS.

Fra vår undersøkelse har det kun i ett tilfelle vært diskutert å etablere et interkommunalt AS, og det var i forbindelse med organiseringen av et selskap for vann, avløp og renovasjon i Rogaland, kalt ROVAR AS. Ideen ble imidlertid avvist, blant annet av Stavanger kommune. Dette tyder likevel på at IKS vanligvis blir sett på som løsningen når man ønsker å få i stand et samarbeid mellom flere kommuner.

På samme måte som IKS har blitt ansett som en god løsning for samarbeid mellom kommunene, har AS blitt sett på som en god løsning der primær oppgaven til et selskap er å drive næring. Det mest typiske eksemplet er å omdanne det kommunale energiverket til et AS. Fra våre intervju er det drift av kino som har fulgt en lignende utvikling. Det er dermed en klar oppfatning om at der det kommunale selskapet skal drive næringsvirksomhet eller kommer i konkurranse med andre, er AS-modellen den beste. Fra Drammen har vi hentet et eksempel der det klart skiller mellom ulike organisasjonsmodeller alt etter virksomhetens formål og hvem som er eiere:

«Renovasjonselskapet for Drammensregionen ble eksempelvis etablert som et IKS fordi det var flere kommuner som gikk sammen. Samarbeid mellom kommuner er således en begrunnelse for IKS. Valg mellom AS og KF er knyttet til virksomhetens markeds- og konkurranse situasjon. Dersom virksomheten skal operere i et marked og konkurrere med andre private aktører, velges gjerne AS. Tilsvarende tilnærming ligger til grunn for at barnehager ble et KF. Barnehagedriften er ikke en virksomhet som opererer i et konkurransemarked, selv om det er mange private aktører inne.»

En litt annen vurdering får vi fram i Lier kommune, der valg av KF fremfor AS blir sagt å handle om i hvilken grad ulike tjenester lar seg telle og måle:

«Når det gjelder hva som er valgt å legge ut av tjenester er ikke skillet mellom kommunens kjerneoppgaver og oppgaver i randsonen det avgjørende. Det er evnen til å måle og lage bestillinger som har vært avgjørende. Oppgavene innen teknisk sektor er lettere å måle, veie, telle enn oppgavene innen helse, sosial og skole.»

Et annet trekk ved valg av organisasjonsløsning er at tidligere erfaringer påvirker fremtidige valg. Har man gode erfaringer med en gitt modell, velges den i stedet for å velge noe ukjent. Kjennskap til en organisasjonsform, både hvordan den etableres og hvordan den kan styres, blir avgjørende. Argumentet ligger tett opptil det som vi tidligere har omtalt som en trend i retning av å etablere selskap, men poenget her er mer at man velger kjente løsninger. Fra organisasjonsteorien er det vist at organisasjoner i sin søking etter løsning på problem leter i nærheten av tidligere løsninger. Det handler om standard operasjonsprosedyrer (March og Olsen 1989:21 ff).

«Valg av IKS-formen på dette samarbeidet har dannet «presedens» for valg av løsninger i etterfølgende saker om organisasjonsløsninger, både i forhold til gamle og nye samarbeid.»

Det må også nevnes at stiftelsesformen generelt blir omtalt som lite ønskelig. Det beste eksemplet er Boligselskapet i Lier, som i første omgang ble organisert som en stiftelse. Ulempene ved denne organisasjonsmodellen mener lokalpolitikerne å kjenne godt til.

Problemet er at stiftelser eier seg selv, og det var nettopp den «iboende djevlskapen» i boligstiftelsen som var bakgrunnen for ønsket om omdanning til et kommunalt AS.

«Stiftelse er selveiende og overtar derved også verdistigningen på eiendomsmassen. I 1999 ble det igjen snakk om å selge boliger til stiftelsen og spørsmål om tap av verdistigning kom på dagsorden. Rådmannen foreslo omgjøring til aksjeselskap, etter råd fra styreleder. Dette ble realisert, og stiftelsen ble avviklet.»

Noen omfattende drøftinger om fordeler og ulemper knyttet til ulike organisasjonsmodeller synes ikke å være vanlig. Typisk får de folkevalgte forelagt seg en sak om å etablere et selskap med tilhørende organisasjonsform. Noen prinsipiell drøftelse av ulike selskapsformer er sjelden i følge informantene. Her er det imidlertid ett unntak, og det gjelder for Drammensregionen. Her fikk regionrådet utarbeidet en egen rapport som drøftet ulike organisasjonsmodeller for samarbeid kommunene imellom. Denne rapporten er blitt behandlet i alle kommunene og resulterte i bred oppslutning rundt IKS som modell. Både i Bergen, Stavanger og Sandnes har de imidlertid lagt opp til en overordnet debatt om kommunenes bruk av selskap som fenomen og hvordan disse skal styres.

For å oppsummere, er kanskje dette siste, at det sjelden foreligger en vurdering av ulike alternativ, det mest slående når det gjelder kommunenes valg av organisasjonsform. Inntrykket er at organisasjonsmodellene gir seg selv eller at det er noe tilfeldig at man havnet på en bestemt modell. I denne sammenhengen viser Gjertsen og Martinussen (2006:44) at i forbindelse med etableringen av Bergen Vann KF i liten grad ble vist til lokalt opplevde problemer med den kommunale organiseringen, men at det i stedet var generelle oppfatninger om at foretaksorganisering kan gi av fordeler.

I innledningen antydet vi at kanskje det ville ligge en vurdering til grunn knyttet til graden av fristilling fra kommunen. Og, det gjør det til en viss grad. Grovt kan vi si at næringsvirksomhet gjerne får større frihet og organiseres som AS, mens virksomheter som leverer kommunale tjenester i større grad blir organisert som KF. Tilsvarende, når det skal etableres et formelt samarbeid mellom kommuner faller valget gjerne på IKS (etter egen lovgiving).

Avslutning

Begrunnelsene for å etablere fristilte selskap i Norge ser ikke ut til å avvike mye fra de begrunnelser som blir gitt i litteraturen generelt. Fristilte selskap oppfattes å ha en rekke forlokkende egenskaper som gjør dem attraktive. Hovedbegrunnelsen for å etablere selskap blir dermed at det skal gi økt effektivitet og bedre tjenester.

Den andre hovedbegrunnelsen, som kanskje er like sentral som effektivitet og kvalitet på tjenestene, er betydningen av de situasjoner som kommuner kan komme opp i. Vi tenker da på selskapsdannelser som en løsning på en kommunes finansielle utfordringer eller for å sikre at ressurser blir brukt til sitt opprinnelige formål. Den friheten kommunene har til å selv velge organisasjonsform og å opprette egne selskaper brukes aktivt. Den åpner for muligheter i mange retninger.

Motivene for selskapsetableringer viser også klare partipolitiske skiller. Skillet mellom høyre og venstresiden i politikken i synet på privatisering, konkurranseutsetting og selskapsdannelse kommer til synet i analysene av motiv. Det kan likevel diskuteres hvor dypt disse forskjellene stikker. Der selskapsdannelse kan gi mulighet for å realisere andre kommunale målsetninger, ser det ikke ut til at svært mange er prinsipielt imot å etablere fristilte selskap. Da heller målet, eksempelvis et nytt sykehjem, midlet.

Avslutningsvis har vi sett at valg av organisasjonsmodell synes delvis å være tilfeldig. Det er ikke dermed sagt at man har et ubevisst forhold til valg av organisasjonsform. AS blir gjerne valgt i forbindelse med forretningsvirksomhet og IKS når interkommunalt samarbeid blir dannet. Men det er også en tendens til at valget av organisasjonsform ikke er basert på hva som er mest tjenelig for det selskapet som skal etableres. Valget faller gjerne på den organisasjonsformen man kjenner. Det er ikke et tilfeldig valg, men det er heller ikke basert på en vurdering av hva som vil være best gitt det selskapet som skal etableres. Andre ganger mangler lokalpolitikere grunner for å velge den ene organisasjonsformen fremfor den andre, eller ulike alternativ blir ikke vurdert i det hele tatt. Da velges gjerne det alternativet som ligger i bordet.

3 Styring av kommunale selskap

Den generelle politiske debatten knyttet til kommunale bedrifter og selskap er ofte en ideologisk debatt for eller imot selskapsdannelser. Men ettersom kommunene i stor grad velger å etablere selskap, er det viktig å drøfte hvilke muligheter for styring som faktisk finnes. Fristilling av kommunale selskap har ført til en debatt om politisk styring av selskapene. Kritiske røster er urolige for at mulighetene for politisk styring og kontroll reduseres, mens andre mener at utfordringen heller er at kommunene må forstå sin rolle som eiere. Som vist i kapittel 2 kommer denne uenigheten tydelig frem mellom partiene på høyre- og venstresiden i politikken. I denne debatten er det blitt pekt på at mange kommuner ikke har avklart relasjonen mellom kommunen som eier og selskapene sine. Resultatet er at kommunene blir passive eiere og at selskapene mer eller mindre seiler sin egen sjø. Undersøkelser viser at eierrollen innebærer spesielle utfordringer for kommunene og inntrykket er at kommunene i for liten grad opptrer som aktive eiere overfor sine selskap (Resch-Knudsen 2007:30, Ringkjøb m.fl 2006, ECON 2004). Saker som angår selskapene blir sjelden satt på den politiske dagsordenen.

Det underliggende argumentet i forventningen om at kommunene må ha et bevisst forhold til sine selskap, er at det ellers blir vanskelig, om ikke umulig, for kommunene å styre selskapene. I neste omgang blir det minimalt med tilsyn og kontroll. Selskapene kan sakte men sikkert bli isolert i forhold til den øvrige kommunale virksomheten. Det som etterlyses er at kommunene inntar en aktiv eierrolle.

At kommuner lar virksomheter de eier leve sitt eget liv er trolig en riktig beskrivelse i mange tilfeller. Men det er heller ingen automatikk i at det er god styring, tilsyn og kontroll med alle enheter som er en del av den kommunale basisorganisasjonen. I en middels eller stor kommune er det sannsynligvis enheter som også lever sitt eget liv uten særlig oppmerksomhet fra andre enn de som jobber der og som eventuelt mottar tjenester derfra. Dermed er det ikke nødvendigvis et spørsmål om organisering eller organisasjonsmodell, men like mye et spørsmål om oppmerksomhet mot en enhet eller en bestemt tjeneste som er avgjørende for styring, tilsyn og kontroll.

Uansett kan kommunene bli mer bevisst sin rolle som eier. De fristilte selskapene blir da en del av den kommunale virksomheten og kommunen som eier forholder seg jevnlig til sine selskap. Utgangspunktet her er at det finnes mange fristilte selskaper i kommunene, og da vil det være en viktig diskusjon hvordan kommunene bør forholde seg til sine selskaper. Dette er et normativt spørsmål, der både et passivt og aktivt eierskap kan være svaret.

I kapitlet skal vi derfor se nærmere på kommunenes ivaretagelse av sitt eierskap. Vi skal kartlegge måte kommunene forholder seg til sine selskap på og hvilke ordninger for kontakt som er etablert mellom kommune og selskap. Slik sett handler kapitlet grunnleggende sett om styring. Vi starter kapitlet med en diskusjon om organisasjonsutforming i

kommunene og en systematisering av de ulike formene for styring som er mulig overfor fristilte selskap. Deretter ser vi nærmere på hvordan styringen av selskapene blir oppfattet i den spørreskjemabaserte undersøkelsen i kommunene, men også på bakgrunn av intervju. Dette handler i hovedsak om hvor sterkt selskapene styres. Kapitlet avsluttes med at vi ser nærmere på de ordningene for samhandling med selskap som benyttes i prosjektkommunene.

Utfordringer ved nye organisasjonsformer

Måten offentlige organisasjoner er utformet på har betydning for både folkevalgt styring og folkelig demokratisk kontroll. Erkjennelsen av at organisering har betydning, åpner for at reorganisering kan være et virkemiddel for å oppnå bestemte effekter. Organisasjonsutforming innebærer å endre organisasjonen for å påvirke atferd i ønsket retning. Organisasjonsutformingsperspektivet er optimistisk ettersom det baserer seg på at mennesker eller grupper av mennesker gjennom bevisste handlinger er i stand til å endre sine egne betingelser. Men erkjennelsen av organiserings betydning har også en mer pessimistisk tolkning. Organisasjonsdesign er ikke enkelt. Organisasjoner er i seg selv ofte komplekse systemer, og de inngår i samhandling med komplekse omgivelser. Det kan derfor være vanskelig å overskue konsekvensene av gitte omorganiseringsforsøk. I forrige kapittel viste vi at det i kommunene er stor tro på omorganisering som virkemiddel.

Mange forsøk på å endre offentlige organisasjoner gjennom endringer av organisasjonsstrukturen vil ha implikasjoner for demokratiets virkemåte. Organisasjonsendring kan være bevisst innrettet mot å styrke de folkevalgtes rolle eller velgernes rolle, eller slike effekter kan fremkomme som bivirkninger av organisasjonsformer som er etablert primært med andre formål for øye. Forvaltningspolitikken innenfor offentlig sektor vil imidlertid ideelt ha som sin basis at forvaltningen skal utformes slik at den blir et best mulig redskap for de folkevalgte og, derigjennom, det folket som den politiske makten utgår fra.

Veksten i kommunale selskap aksentuerer spenningen mellom to ulike styringsmodeller innenfor offentlig sektor. På den ene siden har vi den tradisjonelle hierarkiske modellen, som gjerne assosieres med den parlamentariske styringskjeden. De formelle styringsinstitusjonene, eller *government*, er i fokus innenfor dette perspektivet. All makt utgår fra innbyggerne, men ivaretas av valgte representanter. De folkevalgte fatter vedtak på vegne av innbyggerne, som administrasjonen i neste omgang iverksetter (Olsen 1978, Bovens 2005). Administrasjonen skal fungere som sekretariat, rådgiver og iverksetter. Innenfor denne ideelle forestillingen av det politiske systemet er det lett å identifisere det formelle maktsenteret. All utøvelse av makt kan dermed tilbakeføres til ett enkelt sentrum. Dermed er ansvars plassering og -utkrevelse i prinsippet heller ikke komplisert.

Et annet perspektiv på offentlig styring er at politikk kommer i stand som resultat av samhandling mellom aktører innenfor ulike offentlige organisasjoner, private aktører og aktører innenfor sivilsamfunnet. I motsetning til «government» som kan identifiseres som et sett formelle organisasjoner, er *governance* et system der oppmerksomheten rettes

mot samhandling mellom ulike styringsaktører. Governance kan betraktes som en slags styringsmodus der politiske utfall skapes innenfor ulike autoritetssentra (Rhodes 1997, Kooiman 1993). De offentlige institusjonenes autoritet er enten spredd ut, og således svekket, eller desentralisert. Desentralisering kan bety en svekking av de offentlige institusjonenes autoritet, men kan like gjerne betraktes som en strategi for å opprettholde eller styrke autoriteten.

Skillet mellom *government* og *governance* finner vi også om vi ser nærmere på hvordan de ulike organisasjonsformene kommunene kan velge er koplet til kommunene. Government og hierarkisk styring finner vi når kommunene organiserer seg med egne avdelinger eller etater. De folkevalgte er øverste myndighet i kommunen og avgjør hva de respektive avdelingene skal gjøre.

Når det gjelder governance, er «kommandolinjene» typisk ikke like klare. Både IKS, AS og stiftelser kan ses som uttrykk for governance. Dette uttrykkes blant annet ved at AS og IKS er egne juridiske personer, noe som innebærer at de kan inneha selvstendige rettigheter og forpliktelser. Kommunene er eiere, og eierstyring må typisk utføres gjennom et eierstyringsorgan, for eksempel generalforsamlingen i et aksjeselskap, jf. aksjeloven § 5-1. Selskapene forvaltes videre av egne styre, ikke kommunestyret. I den grad kommunen har opprettet selskap, innebærer det en fragmentering av det styringsansvaret som tidligere har ligget i kommunestyret (Bogason 1996). Videre er det slik at noen av selskapene er heleide av kommunen, mens mange er basert på delt eierskap, enten med andre kommuner eller med private aktører. En del av aksjeselskapene er således eksempler på offentlig–privat samarbeid. Aksjeselskapene kan også organisere og regulere samarbeid mellom flere kommuner, som et alternativ til de interkommunale selskapene. Selskapsetableringene bidrar i alle fall til at politisk makt og initiativ i kommunene flyttes ut av kommunestyresalen. Beslutninger treffes oftere i samarbeid mellom ulike kommuner. Etablering av interkommunale selskap må derfor også forstås som fragmentering av folkevalg makt.

Kommunale selskap representerer uttrykk for i alle fall to ulike former for governance. For det første er selskap eksempler på samarbeid mellom styringsaktører med ulik bakgrunn; noen fra offentlig sektor, noen fra privat, men også samarbeid mellom aktører fra ulike kommuner. For det andre er kommunale selskap eksempler på flernivåstyring. Folkevalgt styring ivaretas av organer som er utpekt av kommunen som eier, men der disse selskapsstyrene har et selvstendig ansvar for selskapets virksomhet. Governance-perspektivet er for oss et utgangspunkt for å stille noen spørsmål om betingelser for folkevalgt styring når kommunale oppgavefelt blir fristilt. I hvilken grad og på hvilke måter kan politikerne styre innholdet i kommunale oppgaver som er lagt ut i forskjellige former for selskap?

Spenningen mellom de to modellene, government og governance, finner vi også igjen om vi ser nærmere på den siste maktutredningen. Når utviklingen for de folkevalgte sin makt og styring kommenteres pekes det på at politikerne har tapt makt:

«De politisk ansvarlige har derimot mistet makt til fristilte og uavhengige selskaper.» (NOU 2003: 19, s. 56).

Det som tidligere lå innenfor statens egen organisasjon er blitt fristilt. Legger vi den parlamentariske styringskjeden til grunn, har politikerne tapt makt. Sitatet viser at den parlamentariske styringskjeden fremdeles er en referanse for kritikk av offentlige organisasjoners virkemåte. Samtidig understreker maktutredningen i sin konklusjon en tro på at den hierarkiske styringen, eller den tradisjonelle forvaltningspolitikken, sikrer demokratisk kontroll og styring, mens oppfatningen altså er den motsatte når det gjelder fristilling og etablering av selskap.

Ulike styringsstrategier

Det er i forhold til de fristilte selskapene at kommunene må opptre i rollen som eiere. Kommunene kan styre fristilte selskap bare gjennom sitt eierskap. De folkevalgte må «styre på distanse» (Rose 1996). I eierrollen står kommunene overfor ulike forventninger og valg, og det er mulig å skille mellom de krav som stilles gjennom lovgivningen og de muligheter kommunene har for å utforme en lokalt tilpasset eierrolle. I forhold til de ulike formene for fristilling varierer kommunenes muligheter til å styre. Et kommunalt foretak vil som en del av kommunen inngå i budsjettprosesser og kunne styres på den måten, samtidig som kommunestyret vedtar vedtektene for foretakene, jf. Kommune-loven § 62 første ledd. Kommunestyret kan videre utøve eierstyring gjennom valg av styremedlemmer, jf. Kommuneloven § 65 tredje ledd. Dessuten er foretakets styre underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet, jf. Kommuneloven § 6. Eierstyring i aksjeselskap utøves gjennom generalforsamlingen, jf. Aksjeloven § 5-1. De viktigste eierstyringsredskapene er fastsettelse og endring av vedtekter, jf. Aksjeloven § 5-18, valg av styremedlemmer, jf. § 6-3 første ledd, og generalforsamlingens posisjon som øverste myndighet som blant annet gir instruksjonsmyndighet overfor styret, jf. Aksjeloven § 5-1. I et IKS utøves eierstyringen gjennom representantskapet, jf. Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven) § 7. Representantskapet er selskapets øverste myndighet, jf. IKS-loven § 7 første ledd. Det har dermed full instruksjonsrett overfor styret. Representantskapet velger styremedlemmer, jf. IKS-loven § 10 annet ledd. Kommunestyret kan imidlertid utøve en noe mer direkte eierstyring enn i et aksjeselskap ved sin eksklusive kompetanse til å endre deler av selskapsavtalen, jf. IKS-loven § 4 annet ledd. Selskapsavtalen tjener samme funksjon som vedtektene i et aksjeselskap. I stiftelser har kommunen svært begrenset mulighet til å sikre seg løpende styringsmuligheter. Dette har sammenheng med at stiftelsesloven bygger på det såkalte selvstendighetskriteriet, noe som innebærer at stiftelsen som rettssubjekt blant annet skal opptre selvstendig overfor oppretteren. Kommunen har imidlertid mulighet til å sikre seg noe innflytelse blant annet gjennom en begrenset rett til valg av styremedlemmer, jf. § 27.

Men i tillegg til de formelle styringsmekanismene som finnes i lovverket kan kommunene etablere styringsmekanismer utover minimumskravene, eksempelvis ved å få dette vedtektsfestet eller inn som en del av en selskapsavtale. Disse spørsmålene er særlig knyttet til forholdet mellom kommunen som eier og styreorganene i de ulike selskapene. Det handler blant annet om innsyn, offentlighet og styring. Eksempler på

slike mekanismer er å vedta en egen eierstrategi for kommunen som regulerer ulike sider ved kommunens eierskap, kommuner kan ha ordninger med eiermøter der representanter for eierne møter representanter fra selskapene eller det kan utformes en eierstrategi for hvert enkelt selskap. Dette er bare tre av mange muligheter som viser at kommunene i utgangspunktet har stor frihet til å forvalte eierskapet av kommunale selskap.

Det må også nevnes at spesielt for interkommunale selskap kan det være utfordringer i å samordne interessene til et større antall eierkommuner. Samarbeidet kan fungere greit så lenge det er få og små konflikter, men når enkeltkommuner har avvikende syn fra de øvrige deltakerne, kan enkeltkommunene lett blokkere vedtak. Hver enkelt kommune kan dermed i større eller mindre grad sitte med vetorett. Dette kan også reise demokratiske problemer ved at innbyggerne i de ulike deltakerkommunene har ulike oppfatninger om de tjenestene selskapet leverer – hvem skal de holde ansvarlige for at de eventuelt ikke får oppfylt sine ønskemål?

Sentralt for å kunne forstå kommunenes måte å utøve sitt eierskap på er kjennskap til bakgrunnen for at ulike selskap er blitt etablert. Motivene for selskapsdannelsene gir viktige premisser for hvordan kommunen vil forholde seg til selskapene. Her har vi i kapittel 2 vist at det viktigste for kommunene generelt sett er forventninger knyttet til økt effektivitet og bedre tjenester. I en undersøkelse fra Rokkansenteret og Høyskolen i Oslo kom det fram at det overordnede motivet for å etablere selskap har vært å gi økt handlingskapasitet ved produksjon av de aktuelle tjenestene (Ringkjøb m.fl 2006). Da blir det gjerne sentralt med en klar grenseoppgang mellom selskap og kommune for at selskapene skal få frihet til å utnytte de muligheter som ligger i en fristilt organisasjon. På den måten vil forventningene til selskapene kunne ha betydning for graden av styring med selskapene.

På bakgrunn av dette har vi forsøkt å systematisere kommunenes styringsstrategier langs minst to dimensjoner: For det første med hensyn til *styringsgrad* og for det andre med hensyn til *styringsformalisering*. Styringsgrad indikerer i hvor stor grad kommunene som eiere gir signal eller utøver direkte styring overfor selskapene, og styringsformalisering indikerer i hvor stor grad det er etablert faste rutiner eller ordninger for samhandling og rapportering mellom selskapene og kommune. Ulike kombinasjoner av disse er vist i figuren nedenfor.

Figur 3.1: *Ulike kommunale eierstrategier*

		Styringsformalisering	
		Høy	Lav
Styringsgrad	Høy	1	2
	Lav	3	4

I rute 1, med både høy styringsformalisering og styringsgrad, er det etablert tydelige ordninger for relasjonen mellom eier og selskap på samme tid som eier har klare og uttrykte styringsambisjoner. Kommunene søker både å sikre seg fordelene ved høy grad av politisk styring samtidig som de vil høste av de fordeler selskapsorganiseringen gir.

I rute 2, lav styringsformalisering og høy styringsgrad, er det ikke etablert ordninger for relasjonen mellom eier og selskap utover hva lovverket krever, men kommunen som eier har sterke styringsambisjoner og styrer gjerne fra sak til sak.

I rute 3, med høy styringsformalisering og lav styringsgrad, er det etablert tydelige ordninger for samhandling mellom eier og selskap, men selskapet blir gitt stor frihet i den daglige driften. Dette er målstyringsmodellen i ren form, der kommunene fastsetter mål og rammevilkår, mens selskapet har stor frihet til å velge midler for å nå målsettingene. Organisasjonsoppskriftens viktigste forsvarere vil betrakte denne strategien som den mønstergyldige (Resch-Knudsen 2007: 37).

I rute 4, med både lav styringsformalisering og styringsgrad, har kommunen i liten grad formalisert samhandlingen mellom kommune og selskap, samtidig som de heller ikke har sterke styringsambisjoner. Denne kombinasjonen er uttrykk for fravær av eierstyring.

Styringsgrad

Det første elementet i kommunenes styring av selskapene har vi definert som styringsgrad. I hvor stor grad er kommunene involvert i styringen av de selskapene de eier? Skjer styringen først og fremst ved etablering og gjennom vedtekter, på generalforsamling eller representantskap, eller er det en kontinuerlig styring gjennom året? Her har vi stilt spørsmål om en rekke måter kommunene kan styre sine selskap på og resultatene fremkommer av tabell 3.1.

Tabell 3.1: *På hvilken måte styrer kommunene sine selskap? Prosent (N=100%)*

	Helt uenig	Både og	Helt enig	Totalt	N
Kommunen styrer gjennom den som representerer kommunen som eier på generalforsamlingen	21	31	48	100	205
Kommunen styrer gjennom selskapsvedtekter	17	41	43	101	206
Kommunen styrer gjennom en bevisst oppnevning av styremedlemmer	21	41	38	100	206
Kommunen styrer ved å definere innhold og kvalitet på tjenestene de kommunale selskapene skal utføre	18	45	37	100	206
Kommunen styrer gjennom en strategi for det enkelte selskap	26	47	28	101	206
I selskap har daglig leder fritt spillerom	31	41	28	100	203
Kommunen styrer gjennom å sette klare resultatkrav	32	42	26	100	203
Kommunen styrer gjennom jevnlig kontakt mellom selskapene og kommunen	29	46	25	100	206
Kommunen kaster styreleder/styret dersom selskapet ikke drives som kommunen ønsker	51	26	24	101	204
I selskap har styreleder fritt spillerom	35	45	21	101	204
Kommunen styrer gjennom å instruere styrene dersom det er nødvendig	52	31	18	101	205
Kommunen styrer gjennom uformelle personkontakter	47	38	15	100	204

Spørsmål: Forholdet mellom kommunen og kommunens selskap. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 helt enig)?

Ikke overraskende er det styring gjennom generalforsamling og vedtekter som blir oppfattet som de viktigste styringsinstrumentene overfor kommunale selskap. Dette er de tradisjonelle styringsmekanismene som man formelt sett må forholde seg til etter lovverket. Bruker man kun disse, gir det muligheter for minimumsstyring. Imidlertid er det ingenting i veien for at både vedtekter og generalforsamling kan komme med omfattende krav til selskapene, som i praksis vil bety høy grad av styring. Videre viser det seg at oppnevning av styremedlemmer og å sette krav til kvaliteten på det som blir levert også er viktige styringselement. Ser vi nærmere på den andre siden av skalaen, viser det seg at drastiske styringstiltak er langt mindre vanlig. Å instruere styrene eller kaste styret eller styremedlemmer er sjelden kost. Dette er også som forventet. Å instruere eller kaste et styre blir nok først brukt når alle andre styringsformer er forsøkt. Denne type tiltak forekommer trolig når det er stor uenighet mellom eiere og selskapsstyret eller når selskapet ikke har levert som forventet. Når det i liten grad fremkommer her, tyder det på at det er lite konflikt mellom styrene og kommunene. Samtidig viser undersøkelsen at dette styringsinstrumentet også kan brukes, men at det i hovedsak antagelig fungerer som et ris bak speilet. Ellers suppleres denne analysen oversikten over hvordan kommunene forholder seg til sine selskap (kapittel 5), der tendensen er i retning av at nye styringsformer i liten grad er etablert i kommunen. Eksempelvis er det ikke noen stor andel som sier at kommunen har en egen strategi for hvert enkelt selskap.

I innledningen av dette avsnittet presenterte vi et skille mellom sterk og svak styring fra kommunenes side. Gjennomfører vi en faktoranalyse, finner vi også et skille ut fra graden av styring som viser en tredelt styringsgrad. Vi kan dele styringen inn i *sterk*, *myk* og *fravær* av styring. Dette er vist i tabell 3.2.

Tabell 3.2: Faktoranalyse. På hvilken måte styrer kommunene sine selskap?

	Sterk styring	Myk styring	Fravær av styring
Kommunen styrer gjennom jevnlig kontakt mellom selskapene og kommunen	,620	,407	-,051
Kommunen styrer gjennom å instruere styrene dersom det er nødvendig	,719	,017	-,120
Kommunen styrer gjennom uformelle personkontakter	,569	-,397	,399
Kommunen styrer gjennom en bevisst oppnevning av styremedlemmer	,496	,271	-,118
Kommunen styrer gjennom å sette klare resultatkrav	,543	,458	-,083
Kommunen kaster styreleder/styret dersom selskapet ikke drives som kommunen ønsker	,648	,235	-,275
Kommunen styrer gjennom selskapsvedtekter	,266	,666	-,047
Kommunen styrer gjennom en strategi for det enkelte selskap	,255	,713	-,166
Kommunen styrer gjennom den som representerer kommunen som eier på generalforsamlingen	-,047	,613	,106
Kommunen styrer ved å definere innhold og kvalitet på tjenestene de kommunale selskapene skal utføre	,298	,449	-,216
I selskap har daglig leder fritt spillerom	-,167	-,041	,911
I selskap har styreleder fritt spillerom	-,142	-,030	,914

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Sterk styring gir seg utslag i den første faktoren som omfatter en rekke av forklaringsene ovenfor. Det gjennomgående trekket er et tett forhold mellom kommune og selskap og at mange styringsmuligheter brukes. Dette gjelder både instruksjon og å kaste et styre, men også jevnlig og uformell kontakt. Videre havner både oppnevning av styremedlemmer og å sette resultatkrav i samme faktor. Det er lett her å se for seg de aktive eierne som i stor grad følger med i det som skjer i de fristilte selskapene. Samtidig viste den forrige analysen (i tabell 3.1) at de sterkeste styringsformene sjelden var i bruk, hvilket innebærer at så aktive eiere som dette sjelden forekommer.

Den myke styringen samsvarer bedre med de mest vanlige måtene å styre selskap på. Styringen viser seg gjennom de tradisjonelle styringsmekanismene som vedtekter og generalforsamling, i tillegg til strategi for selskapene. Dette er en eierstyring hvor man legger rammene som selskapene skal operere innenfor, men altså holder fingrene av fatet når det kommer til den daglige driften. Vi kan tolke eierstyringen som å ta hensyn til de premisser som ligger i det å etablere selskap. Politikerne må gi slipp på litt av kontrollen og kontakten, og på den måten kan selskapene få de rammevilkårene som faktisk ligger i det å være et fristilt selskap. Selskapsorganisering innebærer her reelt sett økt frihet for virksomheten.

Den siste faktoren er fravær av styring. Selskapene får leve sitt eget liv, og dette kommer til uttrykk gjennom at styreleder og daglig leder har fritt spillerom. Etter at selskap er etablert, gis det i praksis få styringssignal fra eierne. Det totale ansvaret blir overlatt til styreleder og daglig leder. Potensialet for at denne typen styring fører til at selskapene lever sitt eget liv er definitivt til stede. Forholdet mellom kommune og selskap kan nærmest karakteriseres som frastøting fra kommunens side.

Alle disse sammenhengene gir mening, både i form av reell styring med selskapene, mulighetene for styring, men også ut fra politisk ståsted. Samlet forklarer disse 3 faktorene 56 prosent av variasjonen i materialet. På bakgrunn av denne analysen kan det være interessant å se nærmere på om det er forskjeller mellom respondentene, for det første ut fra erfaring fra styrearbeid og for det andre ut fra politisk ståsted.

En analyse (ikke vist her) av synet på kommunens styring av selskapene der vi bare har inkludert de kommunestyrerepresentantene som pr i dag har styreverv i kommunale selskap, viser bare minimale forskjeller i oppfatninger ut fra erfaring. I tillegg har vi gjort en tilsvarende analyse ut fra partitilhørighet, og da kommer det fram variasjon. Det er i større grad representanter fra partiene på høyresiden i politikken som ser på vedtekter og generalforsamling som de viktigste styringsinstrumentene, men også muligheten for å instruere. På venstresiden kommer den forventede skepsisen til selskapsdannelser fram ved at de i større grad ser for seg at både daglig leder og styreleder får fritt spillerom i selskapene. De mener også at mer av styringen skjer gjennom uformelle kontakter.

Hva viser intervjuene?

I innledningen til kapitlet skilte vi mellom sterk og svak styring av kommunale selskap. Bakgrunnen for at vi igjen vender tilbake til dette skillet, er at vi ikke finner eksempler i intervjuene på fravær av styring. Det kan tyde på at svarene gitt i spørreskjemaundersøkelsen mer er uttrykk for en frykt for at kommunen ikke styrer selskapene, enn at det faktisk er tilfellet.

Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan prosjektkommunene opptrer som eiere. Vi starter med å se på styringsgraden, altså hvor sterkt det styres, og deretter ser vi nærmere på ulike styringsmekanismer som kommunene har tatt i bruk.

Vanligst med «svak» styring av selskapene

Vi kan innledningsvis slå fast at svak styring av kommunale selskap er hovedtrenden. Vår definisjon av svak styring er at kommunene gjør det de må som eier overfor selskapene; det vil si at de holder seg til lovverket. I praksis stiller de på generalforsamling eller lignende og foretar nødvendige valg av styremedlemmer. Dette er en hovedtendens i materialet. Samtidig kommer det frem at å omtale styringen som svak, kan gi et unyansert bilde av hvordan kommunene vanligvis opptrer i eierrollen.

Det passive eierskapet kommer til uttrykk ved at eierne kun er aktive overfor et selskap i forbindelse med generalforsamling eller representantskap. En av våre informanter var veldig klar på at dette var situasjonen i hans kommune, noe som illustreres på denne måten:

«Min påstand er at flere av disse selskapene er totalt uten styring med rot i demokratiet. Selskapene blir ikke styrt verken av politikerne eller rådmannen, det blir en salgs egenstyring, altså en selvbestaltet styring.»

Denne situasjonen er ikke uvanlig i kommunene. Og i mange tilfeller oppfattes det heller ikke som et stort problem, fordi selskapet ivaretar den oppgaven de skal løse. I tillegg er det gjerne slik at politikerne til en viss grad følger med i hva som skjer i selskapet, men de reagerer ikke før de finner grunn for det. Et eksempel er politikeren som sier

«at de lever ikke mer sitt eget liv enn at vi passer på hele tiden gjennom årsmeldinger».

På et vis fremstår eierne som passive, men samtidig er de i beredskap i tilfelle det skulle være noe som tilsa at man burde ta et selskap nærmere i øyesyn.

«Betyr det at kommunene ikke styrer selskapene utover vedtektene? - Ja, så lenge det går greit, men skjer det noe så kan du være sikker på at kommunen begynner å røre på seg.»

Noe av utfordringen er også at politikerne ikke alltid ser hvilken rolle de har overfor selskapene. De vil gjerne styre, men da handler det om konkrete saker der et av kommunens selskaper har fått offentlig kritikk. En av våre informanter påpeker at

dette er en grunnleggende problemstilling som politikerne må tenke igjennom før selskap etableres.

«Det har vært bevisstløshet i forhold til de grepene som er tatt. Politikerne er ikke flinke nok til å skille mellom ombudsrollen, bestillerrollen og eierrollen. Rollene veves inn i hverandre.»

Et viktig moment der kommunene sin styring av selskapene kan omtales som svak, er mangelfull tilbakemelding til politikerne. Det etableres et skille mellom kommune og selskap, og de som sitter i selskapene er opptatt av selskapene og politikerne i politiske fora er opptatt av politiske saker. Realiteten blir at politikerne blir informert om kommunens selskap gjennom meldinger til kommunestyret som innholder årsmelding eller årsrapport, og svært sjelden blir disse tatt opp til diskusjon i kommunestyrene. Som en politiker som er medlem i et selskapsstyre uttrykker:

«Jeg må jo innrømme at vi som er styremedlemmer i selskapene konsentrerer oss om å sitte i selskapene, og dermed blir tilbakemeldingene til kommunene kanskje ikke så god over tid.»

Eller som en annen politiker sa:

«Jeg mener kommunestyrets forutsetninger for å styre IKS'er er svært liten fordi kontakten og rapporteringen fra den politiker som forvalter kommunens eierrolle er forferdelig liten. Det sentrale er at informasjonsflyten er liten.»

Det som viser seg i tillegg til mangelfull tilbakemelding, er at informasjon bare tilfaller noen få. På et vis handler dette om hvem eierne er, og i mange tilfeller er det i praksis de mest sentrale politikerne. For den «menige» lokalpolitiker er kanskje ikke engang styring og eierskap overfor kommunens selskap på dagsorden. Det er gjerne ordfører som stiller i representantskapet (i et IKS) eller på generalforsamlingen (i et AS). Videre behandles forhold knyttet til selskapene ofte i formannskapet. Resultatet er at kommunestyrene i liten grad blir involvert i hvordan eierskapet utøves.

Men til tross for at kommunene ikke alltid er aktive eiere, kan ikke selskapene gjøre hva de vil. Selskapene styres, og da først og fremst gjennom selskapsavtaler, vedtekter og signal på generalforsamling. Som en sa: «Det er vedtektene vi forholder oss til». Og vedtektene er viktig for alle vi har snakket med, men gjerne supplert med krav fremsatt på generalforsamlingen eller ved at generalforsamlingene har vedtatt en egen eierstrategi for sine selskap. I prinsippet er det heller ikke store forskjeller mellom de ulike organisasjonsformene. Både for KF, IKS og AS er det de samme styringsmekanismene som er sentrale, selv om foraene eierstyringen kommer til uttrykk i er ulike. I KF er det kommunestyret, i IKS representantskapet og for AS altså generalforsamlingen. For KF er det selvsagt slik at de også styres ved at de omfattes av budsjettprosessen i kommunene. Men da handler sakene primært om budsjett og ikke om kommunenes synspunkter som eiere.

Her viser intervjuene i tillegg at selskapene sjelden kommer på dagsorden etter at det er stiftet og vedtektene fastsatt. Unntaket her er Drammen. Her er selskapene og

styringen av disse stadig på dagsorden, også i kommunestyret – men mest i formannskapet og dette selvsagt fordi en meget stor del av kommunens økonomi forvaltes av selskapene. Situasjonen ellers er på et vis at jobben er gjort når selskapet er etablert, resten er opp til selskapet. Dette peker i retning av at kommunene styrer på et generelt og overordnet nivå der vedtekter og eventuelt en eierstrategi gir rammene som et selskap kan operere innenfor. Karakteristikken blir svak styring, men en slik karakteristikk kan også fremstå som direkte misvisende. For andre vil nettopp hevde at dette er å gi fristilte selskap den frihet som fristillingen er ment å gi. Deres poeng er at det vil være meningsløst å fristille deler av den kommunale virksomhet dersom politikerne ønsket å ha en finger med i den daglige driften. Som en politiker uttrykte det:

«Noen vil at vi skal styre selskapene. Om man aksepterer at det offentlige skal eie selskap, så er man nødt til å kompromisse når det gjeld styringsform. Det kan ikke være slik da at alle kommunestyre og hundrevis av lokalpolitikere kan være med å styre selskapet. Det går ikke. Det er jo svære virksomheter, som gir avkastning. Så skal vi først ha disse, så er det jo et paradoks at enkelte vil at det skal være svært demokratisk, og da kan vi ikke eie selskap på denne måten, fordi da vil de ikke kunne drive. Må akseptere at vi må gi slipp på en del av styringen. Om ikke blir det håpløst.»

Samtidig er det en enighet om at selskapsorganisering nettopp fører til tap av politisk kontroll, slik denne politikeren uttrykker:

«Ulempen med de nye organisasjonsløsningene, er at man gir fra seg folkevalgt kontroll. Fordelen er at kommunen får bedre tjenester. Jeg er villig til å ofre folkevalgt kontroll for å få bedre tjenester. Selskapsorganisering gir mindre innsikt i virksomheten og mindre muligheter for å gå i detaljer og dette er grunnen til at folkevalgt kontroll reduseres, men mulighetene for politisk styring og kontroll er gode nok.»

Men dette er ikke hele bildet. Vi har i kapittel 2 vist at en viktig grunn for å etablere selskap kan være synliggjøring. Synliggjøringen kan igjen føre til styrket politisk styring.

«Som vanlig bystyrerepresentant, opplever du det som lettere eller vanskeligere å styre et foretak sammenlignet med en kommunal etat?»

«Det er mye lettere. Lettere å få innsyn, alt blir mer synlig, for eksempel budsjett. Vi vet hvor alt er blitt brukt. Alle postene i budsjettet kjenner vi. I en etat er det gjerne poster som er umulig å finne frem i. Det blir mindre synlig. Jeg mener helt klart at flere deler av kommunen bør organiseres på denne måten. Jeg er slett ikke overrasket over at det blir slik.»

Samlet viser intervjuene at selskapene i prosjektkommunene blir styrt, men i forhold til vår todeling mellom sterk og svak styring må styringen karakteriseres som svak. Det avgjørende er likevel at det er stor forskjell på svak styring og fravær av styring. Det siste forekommer ikke i prosjektkommunene, selv om enkelte er svært kritisk til graden av styring. Forenklet kan vi si at kommunene som eiere gir selskapene rammer å operere

innenfor, og griper først inn dersom selskapene er i ferd med å gå utover rammene som er gitt.

Den måten kommunene forholder seg til selskapene på er også undersøkt gjennom spørreskjemaene til kommunestyrerepresentantene. Spørsmålet blir om vi ser samme tendens her som i intervjuene. Svarene er vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3: *Organisering og praksis. Prosent (N=100 %)*

	Helt uenig	Både og	Helt enig	Totalt	N
Detaljkontroll er ikke hensiktsmessig, kontroll av selskapene må bygge på tillit til styrene	11	27	62	100	202
Administrasjonen i kommunen er mer aktiv enn de folkevalgte overfor selskapene	16	50	35	101	197
Jeg er trygg på at det ikke forekommer korrupsjon i selskapene	23	34	44	101	199
De folkevalgte mister innflytelse når kommunal virksomhet etableres som egne selskap	27	22	51	100	203
Kommunestyremedlemmene følger godt med på driften av kommunens selskap	42	37	21	100	201
Utskilling av virksomhet i egne selskap gjør det lettere å skjule uetisk atferd	50	23	27	100	191
Selskapene kunne like gjerne vært eiet av andre	54	21	25	100	199
Den etiske standarden er høyere i selskapene enn i kommunens tjenesteproduserende etater	55	31	15	101	173

Spørsmål: Organisering og praksis i kommunale selskap: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig)

Undersøkelsen blant kommunestyrerepresentantene er på mange måter helt i samsvar med det intervjuene har vist. Fra tabell 3.3 ser vi en relativ stor enighet om at kommunal selskapsdannelse medfører mindre innflytelse for politikerne. Det er ingen stor uenighet om at avstanden mellom kommune og selskap øker og at denne reduserer politikernes innflytelse. Imidlertid sier politikerne at dette ikke kan kompenseres med detaljkontroll av selskapene, men at forholdet mellom selskap og kommune må bygge på tillit. Dette peker i retning av at når man først har valgt en organisasjonsform som innebærer økt fristilling, så må dette aksepteres og ikke forsøkes erstattet med økt detaljkontroll av selskapene. Her som i intervjuene synes holdningen å være at fristilte selskaper skal være reelt fristilt. Dette underbygges også av spørsmålet om politikerne følger godt med i kommunenes selskap hvor svarene peker i retning av at så ikke skjer. De fristilte selskapene er frie. Tilliten til selskapene kommer fram ved at en stor andel av respondentene er sikre på at det ikke forekommer korrupsjon i selskapene.

Men stress et klart bilde av at fristilling må innebære reell fristilling, er skepsisen stor til at kommunene bør kvitte seg med selskapene. Et flertall av respondentene peker på at det ikke er likegyldig hvem eierne er. Det offentlige eierskapet er viktig, selv om det ikke vil si sterk styring og kontroll. Det kan tyde på at det å eie gir en innflytelse likevel. Men det handler kanskje heller om mulighetene for å kunne styre dersom det skulle være behov for det, enn det handler om detaljkontroll. Det er heller ingen tro

på at å endre organisasjonsform fører til høyere etisk standard, på samme tid som det ikke blir oppfattet slik at fristillingen gjør det lettere å opptre uetisk.

En rimelig tolkning av resultatene vist i tabell 3.3 er at det ikke er spørsmålet om organisasjonsform som er avgjørende når det gjelder styring, kontroll og etiske spørsmål, men heller spørsmålet om tillit. Det samme kan sies om detaljkontroll. Både innenfor den tradisjonelle kommuneorganisasjonen og i fristilte selskap, er det ikke mulig å gardere seg mot utro medarbeidere. Det som kommer til uttrykk er både en erkjennelse av at politikerne umulig kan ha en finger med i alt som skjer i kommunen, enten det er innenfor eller på utsiden av kommuneorganisasjonen. Desentralisering, delegering og økt autonomi er akseptable løsninger for i det hele tatt å kunne styre store organisasjoner som kommuner. Det kan også være grunnen til at vi ser en tendens i retning av at administrasjonen i kommunene er mer aktiv overfor selskapene, samtidig som det ikke kritiseres av politikerne. Praksis viser at lokalpolitikerne har et avslappet forhold til selskapene. Dette funnet er i tråd med tidligere undersøkelser som har pekt på at selskapene i stor grad får leve i fred fra politikerne i det daglige (Gjertsen og Martinussen 2006, Ringkjøb m. fl 2006). Forskjellen er at denne undersøkelsen viser at eierne likevel følger med.

Og dette bildet er i samsvar med hva styremedlemmene rapporterer når de blir spurt om forholdet mellom kommune og selskap. Konkret har vi fremmet en påstand om at det kommer få føringer fra kommunene som eiere om hvordan selskapet bør styres. Her viser resultatene at 45 prosent av styremedlemmene er helt enige i en slik påstand og rundt 20 prosent sier seg helt uenige. Poenget her er at dette er i samsvar med det som lokalpolitikerne også hevder. Tilsvarene sammenfall finner vi når vi spør om lokalpolitikerne og administrasjonen sin aktivitet overfor selskapene. Dette er vist i tabell 3.4.

Tabell 3.4: *Styremedlemmenes syn på politikernes og administrasjonens interesser for selskapene. Prosent (N=100 %)*

	Helt uenig	Både og	Helt enig	Totalt	N
Kommunestyremedlemmene følger godt med på driften av kommunens selskap	27	43	30	100	170
Administrasjonen i kommunen er mer aktiv enn de folkevalgte overfor selskapet	23	41	36	100	187

Og ikke nok med det, styremedlemmene er klare på at de heller ikke ønsker seg flere føringer fra kommunens side. Hele 57 % av styremedlemmene er uenige i en påstand om at det er for få føringer fra kommunene. Samlet viser dette at både lokalpolitikerne og styremedlemmene mener at situasjonen slik den fremstår er tilfredsstillende.

Den vanligste formen for styring av kommunale selskap kan karakteriseres som minimumsstyring fra eiernes side. Det vanlige er ikke totalt fravær av styring, selv om noen mener det. Hovedtendensen er heller at man som eier kan være passiv, men ikke ubevisst. Styringen tyder ikke på en aktiv eier, men eieren holder et øye med det som selskapene foretar seg og vet om mulighetene for å gripe inn dersom det trengs.

Det synes også å være en relativt stor enighet om at det er slik selskap skal styres. I sum tyder dette på at lokalpolitikerne ikke er urolige for styringen av de kommunale selskapene.

Mer om sterk styring, som er mindre vanlig

Vi har ovenfor gitt et innblikk i hovedmønsteret som trer frem i undersøkelsen, som altså viser at styringen av de fleste oppfattes om svak, om enn ikke fraværende. Det er likevel eksempler på styring som kan karakteriseres som sterk, og det er denne vi skal problematisere litt i det videre.

I faktoranalysen tidligere i kapitlet kom det frem en sammenheng mellom styringsmekanismer som vi samlet definerte som sterkt styring. Det som preget svarene var en relativt tett kontakt mot selskapene, samtidig som eierne ikke var uvillig til å bruke sterke virkemidler som instruksjon og eventuelt kaste styret eller styreleder om det skulle være nødvendig. Men selv om vi har definert denne faktoren som sterk styring, kan det argumenteres for at enkelte styringsmekanismer er langt sterkere enn andre. De sterkeste virkemidlene er å instruere et styre eller selskap og når en eier skifter ut et helt eller deler av et styre. Skillet her går mellom *det å gripe direkte inn* som eiere og der eier ønsker å *påvirke* den daglige driften. Om vi ser på det siste først, kan det dreie seg om at kommunene styrer gjennom å påvirke driften mer indirekte ved *oppnevning av styremedlemmer*, ved å *sette klare resultatkrav*, gjennom *jevnlig kontakt og mer uformelle personkontakter*.

Når det gjelder *oppnevning av styremedlemmer* som styringsmekanisme, er det tydelig at det er et klart skille mellom dem som ønsker politikere i styrene for å sikre at man har en hånd på rattet og de som mener at dette kan føre til uklare roller for politikerne. Vi kommer tilbake spørsmålet om politikere i styrene i kapittel 4. Her er det styreoppnevning som styringsvirkemiddel som er det sentrale, og på mange vis fremstår oppnevning av styret som et sterkt virkemiddel for kommunene. Det sentrale er at et godt sammensatt styre sikrer at eiers interesser blir ivaretatt. Som en politiker sa:

«Den makten som eierne har gjennom kontroll med styrene er et helt sentralt element i selskapsstyring.»

Det andre elementet som kom frem i spørreundersøkelsen var at eierne kunne styre gjennom å sette klare *resultatkrav* til selskapene. Slike krav opplever ikke våre informanter i intervjuundersøkelsen at eierne kommer med, men da forstått som at selskapet har fått et klart mandat fra eierne. Det er krav om å levere en tjeneste eller det kan være omsetningskrav, men disse er i de færreste tilfellene særlig presise. Situasjonen er snarere slik at det er mangel på klare krav og kommunene har heller ikke sagt noe om hva de vil med selskapene de eier. Skal det skapes en avkastning, tjenester på et visst nivå og tilfredse bruker? Det etterlyses en mer bevist holdning fra kommunen som eier. Enten er det ikke utformet noe mandat, eller det er lite presist. Følgende eksempel illustrerer poenget:

«Har dere mandat fra kommunen? - Nei, det burde vært eierstrategi, vi har vedtekter, men ikke noe mer.»

Sitatet ovenfor viser til at dette kan løses om kommunene vedtar en eierstrategi for hvert enkelt selskap. I Drammen og Lier kommuner gjennomfører de en slik prosess, og da blir eierstrategien en viktig styringsmekanisme for kommunene. Hvert enkelt selskap har egen eierstrategi «som peker ut hvordan vi som eiere ønsker at selskapene skal utføre sitt mandat.» I nesten samtlige intervju i alle kommunene blir det enten etterlyst en eierstrategi for kommunen eller for hvert enkelt selskap, eller det blir omtalt som et positivt tiltak for at kommunene skal få et mer bevisst forhold til de selskapene de eier. Erfaringene er likevel ikke udelt positive.

«Eierstrategien fra 2001 kunne godt ha vært mer presis. Eieren bør stille seg spørsmålet om hva eieren vil med selskapet og svare på dette spørsmålet i form av en mer konkret eierstrategi og presise føringer på hva som forventes.»

Dette viser seg også gjennom de eierstrategiene vi har fått tilgang til i prosjektkommunene. De er ofte rundt formulert og fremstår bare som milde presiseringer av vedtektenes, og det er vel kanskje ikke annet å vente dersom strategidokumentene er resultat av politiske prosesser.

Det er heller ikke noe i datamaterialet som viser eksempler på at kommunale selskap blir styrt direkte gjennom *uformelle personkontakter*. Det nærmeste vi kommer denne typen personkontakter er at selskapene kontakter eller kontaktes av sentrale politikere, slik som ordførere. I visse tilfeller er det nødvendig for selskapene å få politiske signal og i andre tilfeller er det betimelig for ordfører å gi uttrykk for hva kommunen ønsker. Tross dette er den uformelle styringen og de signal som gis til selskapene en viktig og sentral styringsmekanisme som ligger tett opptil instruksjer. Både politikerne og representanter for selskapene enige om at slike signal må følges:

«Politiske signaler, gjerne formidlet muntlig, har styrende effekt overfor selskapene. Styrer og styremedlemmer vet at de kan bli kastet om de ikke lytter til eierens ønsker.»

Poenget er at disse signalene blir gitt i formelle møter mellom selskap og eier. I de kommunene som gjennomfører slik, organiseres de årlige (eller hver annet år) møtene gjerne umiddelbart etter at generalforsamlingen er avholdt. Signalene som kommer frem i disse møtene er ikke beslutninger som binder styremedlemmene, men informanternes erfaring er at signalene i praksis virker bindende. Noe av grunnen ligger trolig i kommunikasjonen. Det er stor forskjell på å få klare signal fra eierne gjennom en dialog sammenlignet med et skriftlig dokument som sier hva eierne ønsker.

Før vi går over til de sterkeste styringsvirkemidlene, har vi selskap som ikke har fått den friheten som fristillingen legger opp til, men som mer eller mindre blir behandlet som en vanlig kommunal etat eller enhet. Eksempelene er få, men det blir i enkelte KF pekt på at koplingen til kommunen er sterk, og man merker at det er et ønske og forsøk på å styre den daglige driften i selskapene. En av grunnene til dette er at KF

blir en del av den vanlige budsjettprosessen i kommunene, og da kan jo rammene for neste års drift bli redusert gjennom politiske vedtak. Et annet eksempel er at KF må ta hensyn til en kommunes arbeidsgiverpolitikk. Typisk for kommunale foretak er at de mangler noe av den selvstendigheten som de andre organisasjonsformene tillater. KF blir nok preget av en styring der det er mer jevnlig kontakt mellom selskapene og kommunen.

Den andre siden av den sterke styringen er som sagt når eierne griper inn i selskapene gjennom *beslutninger eller direktiv*. Vi har tidligere antydnet at denne formen for styring trolig ikke er veldig vanlig og at mulighetene for slik styring heller fungerer som et ris bak speilet og gir lojale styrever. Inntrykket bekreftes av intervjuene, men sterke styringsvirkemiddel brukes fra tid til annen og eierne er meget godt klar over at de har virkemiddel som kan taes i bruk om det trengs. Det er også klart at det ikke nødvendigvis er et helt klart skille mellom direktiv og signal.

Måten eierne først og fremst styrer på dersom det er spesielle saker de ønsker å få gjennomført, er at det i generalforsamling eller tilsvarende blir gjort et vedtak om konkrete prosjekt eller tiltak. Dette skjer i hovedsak dersom det er større saker, og også der sakene ikke nødvendigvis helt faller i sammen med selskapet sine vedtekter. Et typisk eksempel har vi fra Stavangerregionen der Lyse Energi gjennom bedriftsforsamlingen⁷ ble pålagt å bygge en gassrørledning. Her vurderte de kommunale eierne det dit hen at gassledningen var så viktig for næringsutviklingen i regionen, at de ba energiverket om å bygge rørledningen. Målsetningen med rørledningen var dermed knyttet til næringsutvikling, og ikke til Lyse Energi som selskap. Konsekvensen var at eierne måtte redusere sine forventninger til både overskudd og utbytte. Det samme var tilfelle da selskapet gav et tilskutt til etableringen av Universitetet i Stavanger. Vedtakene i begge disse sakene blir først fattet etter at det var gjennomført fellesmøte mellom de kommunale eierne⁸. Bakgrunnen for slike eiermøter er nettopp at saken er på siden av det selskapet primært driver med, og da må eierne si sitt.

«Vi har jo hatt eiermøter da Lyse Energi gav 100 millioner til Universitetet i Stavanger.»

«Gassrørledningen ble vedtatt på bedriftsforsamlingen, ikke enstemmig, men vedtatt, og da må selskapet bygge den.»

Fra Drammen blir det vist til eksempler både på instruks og kasting av både styrever og styreleder. Det som preger disse eksemplene, er at de er tett koplet til det oppdraget et selskap er satt til å løse for kommunen. Dersom selskap ikke innfrir forventningene til eierne, gjøres det grep overfor selskapene. Det handler om at selskap ikke leverer eller gjør noe som strider mot vedtekter eller sunn fornuft, og da er ikke eierne redd for å gjøre nødvendige tiltak.

⁷ I bedriftsforsamlingen er ikke alle eierne representert i tillegg til at det er ansattrepresentanter.

⁸ Aksjeloven inneholder en egen regel om gaver som krever generalforsamlingsbeslutning og i noen tilfeller tilslutning fra alle aksjeeiere, jf. Aksjeloven § 8-6.

«Kommunen har også foretatt slike bytter av styrer som ikke har innfridd. Vi har kastet halve styrer, vi har kastet styreledere og vi har kasta hele styrer. Dette aktive eierskapet fører til at kommunen har kontroll med at selskapene/foretakene ikke utvikle seg til å bli «små kongedømmer» med «småkonger» som styrer seg selv og ikke lar seg koordinere med øvrig virksomhet.»

Videre er det tydelig fra samme kommune at:

«Det var plutselig et oppslag i avisa om at 5 ansatte ikke hadde arbeidsoppgaver. Da blei de kalt inn på teppet. Det fins haugervis av oppgaver i kommunen. Hvorfor skal disse gå ledige, heve full lønn, men ikke ha noe fornuftig å fylle dagen med? Da måtte styreleder og daglig leder møte i formannskapet og forklare det og fikk klar marsjordre om å sette dem i fornuftig arbeid.»

Denne styringen er tett koplet til at eierne har forventninger til hva ulike selskap skal levere. Kommunen styrer ved å definere innhold og kvalitet på tjenestene de kommunale selskapene skal utføre. For å muliggjøre slik styring blir det fra kommunens administrative og politisk ledelse understreket at bestillingen til selskapene må være klar, og at politikerne må forstå rollen som eier.

«Eierrollen er krevende og innebærer en radikal endring i politisk styringsmåte i forhold til hvordan politisk styring tradisjonelt har blitt utført. Politikerne skal ikke være daglige ledere og de skal ikke være styrer. De skal være eiere. Denne typen å drive på setter helt nye krav og kommunen må bevisstgjøres som eier. Altså du må rett og slett, som kommune, lære deg en ny profesjon og det er eierskap. Og det har vi brukt mye tid på.»

Samtidig sies det i intervjuene at de sterke styringsvirkemidlene ikke må brukes i tide og utide. Dersom det er slik at kommunene til stadighet må gripe inn overfor ulike selskap, er det noe grunnleggende som ikke stemmer. Mulige forklaringer kan være uklare styringsdokument eller at kommunen har en spesiell forståelse av eierrollen. Selv om intensjonene kan være et ønske om sterkere politisk styring advarer en av våre informanter mot en slik utvikling fordi:

«...styringen i så fall vil bli veldig sprikende. Det ville være mer hensiktsmessig, for å oppnå demokratisk forankring, å ha strategidokumenter som redegjør for bystyrets politiske føringer og prioriteringer for virksomheten.»

Oppsummert kan vi si at eksemplene ovenfor på sterk styring viser at det er styringsmuligheter for eierne om de vil og at mulighetene også blir tatt i bruk. De er slik sett noe mer enn et ris bak speilet, men de er heller ikke i bruk daglig. Utfordringen som blir pekt på fra Drammen går i retning av at det ikke handler om at de nye organisasjonsmodellene nødvendigvis passiviserer politikerne og svekker lokaldemokratiet, men at politikerne må forstå hva som ligger i rollen som eier av selskap.

Styringsformalisering

Styringsformalisering viser til rutiner eller praksis for kontakt mellom selskap og eiere. Vi har allerede i spørsmålet om styringsgrad vært innom flere av disse ordningene, men vi har ikke gått nærmere inn på hvordan kommunene forholder seg til de ulike ordningene eller hva ordningene innebærer. De ordningene kommunene må forholde seg til, er kravene som stilles i lovverket. Vedtekter og gjennomføring av generalforsamling, delta på representantskapsmøter osv. Som vist er det også kommuner som etter etablering kun deltar på årlige møter som generalforsamling, representantskap osv. Alternativet til dette er der man etablerer en jevnlig kontakt mellom kommune og selskap gjennom ulike tiltak. Eksempler vil være årlige møter mellom selskap og kommune eller at kommunene hvert år behandler en egen eiermelding.

For å gi svar på spørsmål knyttet til styringsformalisering, skal vi se nærmere på spørsmål både stilt til lokalpolitikerne og til styremedlemmene. Målet med spørsmålene i spørreskjemaene var todelt: For det første å få en oversikt over hvilke tiltak som er iverksatt i forholdet mellom kommune og selskap, og for det andre å undersøke i hvilken grad det er enighet om at tiltakene faktisk er gjennomført. Dette vil så bli holdt opp mot hva som kommer frem i intervjuene.

Det generelle bildet

I undersøkelsen har vi sett nærmere på ulike former for styringsformalisering, og resultatene tyder i utgangspunktet på at det er en overdrivelse å hevde at kommunene ikke har ordninger for å ha kontakt med og for å skaffe seg informasjon om selskapene de eier, men som vi skal se er det en visse usikkerhet knyttet til de svarene vi har fått. Vi har spurt kommunestyrerepresentantene om kommunens eierrolle og hvordan den blir ivaretatt. Dette er vist i tabell 3.5.

Tabell 3.5: *Hvordan kommunene forholder seg til sine selskap? Prosent. (N=100%)*

	Ja	Nei	Vet ikke	N
Kommunen gjennomfører drøftinger av ulike eierroller	65	29	7	206
I kommunen har vi en årlig politisk sak om kommunale selskap	61	35	3	206
Selskapene redegjør for selskapenes situasjon i et politisk møte	57	34	9	208
I kommunen behandles en egen eiermelding	55	35	9	206

Spørsmål: Kommunens forhold til selskapene Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig)?

Det generelle bildet viser for det første en relativt høy andel som på en eller annen måte har hatt spørsmålet om kommunen sitt forhold til selskapene på dagsorden, og for det andre at jo mer formalisert dette blir, desto færre sier at det er gjennomført i deres kommune. Likevel er det så mange som 55 prosent som sier at i deres kommune behandles det en egen eiermelding. Når det gjelder spørsmålet om redegjørelse i et politisk møte er dette også stilt til styremedlemmene, og blant dem svarer 37 prosent

at de er helt uenig og 63 prosent at de er helt enig. Dermed er svaret tilnærmet likt som for kommunestyrerepresentantene.

Ser vi på alle disse tiltakene samlet sett, viser det seg at det bare er i underkant av 10 prosent av kommunestyrerepresentantene som sier at de ikke har vært innom noen av situasjonene som det er spurt om, men samtidig er det mange som ikke vet. Dersom vi koder «vet ikke» som «nei», ut fra en begrunnelse om at dette burde kommunestyrerepresentantene vite om, er det 16 prosent som sier at ingen av forholdene nevnt i tabell 3.5 har skjedd. Tallet synes likevel å være lavt og peker i retning av at det ikke er ukjent for kommunestyrerepresentantene at de har en eierrolle overfor kommunens selskap. Ser vi på dette resultatet isolert sett, vil vi kunne konkludere med at norske lokalpolitikere har et bevisst forhold til sine selskap. Eierrollen tas på alvor. Selv der vi inkluderer «vet ikke» som «nei» i analysene er det nesten halvparten av representantene som sier at i deres kommune er 3 eller 4 av de nevnte tiltakene gjennomført.

Tross dette er det stor usikkerhet knyttet til resultatene. For ser vi på dette kommunevise, er det mangel på sammenfall i svarene fra samme kommune. Eksempelvis er det slik at i Bergen, der man har lagt fram en egen eiermelding, så sier 10 prosent at så ikke er tilfelle, mens i Stavanger sier 50 prosent at det samme har skjedd, men der er eiermeldingen enda ikke langt fram. Resultatene tyder også på at det er en viss usikkerhet knyttet til hva som ligger i spørsmålene. I eksempelet fra Stavanger vil jo både ja og nei være et riktig svar, fordi eiermeldingen er under behandling, men ennå ikke er politisk behandlet.

En mulig tolkning av det vi ser ut fra faktaspørsmålene som er stilt er at kommunene i liten grad har faste rutiner for forholdet mellom kommuner og selskap, men at man er i ferd med å få på plass ulike ordninger. Det kan i tillegg forklare at kjennskapen til ordningene varierer. Videre kan det tenkes at kunnskapen også varierer ut fra om vi spør lokalpolitikere som er sentrale i det politiske miljø og om det er lokalpolitikere som har styreverv i kommunale selskap. Men selv om begge disse gruppene har bedre kjennskap til hvilke ordninger som er etablert sammenlignet med de øvrige kommunestyrerepresentantene, viser en analyse at heller ikke disse er samstemte i svarene.

Etablerte ordninger som brukes i prosjektkommunene

En målsetting med dette prosjektet har vært å kartlegge ulike tiltak eller ordninger kommunene har iverksatt i relasjon til de selskapene de eier. Selv om vår undersøkelse indikerer at kommunene har etablert ordninger, er trolig det økte fokuset på dette området et uttrykk for at mange kommuner ikke har utformet en eierskapspolitikk. Nylig har eksempelvis KS Eierforum blitt etablert, og forumet har også utformet anbefalinger om kommunenes eierskap (KS 2007). Det gir grunn til å tro at kommunene vil ha nytte av en oversikt over hva andre kommuner har gjort og hva som har vært ideene bak tiltakene. Avsnittet summerer opp ulike tiltak og det kommenteres litt både rundt idèen bak og erfaringene med tiltakene.

Eierskapsmelding

Dette er en ordning som Bergen kommune har erfaring med og som både kommunene Stavanger og Sandnes er i ferd med å utvikle. Innholdet i eierskapsmeldingene og hvor ofte de behandles blir avgjort lokalt. I Bergen har målsettingen vært å gi en oversikt over kommunens engasjement i ulike selskap samtidig som det blir sagt noe om hva kommunen vil med sitt eierskap. En viktig effekt ser ut til å være en økt bevissthet hos politikerne rundt kommunens rolle som eier. Politikerne får, gjennom en konkret sak, kjennskap til kommunens engasjement i ulike selskap. Videre drøfter eierskapsmeldingen spørsmål som styresammensetning, hvem som skal oppnevne styremedlemmer og om det er selskap som kommunen bør vurdere å selge.

Kommunal eierstrategi/eierskapspolitikk

En kommunal eierstrategi ligner på en eierskapsmelding, men med et større fokus på hva kommunen som eier ønsker med selskapene og mindre som en orientering og gjennomgang av de selskapene kommunene er engasjerte i. I Drammensregionen er det laget et eget policydokument som omhandler interkommunalt samarbeid. Dokumentet tar for seg ulike sider vedrørende interkommunalt samarbeid som organisasjonsformer og eierstyring. Kommunene i området har sluttet seg til dokumentet gjennom vedtak og følger de retningslinjene som er trukket opp for eksempel ved at det er ordfører som møter i representantskapet..

Selskapsespesifikk eierstrategi

For enkelte selskaper er det utformet egne eierstrategier. Hensikten med disse er å gi føringer i forhold til utviklingen av et selskap. Poenget er at vedtekter i få tilfeller sier noe om hvordan et selskap skal videreutvikles og hvilke strategiske valg som bør tas. For å gi styrene en pekepinn eller føringer, vil nettopp en egen eierstrategi for selskapet være en vei å gå. Da har eier gitt konkrete signal for hvordan de ønsker utviklingen av selskapene og selskapene kan utforme sine strategidokument i forhold til dette. Fra eierne er det viktig at de gjennom en slik strategi *peker ut hvordan vi som eiere ønsker at selskapene skal utføre sitt mandat*. Men samtidig er ikke dette beslutninger som blir tatt uavhengig av selskapene. Å utarbeide en eierstrategi blir ofte et samarbeid mellom politikere, styremedlemmer og administrasjonen i selskapet. På den ene siden forsøker politikerne å gi klart uttrykk for hva de forventer av selskapene, men samtidig ønskes det en enighet om strategien. Det er bedre for selskap å forholde seg til strategier de selv har vært med og utforme og som er mulig for selskapet å leve opp til. Et viktig moment i så måte er at strategiutforming for virksomheter er en typisk styreoppgave, jf. for eksempel aksjeloven § 6-12 annet ledd.

Kompetansesenter for kommunens selskap

For å ivareta både kommunenes og selskapenes interesser kan det administrativt i kommunene organiseres egne kompetansesenter eller avdelinger. Der dette er gjort har senteret ansvar for alle forhold knyttet til selskapene. Enheten har dermed som sin

oppgave å følge opp alle bedrifter kommunen er engasjert i. Oppfølgingen er todelt: For det første er det å følge med i selskapene på kommunens vegne, og for det andre er det å være til hjelp for selskapene i deres kontakt inn mot kommuneorganisasjonen. Denne type kompetansesenter er nok mest aktuelle for større kommuner som deltar i mange selskap. For mindre kommuner kan alternativet være at ansvaret for oppgavene til et kompetansesenter blir lagt til en person i administrasjonen.

Faste møter med kommunalutvalg eller formannskapets eiermøter

Flere kommuner har etablert, eller er i ferd med å etablere, faste møtepunkt mellom eier og selskap. I Stavanger utgjør de 11 mest sentrale politikerne kommunalutvalget som i fjor for første gang har hatt møter med alle selskap som enten er KF, IKS eller AS. Selskapene har da stilt med både styreleder og daglig leder. På møtene blir selskapene presentert og det er anledning for politikerne til å stille spørsmål og komme med synspunkter. Denne type kontakt kommer ved siden av de offisielle årlige rapporteringer; beretninger og årsmeldinger. I Drammen og Lier gjennomfører de tilsvarende møter, men her omtales de som formannskapets eiermøter. Nedenfor er det vist hvordan disse møtene skjer i praksis:

Først er det generalforsamling og generalforsamlingsmøtene avvikles på ordførerens kontor og ordfører er generalforsamling. Eiermøtene blir gjerne holdt umiddelbart etterpå og har ingen generalforsamlingsfunksjoner. Eiermøtene er kun dialog- og kontaktmøter, men politikerne kan stille spørsmål til daglig leder og styreleder. Disse møtene beskrives som viktige, og kan vare i flere timer. Eierseminar har typisk følgende agenda:

1. Rådmannens innledning – hva vil vi med selskapet?
2. Styreleders innledning
3. Spørsmål og innspill fra politikerne
4. Daglig leders redegjørelse som går mer inn i driften
5. Spørsmål og innspill fra politikerne

Møter med sektororgan

Selskapene kommunene eier driver gjerne med virksomhet som er knyttet tett opp mot et spesielt kommunalt organ. Kulturhus, renovasjon, barnehage osv. vil være interessant i politiske organ for kultur, tekniske tjenester og pedagogiske tjenester. For å imøtekomme behovet for informasjon og for å ha en dialog med politikerne, arrangeres det møter mellom selskap og sektororgan i kommunene. På samme måte som eiermøtene, har ikke sektororganene beslutningsmyndighet overfor selskapene. Det viktigste formålet er at politikerne blir orienterte og kan komme med innspill.

Egne møter for hver enkelt selskapsmodell

For å få til erfaringsutveksling mellom personer som jobber innenfor samme organisasjonsmodell, har enkeltkommuner arrangert egne seminarer for disse. På møtene diskuteres ulike sider ved de ulike selskapene og hvilke utfordringer og muligheter selskapet har gitt måten de er organisert på.. Eksempelvis har man i Drammen en årlig samling for de kommunale foretakene der styreledere og daglige ledere samles.

Kontaktpersonordning

Ulike former for kontaktpersonordninger er etablert i Drammen og Lier. I Drammen er det etablert en struktur hvor hvert selskap skal ha en kontaktperson i rådmannens rådgiverstab. Totalt er dette ca. 10 konsulenter i Drammen kommune. Kontaktpersonene ivaretar og tilrettelegger for de styringsaktivitetene som enten rådmannen eller de formelle eierorganene utøver. Kontaktpersonenes ansvar og rolle kan beskrives på følgende måte:

- Kontaktpersonene ivaretar primærkontakten mellom daglig leder og kommunen. Kontaktpersonene skal sikre at daglig leder får kontakt med de deler av basisorganisasjonen som daglig leder trenger. Dette kan handler om å «sluse» daglig leder inn til rette vedkommende for eksempel i forhold til regnskapstjenester, personaltjenester og lignende.
- Kontaktpersonene skal bidra til å tilrettelegge for løpende oppfølging av styringsarenaene, dvs. generalforsamlinger, representantskapsmøter og uformelle eiermøter.
- I forhold til IKS inngår det også en oppgave knyttet til tilrettelegging for samordning og koordinering mellom kommunene.

Samme ordning finnes i Lier, men her gjelder kontaktpersonordning kun for de interkommunale selskapene som kommunen deltar i. De andre kommunene i regionen har tilsvarende ordninger og det gjennomføres også fellesmøter mellom alle kontaktpersonene i regionen.

Kurs for styremedlemmer

I svært mange selskap gjennomføres det kursing i rollen som styremedlem. Kursene har ulikt innhold, men omhandler lover og retningslinjer for det aktuelle selskapet, styrets rolle og forholdet mellom selskap og eierne. Der det sitter politikere i styrene, vil det være fornuftig å drøfte utfordringer med en slik dobbeltrolle, og der styremedlemmene ikke er folkevalget, vil det være bra med en drøfting av hvordan kontakten med politikerne skal være.

Ordningene som er presentert ovenfor viser at kommunene kan iverksette en rekke tiltak for å styrke kontakten mellom selskap og kommune. Ulike ordninger er i ferd med å bli etablert i kommunene, noe som indikerer et fokus på selskaper eid av kommunene. Ellers er det et poeng at ordningene må tilpasses hver enkelt kommune.

Eier eller deltar kommunene i mange selskap, vil det eksempelvis vær vanskelig å gjennomføre årlige møter mellom folkevalgte og selskapene og en er henvist til å møtes hver annet eller tredje år.

Avslutning

Bekymringen for at kommunenes eierskap er for passivt overfor kommunale selskap deles ikke av kommunene. Den eierrollen kommunene inntar preges av en forståelse av at selskaps-etablering medfører en fristilling for selskapene og reduserte muligheter for direkte politisk styring. Den passiviteten kommunene tilsynelatende har overfor selskapene, skyldes først og fremst at kommunene har tillit til styrene. Uten en slik tillit til styrene og selskapene, er selskapsorganisering ingen god løsning. Å styre selskap som om de skulle være en kommunal etat er ikke et alternativ. Da bør man heller la være å etablere selskap.

Etter å ha gått gjennom mye av forskningen om fristilte offentlige organisasjoner konkluderer Pollitt m. fl (2004: 24) på følgende vis:

«... we should not be making *agencies* or *semi-autonomous public bodies* or even *distributed public bodies*, our main causal or explanatory variable. These are loose terms for families or organizational forms, and, in general, such families seldom serve as no more than one among several intermediate variables in determining the way particular organizations actually perform.» [Forfatterens utheving]

Det slående, i følge Pollitt og hans kollegaer, er den store variasjonen i hvordan formelt sett like organisasjoner fungerer. Poenget er at organisasjonsform kan ikke være den viktigste forklaringsvariabel. Tore Grønlie trekker langt på vei samme konklusjon i sin analyse av norske statsselskaper i etterkrigstiden. Han sier: «Juridisk form gir i virkeligheten bare rammer – og bare beskjeden avklaring med hensyn til balansen mellom styring og frihet i praktisk virksomhet.» (Grønlie 1998: 83). Christensen og Lægread (2003: 826) har gjort den samme observasjonen: «...each organizational form is quite broad, allowing for variation in practice.»

De sier ikke at formell organisering er uten betydning, men snarere at bestemte organisasjonsløsninger tar form av den institusjonelle konteksten de introduseres i. De kontekstuelle faktorene modifierer virkningen av formell organisering. Samtidig bidrar det kontekstuelle perspektivet til å understreke at fristilling innenfor offentlige organisasjoner aldri er betingelsesløs. Delegerte fullmakter kan under gitte vilkår trekkes tilbake og, om ikke annet, vil trusselen om direkte instruksjon ventelig virke disiplinerende på selskapet. Dette perspektivet fremhever betydningen av den situasjonen en kommune og et selskap står overfor.

I vår undersøkelse er situasjonen vanligvis den at betydningen av den formelle organiseringen er viktig. Normalsituasjonen er at kommunale selskap blir utsatt for «svak» styring, som er i tråd med fristillingstankegangen. Imidlertid synes det ikke å være rett å si at kommunene har et ubevisst forhold til selskapene. Lokalpolitikerne

følger med i det som skjer, og gjennom ulike rapporteringsrutiner får de kjennskap til aktiviteten i selskapene. En utfordring er likevel at rollen som eier er tildelt det øverste sjiktet av politikere. En del av informasjonen tilfaller kun disse, og dermed blir styringen av selskapene ikke et spørsmål for den menige kommunestyrerepresentant.

Selv om analysene viser at politikerne i stor grad lar selskapene være i fred, skjer det fra tid til annen at eier griper direkte inn i selskapene og forlanger endringer. Det skjer både gjennom instruksjer og ved at man bytter om på styresammensetningen. I dette bildet hører også signal fra eierne hjemme. Signal gitt fra eierne til selskapene blir i mange tilfeller i praksis oppfattet å være direktiv. Følges ikke signalene, kan det få konsekvenser for styret eller selskapet. I disse tilfellene råder ikke lenger normalsituasjonen i relasjonen mellom selskap og eier. Graden av styring er trolig i stor grad bestemt av hvor mye oppmerksomhet det aktuelle politikkkfeltet blir viet av politikerne.

I siste del av kapitlet har vi beskrevet ulike ordninger kommunene har tatt i bruk for å holde kontakt med selskapene. Ordningene varierer både i omfang og karakter, men indikerer at kommunene har oppmerksomhet rettet mot selskapene og at selskapene er av betydning for kommunene. Undersøkelsen tyder videre på at jo flere selskaper en kommune er med i, desto vanligere blir denne type ordninger. Når en av våre informanter sier at *«omsetningen til alle selskapene er jo snart større enn for den øvrige kommunale virksomhet»*, understreker det betydningen av ulike ordninger for samhandling mellom selskap og kommune. For kommuner der selskapsorganiseringen utgjør en viktig del av den kommunale organisasjonen, blir formalisering av ulike rutiner for samhandling en sentral del av styringssystemet.

4 Rekruttering, roller og dobbeltroller i selskapsstyrene

I dette kapitlet retter vi oppmerksomheten mot selskapsstyrene og deres medlemmer. I første del av kapitlet undersøker vi rekrutteringen av styremedlemmer til de kommunale selskapene. I kapitlets andre del ser vi nærmere på styrene og på forventninger til og rolleoppfatninger hos styremedlemmene. Mens rekruttering dreier seg om veien inn i selskapsstyrene, handler roller om hvordan styremedlemmene opptrer i vervene.

Rekruttering

Rekruttering er en nøkkeloppgave for de fleste organisasjoner. Det primære formålet med rekruttering er å besette posisjoner i organisasjonen. Rekrutteringsprosessen kan være et redskap til å hente inn personer med kunnskap eller andre ressurser som betraktes som viktig for at organisasjonen skal kunne forfølge sine mål. Men rekruttering er ikke en nøytral aktivitet. Nye personer bringer med seg bestemte erfaringer og holdninger. Slik sett kan rekruttering understøtte bestemte verdioppfatninger. Rekruttering kan videre innebære både kontinuitet og fornyelse. Nye medlemmer kan representere fornyelse av ressursgrunnlaget eller innevarsle et verdimesig skifte. Men nye medlemmer kan like gjerne tas inn nettopp for å markere kontinuitet. Personalmessig fornyelse betyr ikke nødvendigvis fornyelse av organisasjonens kunnskapsgrunnlag eller verdigrunnlag.

Rekrutteringsprosessen antas å ha konsekvenser, dels for innholdet i organisasjonens aktiviteter, slik vi antydte ovenfor, men også for den sosiale sammensetningen av organisasjonen. Et viktig spørsmål dreier seg derfor om bestemte grupper blir favorisert i rekrutteringsprosessen. Ettersom rekrutteringsprosessen involverer ulike syn på viktige veivalg for en organisasjon, kan rekruttering betraktes som en politisk prosess. Dermed blir også kontrollen over denne prosessen viktig: Hvordan organiseres utvelgelsen av nye medlemmer, hvor mange deltar i utvelgelsen og hvem innehar de mest sentrale utvelgerposisjonene?

Når det gjelder de kriteriene som blir vektlagt i rekrutteringsprosessen, kan vi trekke et hovedskille mellom dyktighets- og representativitetskriterier (Offerdal 1976). Er en primært opptatt av dyktighetskriterier, vil en se etter kunnskap, kompetanse eller andre typer evner hos dem som skal rekrutteres. Er en primært opptatt av representativitetskriterier, vil en legge vekt på at et gitt organ, som for eksempel et selskapsstyre, skal gjenspeile enten medlemsmassen eller befolkningen som helhet. Begge disse typene hensyn er i ulik grad til stede når det rekrutteres styremedlemmer til kommunale selskap. At man ønsker styremedlemmer med bestemte evner, synes opplagt. Men

hvilke typer kompetanse medlemmene skal ha kan være omstridt. Ikke minst har det vært en omfattende debatt om det er ønskelig med styremedlemmer som samtidig er folkevalgte i et kommunestyre. Blant annet har Kommunal- og regionaldepartementet og KS tatt til orde for at andelen folkevalgte i styrene bør reduseres.⁹ Ved siden av disse kriteriene, som må klassifiseres som dyktighetskriterier, kan styrets sosiale representativitet ha stor betydning både internt, overfor selskapets ansatte, og eksternt, overfor brukere, kunder og befolkningen som helhet. Ikke minst har mange vært opptatt av å øke andelen kvinnelige medlemmer i selskapsstyrene.

Et annet viktig skille i studiet av rekruttering går mellom tilbuds- og etterspørselsfaktorer (Norris og Lovenduski 1995, Prewitt 1970). Dette skillet impliserer at det ikke kun er opp til utvelger selv å bestemme sammensetningen av et bestemt organ. Rekruttering av nye medlemmer er betinget av hvilke personer som er tilgjengelige og interesserte. Den ønskede styresammensetningen er ikke alltid oppnåelig, enten fordi de personene man helst hadde ønsket er opptatt på annet hold, fordi de ikke er interessert eller fordi man rett og slett ikke er klar over at de finnes eller hvor man finner dem. Kommunale selskap befinner seg i et slags marked der tilgangen på attraktive styrekandidater er begrenset. Hvor lett eller vanskelig det er å rekruttere styremedlemmer, kommer blant annet an på hvilke incentiver en har tilgjengelig, som for eksempel honorar eller prestisje.

Vi skal i det følgende konsentrere oss om selve organiseringen av rekrutteringsprosessen, herunder hvem som kontrollerer de viktigste fasene i utvelgelsen. Spørsmålet om hva som kjennetegner de som blir valgt ut og hva som regnes som viktige kvalifikasjonskrav tar vi opp i det påfølgende avsnittet om roller, der vi også skal undersøke forventninger til styremedlemmene.

Veien inn i kommunale styrer

Vårt første hovedspørsmål handler altså om organiseringen av rekrutteringsprosessen. Vi vet at det er vanlig å besette kommunale selskapsstyret med folkevalgte eller andre partipolitisk aktive personer. Som en bakgrunn for de videre analysene skal vi ta utgangspunkt i en oversikt over hvor mange i vår spørreskjemaundersøkelse som er aktive lokalpolitikere. Dette er vist i tabell 4.1.

9 Se Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat «Høring av forslag til endringer i kommune-loven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren» samt KS Eierforums «Anbefaling om eierskap selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak».

Tabell 4.1: *Prosentandel styremedlemmer og kommunale verv/partimedlemskap. Andel som oppgir å inneha verv hhv. på intervjutidspunktet eller tidligere*

Verv	Andel tidligere	Andel nåværende
Kommunestyre	22	23
Formannskap	18	11
Ordfører	3	2
Gruppeleder parti	12	8
Utvalgsleder	18	6
Partimedlem*	--	53
Gjennomsnittlig N (=100 %)		186

*Kun data om nåværende partimedlemskap

Tabell 4.1 forteller at rekrutteringen til de kommunale styrevervene er forholdsvis tett integrert i kommunepolitikken. En stor andel av styremedlemmene sitter enten i kommunestyret på intervjutidspunktet eller de har sittet der tidligere, ca. 45 %. Over halvparten av styremedlemmene er partimedlemmer. Dersom vi bryter materialet ned på kommunenivå, finner vi store forskjeller mellom kommunene. I kommunene Fjell og Sandnes er det henholdsvis 25 og 26 % av de spurte som ikke har noen kommunestyreerfaring, mens denne andelen i Drammen er så høy som 88 %. Også når det gjelder andelen som oppgir å ha blitt valgt av kommunen, er det forskjeller mellom kommunene. I Drammen og Lier er det henholdsvis 70 og 74 % som oppgir å ha blitt valgt inn i styrene av kommunen, mens det samme gjelder mellom 88 og 93 % av respondentene fra kommunene Bergen, Fjell, Stavanger og Sandnes. Her ser vi konturene av ulike kommunale policies når det gjelder styremedlemmer med lokalpolitisk tilhørighet. Dette skal vi komme tilbake til i avsnittet som spesielt omhandler politikere i styrene.

Spørsmålet er nå hvordan styremedlemmene selv vurderer rekrutteringsprosessen. Vi tar utgangspunkt i et spørsmålsbatteri som ble brukt både i spørreskjemaundersøkelsen til kommunestyrerepresentantene og til styremedlemmene. Spørsmålsbatteriet er et forsøk på å kartlegge på den ene siden hvor sentralisert utvelgelsen av styremedlemmer er og, på den andre siden, hvor det viktigste initiativet ligger.

Tabell 4.2: *Påstander om rekruttering av styremedlemmer. Svar fra bhv. kommunestyrerepresentanter og styremedlemmer. Prosentandel som har svart helt eller ganske dekkende (5 og 6 på 6-leddet skala) (Andel «Vet ikke» i parentes)*

	Kommunestyrerepresentanter			Styremedlemmer			Totalt
				Kommunestyreerfaring			
	Uten styre-vern	Med styre-vern	Totalt	Ingen	Tidligere	Nåværende	
Ved at partiene fordeler vervene seg imellom og deretter på personer internt i partiene	61 (0)	66 (1)	63 (1)	15 (44)	64 (10)	59 (5)	36 (27)
Gjennom en prosess der personer kan komme med ønsker om å sitte i spesielle styrer	22 (6)	24 (0)	23 (4)	3 (48)	28 (18)	30 (5)	15 (31)
Gjennom en omfattende prosess der ulike personer blir vurdert	21 (3)	25 (4)	22 (3)	25 (40)	33 (15)	44 (7)	29 (27)
Etter forslag fra rådmann, uten særlig politisk engasjement	10 (7)	8 (5)	9 (6)	16 (42)	8 (18)	5 (7)	12 (29)
<i>Gjennomsnittlig N (=100 %)</i>	132	79	211	100	39	44	183

Spørsmål: Valg av styremedlemmer: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig)? (så påstandene i tabellen)

Spørsmålsbatteriet som er presentert i tabell 4.2 understreker betydningen av å betrakte rekruttering som en prosess (Norris og Lovenduski 1995, Prewitt 1970). De ulike påstandene i batteriet er således ikke å betrakte som uavhengige av hverandre eller som alternative rekrutteringsveier. I stedet er det rimelig å betrakte flere av de strategiene som er skissert i spørsmålsbatteriet som komplementære. Men et viktig skille går trolig mellom partiinitierte og administrativt initierte rekrutteringsprosesser. Disse to strategiene fremstår i hovedsak som motsetninger til hverandre. De to andre påstandene er mer å betrakte som spesifiseringer av de to alternative strategiene. De kan sies å måle hvorvidt prosessen primært er styrt av etterspørselsfaktorer («Ulike personer blir vurdert») eller tilbudsfaktorer («Personer kan komme med ønsker»).

Et hovedinntrykk fra materialet som er presentert i tabell 4.1 er at rekrutteringen til de kommunale selskapsstyrene i stor grad integreres i den kommunepolitiske konstitueringen. Det vil igjen si at de politiske partiene for en stor del kontrollerer utvelgelsen av styremedlemmer, på samme måte som de kontrollerer utvelgelsen av personer til å besette de øvrige kommunepolitiske posisjonene. I det hele tatt later det til at det ikke trekkes noe skille mellom rekruttering til kommunale verv og styreverv i kommunale selskaper. Flere av informantene fra intervju materialet beskriver også en rekrutteringsprosess der initiativet ligger hos de politiske partiene. Partiene setter opp lister med potensielle kandidater. Fordelingen av verv avhenger deretter av mandatfordelingen i kommunestyret. I enkelte kommuner, for eksempel Bergen, berettes det om at det sondres mellom verv av ulike kategorier, sortert etter arbeidsbelastning og ansvar, forstått som selskapenes omsetning. Styrevervene fordeles altså langt på vei etter samme type fordelingslogikk som styrer fordelingen av de lokalpolitiske vervene.¹⁰

¹⁰ Her er det variasjoner mellom kommunene. Noen steder er det vanlig med en forholdsmessig fordeling mellom partiene, mens andre steder kan posisjonen sikre seg de mest interessante vervene.

Men, som tabell 4.2 viser, varierer vurderingen av hvordan rekrutteringen til styrene foregår etter hvor mye befatning respondentene har hatt med kommunepolitikken. Blant kommunestyrerepresentantene er det stor grad av samsvar mellom kommunestyrerepresentanter med og uten styreverv. Kommunestyrerepresentantene legger uansett stor vekt på de politiske partienes dominerende rolle i rekrutteringsprosessen. Men blant styremedlemmene er det store forskjeller i oppfatningen av rekrutteringsprosessen, avhengig av om de har lokalpolitisk erfaring eller ikke. På de fleste svarene skiller de styremedlemmene som ikke har kommunestyreerfaring seg fra de som enten har tidligere kommunestyreerfaring eller sitter i kommunestyret på undersøkelsestidspunktet. Aller størst er forskjellen i oppfatningen av de politiske partienes posisjon i rekrutteringen. Kun 15 % av styremedlemmene uten kommunestyreerfaring tillegger partiene en viktig rolle i rekrutteringen av styremedlemmer. De tilsvarende andelene blant de respondentene som har kommunestyreerfaring er henholdsvis 64 (sittet i kommunestyret tidligere) og 59 (sitter i kommunestyret på undersøkelsestidspunktet). I det hele tatt ligger svarene fra styremedlemmer med kommunestyreerfaring ganske nært opptil de svarene vi fikk fra de som er blitt spurt i egenskap av å være kommunestyrerepresentanter.

Det er nærliggende å anta at de ulike gruppene refererer til ulike erfaringer, med andre ord at de som ikke har kommunestyreerfaring i langt mindre grad har hatt kontakt med den delen av rekrutteringsprosessen som er partistyr. Men ser vi på andelen som har svart «Vet ikke», ser vi at den gjennomgående er betydelig høyere innenfor nettopp den gruppen som ikke har erfaring fra kommunestyret. «Vet ikke»-andelen for den gruppen som ikke har kommunestyreerfaring ligger på mellom 40 og 50 %, mens den tilsvarende andelen innenfor de to andre gruppene er betydelig lavere. Andelen som ikke har kunnet svare reduseres jo friskere kommunestyreerfaringer er i minnet. Det er med andre ord en betydelig andel av styrerepresentantene som ikke opplever at de har grunnlag for å ta stilling til de påstandene som er presentert i tabell 4.2.

Skal man dømme ut fra svarene i tabell 4.2, har administrasjonen en beskjeden rolle når det gjelder å rekruttere styremedlemmer til kommunale selskaper. Intervjumaterialet gir imidlertid et noe mer nyansert bilde av hvordan rekrutteringsprosessen er organisert. I tråd med hva tallmaterialet presentert ovenfor viser, er det mange som fremhever de politiske partienes rolle i utvelgelsen av styremedlemmer. Men det er også en hel del variasjon. Blant annet ser vi at utvelgelsesprosessen kan variere mellom kommuner og mellom typer av selskap.

Intervjumaterialet illustrerer grovt sett tre ulike modeller for rekruttering av selskapsstyrer. Hvilken modell som benyttes, er i stor utstrekning avhengig av i hvilken grad selskapsstyrene besettes av politikere eller folk som ikke er utpekt på politisk grunnlag.

Den første er, slik vi har pekt på ovenfor, hovedsakelig partistyr. Denne modellen anvendes der politisk utpekte styremedlemmer er det vanlige. Vervene klassifiseres i henhold til hvor attraktive de er og hvor stort ansvar de oppfattes å innebære.

Fordelingen av dem skjer så i henhold til partienes mandatstyrke i kommunestyret. Én informant sier det slik:

«Styrene settes i stor grad sammen etter de samme prinsippene som øvrige utvalg»

Partiene er selv ansvarlige for å foreslå enkeltkandidater, og det pekes i noen tilfeller på at de henter inn kandidater fra de hovedutvalgene eller komitéene som tematisk ligger nærmest det aktuelle selskapets virksomhet. I noen kommuner nevnes det at den endelige innstillingen om fordeling av verv foretas av en valgkomité. Men fordelingen mellom partiene er like fullt avgjort av mandatfordelingen, og det er partiene som nominerer kandidatene til valgkomitéen. Valgkomitéen har således ingen selvstendig rolle i rekrutteringen av styremedlemmer. Blant våre undersøkelseskommuner er partimodellen dominerende i Bergen,¹¹ Stavanger og Sandnes.

En annen modell er den rådmannsstyrte. Her er det rådmannen som foreslår kandidater, i noen tilfeller i samråd med selskapets daglige leder. Denne modellen anvendes der det partipolitiske innslaget i rekrutteringen er mindre fremtredende. Som vi har sett, er det i spørreundersøkelsen få respondenter som oppfatter rekrutteringen som rådmannsstyret, men i intervjuene er det flere informanter som fremhever rådmannens nøkkelposisjon. Selv om det er rådmannen som foreslår, er det kommunestyret som vedtar. Blant våre undersøkelseskommuner synes rådmannsmodellen å være fremtredende i Drammen, men vi ser også innslag av denne modellen i Fjell.

En tredje modell er én der valgkomitéen er den aktive part i rekrutteringen. Valgkomitéen består av partienes gruppeleder, så for så vidt kan også denne typen prosess sies å være partistyrte. Men siden denne modellen særlig anvendes der det i liten grad utpekes folkevalgte til selskapsstyrene, blir rekrutteringen av styremedlemmer frikoblet fra den fordelingsrettferdigheten som karakteriserer den tradisjonelle konstitueringen i de kommunalpolitiske organene. Flere informanter nevner at det opprettes felles valgkomitéer for heleide kommunale aksjeselskap, mens det opprettes separate valgkomitéer for selskaper med blandet eierskap eller interkommunale selskaper. Det er særlig informantene i Lier som peker på denne fremgangsmåten.

Lett eller vanskelig å rekruttere?

Rekrutteringsprosesser kan være svært ulike avhengig av tilgangen på kandidater. I rekrutteringen av kandidater til norske kommunestyrevalg har for eksempel partiene fungert som innpiskere i like stor grad som utvelgere (Ringkjøb og Aars 2007: 339). Partiene opplever ingen konkurranse om å bli nominert til listene, og de opplever ofte å måtte ta til takke med kandidater som ikke oppfyller kravene de stiller til gode kandidater. Imidlertid ser det ikke ut til at rekrutteringen til selskapsstyrene preges av de samme rekrutteringsvanskene.

Det gjennomgående inntrykket fra informantintervjuene er at utvelgerne ikke har

¹¹ I Bergen er det formelt byrådet som utpeker styremedlemmene, men denne myndigheten er delegert til bystyret ved en valgkomité.

problemer med å finne kandidater til vervene som styremedlemmer i kommunale selskap. Vervene oppfattes hovedsakelig som attraktive, og mange signaliserer at de ønsker å fortsette. Med andre ord har eierne et noenlunde bredt tilfang av potensielle styremedlemmer. Utskiftning av styremedlemmer kan dermed bli et effektivt styringsvirkemiddel (jfr kapittel 3). Dersom styremedlemmene hovedsakelig skiftes ut ved frivillig avgang, svekkes den styringsmuligheten som ligger i å kunne endre styresammensetningen.

Riktignok er det ikke like lett å rekruttere til alle styreverv. For eksempel peker enkelte informanter på at det er mindre attraktivt å sitte i styret for et selskap som sliter med økonomien eller driften enn å sitte i styret for et veldrevet og økonomisk vellykket selskap. Enkelte fremhever også styrehonorarene som en viktig årsak til at det er attraktivt å påta seg styreverv. Men andre peker på at styrehonorarene ofte er beskjedne i forhold til det ansvaret og den arbeidsbyrden som et styreverv innebærer, i alle fall for den som sitter som styreleder. Som vi skal se nedenfor, er det noen som innehar så mange styreverv at summen av styrehonorarer blir betydelig, men våre informanter hevder at andre incentiver kan være vel så viktige. Noen peker på at en del styreverv kan være prestisjefylte. En del selskaper har godt omdømme og forvalter viktige materielle og/eller symbolske verdier for kommunen. En styreleder sier det for eksempel slik:

«Jeg er født her, jeg er oppvokst her og har bodd her hele mitt liv, så jeg er veldig patriot til byen min. Og jeg synes det har vært veldig moro å få lov til å være med på å ha en liten hånd borti det å forme byen min til noe positivt.»

Andre igjen kan være opptatt av godene som følger med styrevervet utenom honoraret. For eksempel nevner enkelte at styrevervet kan innebære at man får være med på noen spennende reiser. Det nevnes også at det er attraktivt å sitte i styret for kinoselskapet fordi man får gratis partoutkort, men også slik en av våre informanter formulerer det:

«Det er nesten slik at glamouren fra stjernene smitter litt over på styret.»

I noen intervjuer fremkommer det at det ikke er uvanlig med «gjenbruk» av styremedlemmer. Enkelte blir styregrossister. Dette kan skyldes at det i noen tilfeller er vanskelig å finne gode kandidater, men det kan også skyldes at noen oppfattes som særlig attraktive å få med i et styre. For eksempel registrerer vi at en del ordførere innehar mange styreverv. At samme person engasjeres i flere styreverv har blitt kritisert, dels fordi det ventelig reduserer styremedlemmenes mulighet til å vie oppmerksomhet til hvert enkelt selskap. I tillegg er det blitt hevdet at mange styreverv gir større fare for sammenblanding av roller, noe vi skal komme tilbake til senere. I enkelte kommuner har i tillegg størrelsen på de sammenlagte styrehonorarene for enkelte politikere blitt kritisert. Ikke minst gjelder dette Stavanger og Sandnes, der ordførerne i 2006 innehadde henholdsvis 21 og 27 styreverv, med samlede honorar på henholdsvis 350-400.000 og 218.000 kroner.¹² For heltidspolitikere er honorarer fra de ordinære kommunale vervene

¹² Opplysningene er hentet fra Aftenbladet.no 27. november 2006.

innarbeidet i deres lønn, men styrehonorarer fra selskapene kommer i tillegg til vanlig lønn. Det bidrar til å gjøre vervene attraktive for toppsjiktet av politikere.

Spørreskjemaundersøkelsen til styrerepresentantene bekrefter at en del er svært aktive. Gjennomsnittlig oppgir de spurte at de på intervjutidspunktet innehar ca. 4,5 styreverv, men det varierer fra 1 til 30. Styremedlemmene ble også spurt om å anslå hvor mange verv de hadde hatt tidligere, og her var gjennomsnittet 9,4. To av respondentene anslo her at de i tidens løp hadde innehatt ca. 100 verv i selskapsstyrer. Tallene viser tydelig at noen påtar seg betydelige arbeidsoppgaver, og samtidig betyr det at vi nok finner mange gjengangere i selskapsstyrene.

Hvorvidt rekruttering av styremedlemmer er et effektivt styringsvirkemiddel overfor selskapene, avgjøres ikke bare av tilgangen til nye og gode styrekandidater. Det er også avgjørende om kommunene som eiere er villige til å ta virkemiddelet i bruk. I kapittel 3 observerte vi at 24 % av de spurte oppfattet det å kaste styre eller styreleder som en styringsstrategi som kommunene faktisk tar i bruk. Noen argumenterer for at kommunestyrerepresentantene vil ha vanskeligere for å kaste styrer der det sitter politikere, og da kanskje særlig ledende politikere. En informant fra Drammen opplever at kommunen er «rå» når det gjelder å bytte ut styremedlemmer, men noe lignende nevnes ikke av andre informanter. Ettersom det i Drammen så å si ikke er nåværende folkevalgte i selskapsstyrene, kan dette styrke argumentet om at styrer med politikere er vanskeligere å kaste.

Alt i alt later det til at rekrutteringen til kommunale selskapsstyrer ikke er karakterisert av de samme rekrutteringsproblemene som kommunepolitikken. Stort sett beretter informantene i våre intervjuer om at det er attraktivt å inneha styreverv. Gjennomgående er de materielle belønningene relativt beskjedne, men dersom man innehar mange verv, og det er det mange som gjør, kan styrearbeidet gi en betydelig ekstra inntekt.

Roller og dobbeltroller

Styrene i kommunale selskaper forvalter store verdier på vegne av det offentlige, men de er ikke folkevalgte. De er for en stor del utpekt av kommunene, og mange av styremedlemmene er aktive folkevalgte eller partipolitikere. Når kommunene etablerer selskaper, svekker de, i alle fall formelt sett, forbindelsen mellom velgerne og den politikken som utformes innenfor et politikkområde. Det blir derfor viktig å utforske hvordan styremedlemmene ivaretar det ansvaret de er gitt. Mens vi i avsnittet om rekruttering var opptatt av veien inn til styrerommene, skal vi nå se nærmere på hvordan styremedlemmene ser på sin rolle når de er utpekt.

Undersøkelsen av roller skal ha to inntak. For det første skal vi undersøke *selskapsstyrenes ulike roller* med utgangspunkt i en klassifikasjon av ulike relasjoner styrene kan ha til omgivelsene. Særlig viktige elementer i denne forbindelsen er eier, selskaps administrasjon og viktige interessegrupper i samfunnet for øvrig. For det andre undersøker vi *rolleforventninger og –fortolkninger hos styremedlemmene*. Her ser vi både på de kommunale folkevalgtes oppfatninger av hvordan styremedlemmene bør skjøtte

sine verv og styremedlemmenes egne normer for hva styrearbeidet bør være. Videre skal vi se på hva både lokalpolitikere og styremedlemmer mener er viktig å ta hensyn til for styrerepresentanter i kommunale selskap. For det tredje skal vi spesifikt ta opp spørsmålet om kommunevalgte styremedlemmer undersøke kommunenes praksis når det gjelder det å ha politikere i styrene.

Et viktig særtrekk ved offentlig eide selskaper er at de ivaretar mange og til dels motstridende hensyn. Offentlig selskapsdannelse er ofte begrunnet ut fra at en ønsker å fristille deler av virksomheten i forhold til den offentlige forvaltningen. Som sagt innledningsvis søker en således å ta i bruk organisasjonsløsninger som primært er utviklet for privat sektor innenfor et ansvarsområde som er offentlig. Men det er likevel noen grunner til at virksomheten ikke blir fullt ut privatisert. Selv selskaper som har et sterkt forretningsmessig element forventes å utvise det som ofte kalles «samfunnsansvar». Kanskje det nettopp er dette samfunnsansvaret som er en av grunnene til at lokalpolitikerne oppfatter det kommunale eierskapet som viktig.

Hva som ligger i samfunnsansvaret, kan være uklart, men det betyr i alle fall at inntjeningsmotivet i enkelte tilfeller må settes til side. For en del selskaper er nok begrensningene på profitt hensynet relativt klart definerte: Man vet hvilke grenser man ikke skal trå over. For andre selskaper vil disse grensene være notorisk uklare, og fordi de kan gjøres til gjenstand for politisk konflikt, kan de også endre seg over tid. I en rapport om «Samfunnsansvarlig kommunal forretningsdrift» slår Econ Analyse (2004) fast at samfunnsansvar generelt dreier seg om at selskaper har et ansvar som er videre enn profittmaksimeringshensynet tilsier. Ved siden av økonomiske hensyn må selskaper ta hensyn til de miljømessige og sosiale konsekvensene av sin virksomhet. Sosiale konsekvenser kan for eksempel innbefatte virkninger på arbeidsplasser i et lokalsamfunn eller for den saks skyld den kjønnsmessige sammensetningen av selskapsstyret. Regjeringens eierskapsmelding (St.meld. nr. 13, 2006-2007) peker på en del faktorer i tillegg til de som er nevnt i Econs rapport. Det at selskapet opererer innenfor et sett allment aksepterte etiske standarder er én slik faktor. Lønnspolitikken nevnes som et annet uttrykk for samfunnsansvar i offentlig eide selskaper. Et siste forhold som trekkes frem i regjeringens eierskapsmelding er selskapets omdømme. Koblingen til samfunnsansvaret er i dette tilfellet mer indirekte, ettersom det antas at omdømme utgjør en økonomisk risikofaktor: I den grad ivaretagelsen av samfunnsansvar kan styrke selskapets omdømme, er det regningssvarende å ta slike hensyn.

Det såkalte «Statseierskapsutvalget» pekte på at offentlig eide selskaper ofte har innebygde målkonflikter ettersom det statlige eierskapet «... i mange tilfeller tjener til å realisere andre politisk satte mål for samfunnsutviklingen enn bedriftsøkonomisk verdimaksimering. Dette må imidlertid ikke være til hinder for at staten klart tilkjenner målene.» (NOU 2004: 7, s. 16). Utvalget erkjenner med andre ord at offentlig eierskap svært ofte impliserer spenninger mellom forskjellige hensyn. Samtidig argumenterer de for at klargjøring av mål er en viktig oppgave for staten som eier. En rimelig tolkning av dette er at offentlige eiere må klargjøre hvordan ulike mål står i

relasjon til hverandre. Klargjøring av mål kan med andre ord ikke fritta styremedlemmene for den avklaringen de selv må gjøre mellom ulike krav til deres egne roller.

På denne bakgrunnen er det trolig riktig å si at offentlig eide selskaper opererer i et mer kompleks handlingsmiljø enn privat eide selskaper. Denne kompleksiteten har implikasjoner for måten styrene i offentlige selskaper fungerer på. Styremedlemmenes rolleutforming kan betraktes som potensielt mangfoldig ettersom hensynene er mange. Et funn som kanskje peker i en annen retning er at offentlige eiere ofte har liten kunnskap om eller vier lite oppmerksomhet til sine selskap, som vi diskuterte også i kapittel 3. Gjertsen og Martinussen (2006: 76) konkluderer i sin studie «Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak» med at eierstyring er viet forholdsvis liten interesse hos kommuner som velger å etablere selskap på områder som tidligere har vært underordnet tradisjonell kommunal styring. Denne observasjonen indikerer at det ytre presset på offentlige selskapsstyrer er mindre enn debatten om samfunnsansvar skulle tilsi. Dette er også i tråd med det vi viste i kapittel 3, men vår tolkning var ikke mangel på politisk interesse, men at kommunen hadde høy tillit til selskapene og selskapsstyrene. De evner å styre seg selv. Disse motstridende tendensene understreker uansett behovet for empirisk forskning om rolleutforming og rollekonflikter blant styremedlemmer i offentlig eide selskaper.

Ulike roller for selskapsstyret

Styret i et privat eller offentlig eiet selskap skal, slik navnet antyder, styre virksomheten i selskapet. Men, som vi allerede har vist, kan styringsaktiviteten ha ulik innretning og ulikt omfang. Det er vanlig å skille mellom ledelsesoppgaver på den ene siden og kontrolloppgaver på den andre siden. Også aksjeloven opererer med en distinksjon mellom ledelse og kontroll. Ledelsesfunksjonene dreier seg om organisering av virksomheten, å fastsette planer, budsjetter og generelle retningslinjer for selskapets virksomhet. Kontrolloppgavene dreier seg om at «Styret skal holde seg orientert om selskapets økonomiske stilling og plikter å påse at dets virksomhet, regnskap og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll» (Aksjeloven § 6-12). I tillegg er styret ansvarlig for å føre tilsyn med den daglige ledelsen og virksomheten for øvrig (Aksjeloven § 6-13). Alle selskapsstyrer vil til en viss grad ivareta begge typer av oppgaver, men vektleggingen vil i praksis være forskjellig. Det åpner for at styrenes og styremedlemmenes rolleutforming kan variere. Ikke minst vil dette gjelde for medlemmer av styrer i offentlige selskaper.

Reve (1993: 26ff) skiller mellom tre ulike roller for *selskapsstyrer*. Han antar at klassifikasjonen vil være relevant for både privat og offentlig eide selskaper.

I den første rollen betraktes styret som *øverste styringsorgan*. Denne modellen forutsetter en klar arbeidsdeling mellom eierskap og ledelse. Selskapets eier har gjennom vedtekter og eierstrategi gitt vide fullmakter til styret. Foruten gjennom vedtekter skjer eierstyring gjennom generalforsamling eller tilsvarende. Utvelgelse av styremedlemmer er også en form for eierstyringsstrategi, men det primære formålet med sammensetningen av styret er å samle den best mulige kompetansen innenfor det feltet der selskapet

har sin virksomhet. Relasjonen mellom styret og den daglige ledelsen er preget av at styret gir tydelige styringssignaler, men ikke involverer seg i den daglige driften av selskapet. Vi kjenner igjen «svak styring» fra analysene av kommunenes forhold til selskapene i kapittel 3.

I den andre rollen karakteriseres styret som et *øverste formalorgan*. Innenfor en slik modell fungerer ikke styret som et aktivt og reelt styrende organ. I realiteten er det den daglige ledelsen som styrer selskapets virksomhet. En annen mulighet er at det er den politiske eller administrative ledelsen i kommunen som utøver den reelle styringen over selskapet. Styrets rolle er i hovedsak symbolsk. Selskapet skal formelt sett ha et styre, og styret godkjenner vedtak som i realiteten er fattet enten av eier eller av daglig ledelse. Når styrets posisjon blir mindre viktig, legges det gjerne mindre vekt på å rekruttere dyktige og velegnede styremedlemmer. I perioder der det oppstår konflikt rundt driften av selskapet kan det være et problem at styret har hatt en passiv rolle. Dette er i tråd med det som er omtalt som «fravær av styring» i kapittel 3, men her forstått som at styret er fraværende.¹³

I den tredje rollen beskrives styret som et øverste interessentorgan. Styrets viktigste funksjon blir i dette tilfellet å være en politisk arena der representanter for ulike interesser kan møtes og drøfte synspunkter, eventuelt oppnå enighet eller avklare hvor konfliktlinjene går. Det klare skillet mellom eierskap og ledelse er i denne modellen oppløst ettersom interne stridigheter om målet for eierskapet utspiller seg innad i styret. Styrets autonomi er også begrenset av at styremedlemmene i stor utstrekning opptrer med mer eller mindre bundet mandat.¹⁴

Hva sier vårt materiale om styrets rolle? Her har vi muligheter til å kombinere spørreskjemadata med kvalitative intervjudata. Vi skal ta utgangspunkt i et spørsmål som ble stilt til styremedlemmene i spørreskjemaundersøkelsen. Respondentene er bedt om å ta stilling til fire ulike utsagn som sier noe om styrets rolle. Resultatet er presentert i tabell 4.3.

Tabell 4.3: *Styremedlemmenes holdninger til utsagn om styrets rolle. Prosentandel som har svart helt eller ganske enig (5 og 6 på 6-leddet skala)*

Styret fungerer som et team av personer med ulik kompetanse	81
Styret er faglig godt kompetent	73
Styret følger eiernes signaler	72
Styret fungerer som en politisk arena	7
Gjennomsnittlig N (=100 %)	196

Styrets arbeid: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig)?

¹³ Fra et juridisk synspunkt er dette en svært problematisk styrerolle. Styret vil uansett sitte med det øverste ledelsesansvaret og risikerer dermed økonomisk ansvar om fraværet av styring er uforsvarlig. Eierne har ikke samme styringsansvar og dermed ikke samme risiko for økonomisk ansvar.

¹⁴ Her er det viktig å presisere om at mandatet eventuelt er bundet i politisk forstand. En eier kan ikke gi et styremedlem et rettslig bindende mandat.

Tabell 4.3 viser at styrerepresentantene i all hovedsak gir sin tilslutning til tre av de fire utsagnene som er presentert. Det klareste signalet som fremkommer av tabell 4.3 er at respondentene ikke oppfatter styrene som politiske arenaer. Kun 7 % av de spurte sier seg enig i denne påstanden. Trekker vi linjene tilbake til Reves drøfting av ulike roller for selskapsstyrer, ser vi at respondentene gir liten støtte til at styrene er det han kaller for det øverste interessentorgan. Det synes altså ikke som om partipolitikken inntar styrerommene til tross for at rekrutteringen, slik vi har sett, er tett integrert i den partistyrte kommunale konstitueringsprosessen.

Et like klart budskap fra tabellen ovenfor er at kompetanse oppfattes å være et viktig kjennetegn ved styrene. De to utsagnene om at styret fungerer som et team med komplementær kompetanse og at det er faglig kompetent er sterkt korrelert (.63***). Det vil si at de langt på vei måler det samme. Vektleggingen av kunnskap og kompetanse kan tolkes som et uttrykk for at styrene nyter en viss faglig basert uavhengighet fra eierne: Det kreves en viss selvstendighet for at en skal kunne nyttiggjøre seg fagkunnskap. Et slikt resultat kan tolkes som en viss støtte til det at styret faktisk er det øverste styringsorganet, slik Reve beskriver det. Den faglige kompetansen er viktig for et selvstendig styre. Vår undersøkelse synes å gi klarere støtte for betydningen av faglig kompetanse som rekrutteringskriterium enn Gjertsen og Martinussens undersøkelse av kommunale selskap i seks kommuner. De finner at 19 % av respondentene¹⁵ oppfatter at kompetanse og erfaring med styrearbeid vektlegges i stor eller svært stor grad (Gjertsen og Martinussen 2006: 54).

Samtidig ser vi at også utsagnet om at styret følger eierens signaler får stor tilslutning. Én mulig tolkning av et slikt resultat er at mange styrer fungerer som det Reve kaller et øverste formalorgan. I disse tilfellene ligger ikke den reelle styringen i selskapsstyret, ei heller hos den daglige ledelsen, men hos eieren, altså i hovedsak kommunen. Men en mer plausibel tolkning av dette utsagnet er at de signalene som gis av eier betraktes som styrende for virksomheten. I et slikt perspektiv blir det ikke nødvendigvis noen motsetning mellom eierorientering og selskapsorientering. Eier gir styringssignaler gjennom vedtekter, generalforsamling og styreutnevnelser, eventuelt også gjennom eiermeldinger. Men disse styringsformene innebærer ikke at eier direkte involverer seg i driften av selskapet.

Dette utsagnet er korrelert med de to kompetanseutsagnene (henholdsvis .26*** og .33***), men ikke like sterkt som de to utsagnene er korrelert med hverandre. Med andre ord er de i hovedsak ikke de samme personene, de som legger vekt på kompetanse og de som legger vekt på eierstyring. Eierstyringshensynet står med andre ord sentralt samtidig som mange ønsker uavhengighet fra eier. Her ser vi en mulig spenning innebygget i selskapsstyrene. I alle fall later det til at mange styremedlemmer er oppmerksomme på det de oppfatter å være grensene for eiers involvering i selskapet.

Dersom vi bryter ned materialet på de ulike selskapstypene som styremedlem-

¹⁵ Gjertsen og Martinussens undersøkelse omfatter både kommunestyrerepresentanter, styreledere, rådmenn, kontrollutvalgsledere og andre administrative ledere i kommunene (2006: 27).

mene representerer, finner vi en viss variasjon. Styremedlemmene fra de kommunale foretakene legger gjennomgående noe mindre vekt på kompetanseaspektet og den faglige uavhengigheten til styrene enn de styremedlemmene som sitter i henholdsvis aksjeselskap eller interkommunale selskap. Det er ikke overraskende ettersom KFene i større grad enn de to andre selskapstypene er en del av den kommunale organisasjonen og, i den grad det er behov for spesiell kompetanse, har de tilgang på denne gjennom kommunen. AS og IKS er i større grad avhengige av selv å disponere den nødvendige kompetansen.

Det er kanskje noe mer overraskende at styremedlemmene i IKS er mest opptatt av relasjonen til eier og å følge eiers signaler. 84 % av IKS-styremedlemmene er enige i dette utsagnet, mens det gjelder henholdsvis 69 % for AS og 64 % for KF. Ettersom KFene er organisert tettere opp til eier, ville det ikke vært urimelig å anta at deres styremedlemmer var mest opptatt av å følge eiers signaler. Vi kan trolig trekke to slutninger på basis av disse tallene. For det første er resultatet hva angår KFene et uttrykk for at den nære eierrelasjonen så å si er bygget inn i organisasjonsformen. Det er med andre ord ikke nødvendig å kontinuerlig tematisere eierrelasjonen. Når det gjelder IKSene, er eierrelasjonene vanligvis mer komplekse enn både for KF og for AS. Når styremedlemmene så klart blir representanter for ulike kommuner, vil styremøtene kunne få karakter av forhandlinger og tautrekking mellom de ulike kommunenes styrerepresentanter. På denne måten vil eierrelasjonene bli gjenstand for kontinuerlig oppmerksomhet. Det samme vil selvsagt også kunne være tilfelle for AS som organiserer samarbeid mellom flere kommuner.

Hva forteller så de kvalitative intervjuene om styrets rolle? Det er ganske stor variasjon i de svarene vi har fått på dette spørsmålet, men et flertall av informantene synes å vektlegge eiers styringssignaler som sentrale for styrets arbeid. «Styret er til for eieren,» slår en av dem fast. En annen sier det slik: «Slåss aldri mot eieren din!» Men det presiseres av flere informanter at eierrelasjonen er formalisert gjennom vedtekter og eierstrategier:

«Styrets viktigste oppgave er å påse at bedriften ledes i henhold til de retningslinjer og strategier som bystyret har bestemt, innenfor de økonomiske rammene som er budsjettet.»

Andre opplever at det ikke er noen konflikt mellom eierstyring og styring basert på behov definert av selskapsledelsen. Vedtektene utgjør en formell ramme om styrets virksomhet, men rammene er såpass vide at de i realiteten legger få begrensninger på styrets virksomhet:

«Det er jo det som er oppgavene etter vedtekter, men utover det har jeg jo stor frihet. Jeg er ikke stramt styrt for å si det slik.»

Men noen informanter fremhever motsetningen mellom det å være eiers organ og det å være selskaps organ. Det klareste uttrykket for en slik holdning finner vi i dette sitatet:

«Styret skal være selskapets organ og ikke eierens.»

Her pekes det på en klar motsetning mellom eiers og selskapets ønsker. Også andre informanter hevder et behov for å skape distanse til eier dersom selskapet skal kunne drives godt:

«Det som er viktig for oss er fokus på en god organisasjon. Vi må få organisasjonen til å sette seg, og da kan vi ikke tenke kommunalt, men tenke selskap.»

En annen dimensjon som varierer, er synet på hvor aktivt styret skal være. Noen skisserer et omfattende sett av oppgaver som styret skal ta seg av. Andre ser på styrets funksjon som svært begrenset. De to følgende sitatene illustrerer bredden i svarene på dette punktet. Det første sitatet impliserer at styret følger driften av selskapet på nært hold, mens det siste antyder en modell der styret har en formalrolle, og det meste av ansvaret for selskapet er delegert til daglig leder og administrasjonen:

«Det er tre ting: Det ene er strategi, prøve å tenke fremover: Hva må en gjøre for å sikre at driften trives og blomstrer i fremtiden. Det andre er kontrollfunksjon: Se at driften er fornuftig og at systemer og orden er på plass. Det siste som er viktig er å være en diskusjonspartner og trener og inspirator for administrasjonen, at de skal ha noen som de kan ta opp ting med og diskutert ting med og tatt beslutninger og pekt ut retning.»

«Styrets viktigste oppgave er å ansette daglig leder.»

En annen observasjon er at det er svært få som ser på styret som en politisk arena eller, som Reve betegner det, et øverste interessentorgan. På direkte spørsmål om dette sier en av informantene at han ser en fare for at lokalpolitiske konfliktlinjer kan komme til å dominere styret, men han har ikke opplevd at det har skjedd. Enkelte informanter er imidlertid opptatt av at deres selskap skal være orientert mot innbyggerne, men det synes ikke å bety at motsetninger mellom ulike grupper syn slår inn i styret.

Oppsummert viser denne analysen av styrets rolle at mange informanter er opptatt av eiers signaler og den betydningen disse har for styrets virksomhet. Dette fremkommer både i spørreskjemaundersøkelsen og i de kvalitative intervjuene. På den ene siden finner vi en erkjennelse av at eiers signaler må være viktige for selskapets virksomhet. Det innebærer ikke nødvendigvis at eier etter deres mening involverer seg for mye i driften av selskapet. På en annen side er det en del som er opptatt av å markere styrets uavhengighet i forhold til eier. Hvorvidt dette oppleves som konfliktfylt for det enkelte styre eller styremedlem, varierer. Noen ser et behov for aktivt å skape distanse til eier, mens andre opplever at eierstyring innebærer vide rammer. Det er rimelig å anta at konkrete konfliktsaker vil sette prinsippene på prøve, slik vi har vist i kapittel 3 om styring av kommunale selskap.

Styremedlemmenes rollefortolkninger

De tre modellene for *styret* – som øverste styringsorgan, formalorgan eller interessentorgan – gir også forskjellig rom for *styremedlemmene* til å utforme sine roller. Vårt utgangspunkt er at alle styremedlemmer, uansett bakgrunn eller type kompetanse, har en viss grad av frihet til å utforme sin egen rolle som deltaker i et selskapsstyre. Kravene vil variere over tid, men i tillegg vil vi anta at de fleste selskapsstyrer vil ha fordel av en viss komplementaritet i sammensetningen av styremedlemmer. Det vil si at styret settes sammen slik at en dekker inn ulike kunnskapsområder.

Tore Grønlie (1993: 124ff) har vist at rollen for medlemmer av statseide selskaper har variert over tid, men at det også er klare innslag av kontinuitet. I det minste kan man si at noen rollefortolkninger later til å vende tilbake selv om de i perioder står svakere. Han understreker samtidig at én rolle sjelden vil fortrenge de andre helt, det vil snarere være tale om «tyngdepunktforskyvninger». Ser vi rollene i sammenheng på ett tidspunkt, er det ikke urimelig å anta at de fleste selskapsstyrer vil romme kombinasjoner av disse ulike rollene, altså en viss grad av komplementaritet. Kanskje kan det være slik at én tydelig rollefigur innenfor et selskapsstyre kan stimulere fremveksten av sin egen motvekt: Dersom én i styret legger stor vekt på de strengt faglige vurderingene i sitt styrearbeid, kan det tenkes at andre opplever det som nødvendig å understreke betydningen av politisk-strategiske forhold.

Grønlies rolletyper er først og fremst tilpasset statlige industriselskaper, altså offentlig forretningsdrift, men vi mener likevel noen av disse rollefortolkningene kan tilpasses slik at de kan anvendes generelt på kommunale selskaper. Han identifiserer i alt syv ulike roller: 1) Forretningsmannsrollen, 2) bedriftsforsvarer- eller lobbyistrollen, 3) representantrollen, 4) forvalterrollen, 5) kontrollørrollen, 6) industripolitikerrollen og 7) opprydderrollen. Vi vil særlig oppholde oss ved de fire første.

Forretningsmannsrollen innebærer en betoning av bedriftsøkonomisk lønnsomhet som et styrende prinsipp og relativ uavhengighet av politiske styringssignaler. Det er denne rolletypen som etterlyses når det i debattene om offentlig eide selskaper ropes på «profesjonelle» styrer. Den kompetansen som etterspørres er den strengt faglige kunnskapen knyttet til selskapets virksomhet.

Bedriftsforsvarer- eller lobbyistrollen er innrettet mot selskapets eier. Å styrke selskapets posisjon innenfor dets virkefelt er denne rolleinnhaverens hovedformål. I stedet for å søke størst mulig autonomi fra eiersiden, er ressursavhengigheten av eier selve utgangspunktet for denne rollefortolkningen. Bedriftsforsvareren eller lobbyististen søker å pleie tette kontakter med eier ut fra ønsket om å skaffe ressurser til selskapet. Hun eller han fungerer som en formidler mellom selskap og eier.

Representantrollen betoner først og fremst forbindelsen til bestemte interesser eller sosiale grupper. Ut fra et slikt perspektiv oppfattes selskapets virksomhet å ha en større samfunnsmessig betydning, og det er derfor viktig at ulike sosiale grupper får innflytelse over driften av selskapet. Styret blir, i tråd med Reves kategorisering av styrene, et øverste interessentorgan eller en arena for forhandling og koalisjonsbyg-

ging mellom ulike interesser. Styremedlemmene ser seg som representanter for disse interessene.

Forvalterrollen impliserer en stor grad av identifikasjon mellom rolleinneholderen og eier. Styremedlemmenes oppgave i rollen som forvaltere er først og fremst å virkeliggjøre eiernes mål for selskapet. I de tilfellene der selskapsstyret er dominert av deltakere med en slik rollefortolkning, er det liten avstand mellom eierskap og lederskap i selskapet. Men, som vi har vært inne på tidligere, rolleutformingen vil gjerne foregå i en dynamisk relasjon mellom de ulike styremedlemmene. Dersom enkelte styremedlemmer inntar forvalterrollen, kan det være et svar på andre styremedlemmers rollefortolkning.

Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan rolleutformingen i kommunale selskap skjer i praksis. Utgangspunktet vårt er de enkelte styremedlemmene, altså individnivået. Men til en viss grad kan vi tenke oss at det finnes sammenhenger mellom enkeltmedlemmenes rolleutforming og hele styrets rolle i relasjon til ulike elementer i omgivelsene, altså det vi kan kalle det institusjonelle nivået.

Rolleutforming i praksis: Forventninger til styremedlemmene

Den empiriske kartleggingen har basis i Grønlies klassifikasjon av rolletyper i statseide selskaper. Vi vil vente at de samme spenningene gjør seg gjeldende for styremedlemmer i kommunale som i statlige selskapsstyrer. Rolleutforming er å betrakte som noen svar på *forventninger* fra ulike elementer i omgivelsene. Ettersom forventningene kommer fra forskjellig hold, er det ikke mulig å løse spenningene knyttet til styrerollen en gang for alle. Men, som sagt, en kan vente en viss variasjon i rolleutforming innenfor ett og samme styre ettersom det trolig vil foregå en slags arbeidsfordeling mellom medlemmene. De ulike medlemmene er også rekruttert til styret med ulik bakgrunn. Styremedlemmene vil derfor ofte oppfatte seg som representanter for bestemte oppfatninger eller grupper og forventes dermed å innta bestemte roller allerede når de trer inn i styret.

Et viktig sett av forventninger overfor styremedlemmene formes av selskapenes eiere, det vil (i hovedsak) si kommunestyrene. Derfor har vi valgt å vise sammenlignbare data for kommunestyrerepresentanter og styremedlemmer. De folkevalgtes holdninger kan betraktes som forventninger til styrerepresentantene eller normer for hvordan de skal opptre. Data om styremedlemmene selv er mer å betrakte som uttrykk for hvordan styremedlemmene løser de rollekonfliktene de med nødvendighet eksponeres for.

Vi skal anvende to spørsmålsbatteri fra spørreundersøkelsene til henholdsvis kommunestyrerepresentantene og styremedlemmene. Det første spørsmålsbatteriet handler om foretrukne egenskaper ved styremedlemmer i kommunale selskaper. Spørsmålsbatteriet måler hvilke normer styremedlemmene stilles overfor når de blir valgt ut til å sitte i et kommunalt selskapsstyre. Det andre spørsmålsbatteriet dreier seg om hvilke hensyn styremedlemmene tar i utøvelsen av styrevervet. Spørsmålene gir indikasjoner på hvordan styremedlemmene i praksis innretter arbeidet sitt og ikke minst mot hvem de er orientert.

Hvilke egenskaper betraktes så som viktige for styremedlemmer å ha når de skal velges til et styreverv? Respondentene, både kommunestyrerepresentantene og

styremedlemmene, ble bedt om å angi hvor stor betydning de mente at egenskapene som er listet opp i tabell 4.4 har å si når kommunene velger ut styremedlemmer. Tabellen presenterer kommunestyrerepresentantenes og styremedlemmenes svar i atskilte kolonner. Det er i tillegg skilt mellom de to gruppene som i sterkest grad forventes å avvike fra hverandre: Kommunestyrerepresentanter uten styreverv på den ene siden og styremedlemmer uten lokalpolitisk erfaring på den andre siden. De kan betraktes som henholdsvis «rene» lokalpolitikere og «rene» styremedlemmer.

Tabell 4.4: *Egenskaper ved styremedlemmer. Prosent.*

Egenskap	Kommunestyre-representanter		Styremedlemmer	
	Uten styreverv	Totalt	Uten Kommune styreefaring	Totalt
Interesse for å sitte i det konkrete styret	57	58	48	51
Faglig kompetanse	50	47	61	60
Erfaring fra styrearbeid	49	49	50	52
Partitilhørighet	48	44	16	30
Kunnskap om bransjen som selskapet opererer i	42	44	54	51
Politisk erfaring	41	42	10	22
Kjønn	40	39	23	35
God kontakt med politisk ledelse i kommunen	39	40	12	20
Generelt bredt kontaktnett	32	35	37	36
God kontakt med administrativ ledelse i kommunen	29	30	17	14
Er kjent for folk flest i kommunen	16	16	7	10
Ingen tilknytning til politisk miljø	11	10	21	16
Alder	8	8	2	3
Ansatt i administrasjonen	8	8	2	3
<i>Gjennomsnittlig N (=100 %)</i>	<i>132</i>	<i>209</i>	<i>100</i>	<i>190</i>

Spørsmål: Egenskaper ved styremedlemmer: Angi på en skala fra 1 til 6 hvor stor betydning følgende egenskaper har når kommunen velger ut styremedlemmer (1 er svært liten betydning og 6 er svært stor betydning).

Tabell 4.4 viser at det er samsvar i holdninger mellom kommunestyrerepresentantene og styremedlemmene på viktige punkter. Eierne er på mange punkter enige med styrene om hva som er viktige normer for styremedlemmer. Faglig kompetanse, erfaring fra styrearbeid, interesse for styrevervet og kunnskap om den aktuelle bransjen er egenskaper som holdes høyt av så vel folkevalgte som styremedlemmer, men ikke uventet står disse verdiene aller høyest hos styremedlemmene. Samlet sett uttrykker disse egenskapene et ønske om at selskapsstyrene skal besitte den nødvendige sakkunnskapen innenfor selskaps virksomhetsområde, eller det som gjerne kalles «profesjonell kunnskap».

De to gruppene av respondenter er også noenlunde enige om hva som ikke er viktige egenskaper for styremedlemmer. Det oppfattes ikke som spesielt viktig å ha administrativt ansatte i styrene, ei heller at styrene har en bestemt alderssammensetning. Kjønnssammensetningen betraktes som klart viktigere enn alderssammensetningen.

Ikke overraskende finner vi størst uenighet mellom de to gruppene av respondenter

når vi ser på vurderingen av de politiske egenskapene. Det er betydelige forskjeller i vurderingen av hvilken betydning det har at styremedlemmene er partimedlemmer, at de har politisk erfaring og at de har god kontakt med den politiske ledelsen i kommunen. Forskjellene blir særlig tydelige dersom vi ser på de to «rene» gruppene; kommunestyrerepresentanter uten styreverv og styremedlemmer uten lokalpolitisk erfaring. Sant å si har det ikke så stor betydning om kommunestyrerepresentantene har styreverv eller ikke, men det er desto mer viktig om styrerepresentantene selv har hatt erfaring som lokalpolitikere. Styremedlemmer uten lokalpolitisk erfaring vurderer partimedlemskap, politisk erfaring og kontakt med politisk ledelse som lite viktige egenskaper. Det er neppe urimelig å tolke disse tallene som uttrykk for en motstand mot for sterke koblinger mellom selskapsstyrene og det politiske miljøet i kommunen. Likevel, det er ikke en veldig stor andel av styremedlemmene som holder det som viktig at styremedlemmer *ikke* har en tilknytning til politisk miljø.

Alt i alt ser vi konturene av en grunnleggende konfliktlinje i synet på oppnevning av styremedlemmer med tilknytning til det politiske miljøet i kommunen. Men selv om motsetningen mellom eierne og selskapsledelsen er til stede, er den kanskje ikke så skarp som vi kunne vente. Når en tredjedel av styremedlemmene holder partitilhørighet som en viktig egenskap for et styremedlem, kan dette tolkes som en relativt utbredt erkjennelse av at selskapene kan ha nytte av forbindelser til partier og politisk ledelse i kommunene.

Neste spørsmål er om vi ut fra det materialet som er presentert i tabell 4.4 kan identifisere noen mønstre av samvariasjon mellom de ulike kategoriene. Nærmere bestemt er vi interessert i å undersøke om vi kan gjenfinne noen bredere rollekategorier av den typen som er utarbeidet av Grønlie. Grønlies rolletyper, slik de er redegjort for tidligere, kan sies å utgjøre noen forventninger om innbyrdes sammenhenger mellom de ulike enkeltkategoriene i tabell 4.4. For å avdekke noen slike innbyrdes sammenhenger i materialet har vi benyttet faktoranalyse. Vi har gjennomført separate analyser for kommunestyrerepresentanter og styremedlemmer. Resultatet for kommunestyrerepresentantene er vist i tabell 4.5. Faktorscores som er høyere enn 0,6 er uthevet i tabellen.

Tabell 4.5: *Faktoranalyse. Egenskaper ved styremedlemmer. Spørsmål til lokalpolitikkerne. (N=201)*

	Selskap	Eier	Interessegruppe	Parti
Faglig kompetanse	,840	-,057	,037	-,059
Erfaring fra styrearbeid	,831	,080	-,012	-,015
Kunnskap om bransjen som selskapet opererer i	,822	-,003	,227	-,009
Interesse for å sitte i det konkrete styret	,464	,351	,016	,053
Generelt bredt kontaktnett	,497	,412	,468	,040
God kontakt med politisk ledelse i kommunen	-,002	,839	,119	,131
God kontakt med administrativ ledelse i kommunen	,149	,851	,193	,070
Ansatt i administrasjonen	-,079	,409	,363	,122
Kjønn	-,031	-,369	,621	,322
Alder	-,006	,190	,657	-,007
Ingen tilknytning til politisk miljø	,181	,289	,452	-,341
Er kjent for folk flest i kommunen	,301	,266	,516	-,006
Partitilhørighet	-,444	,111	,213	,658
<i>Politisk erfaring</i>	,256	,262	-,038	,806

Extraction Method: Principal Component Analysis. Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

Analysen av kommunestyrerepresentantene kan, som vi har påpekt tidligere, oppfattes som uttrykk for eiers rolleforventninger overfor de styrerepresentantene de selv har vært med å utpeke. Spørsmålet er altså om vi kan identifisere noen underliggende dimensjoner av rolleforventninger hos kommunestyrerepresentantene, det vil si eierrepresentantene.

Faktoranalysen gir et resultat som virker noenlunde meningsfylt og nokså klart beslektet med de rolletypene som Grønlie har identifisert, selv om vi har valgt å bruke litt andre benevelser. Analysen, slik den er presentert i tabell 4.5 forklarer 60,3 prosent av den totale variansen i materialet.

Den første faktoren uttrykker ganske klart egenskaper som knytter seg til *selskapet*. Her ser vi at faglig kompetanse, erfaring fra styrearbeid og kunnskap om bransjen scorer høyt. Det innebærer at respondenter som legger vekt på én av disse tre egenskapene også er tilbøyelig til å legge vekt på de to andre. Disse tre kan sies å utgjøre en rolletype der selskapet som autonom enhet står i fokus. Denne rollefortolkningen minner klart om Grønlies forretningsmannsrolle. Det er også interessant å registrere at det er en negativ sammenheng mellom de tre uthevede egenskapene og partitilhørighet. Respondenter som er opptatt av selskapsrollen er med andre ord ofte negative til partitilhørighet blant styremedlemmene. Denne observasjonen illustrerer at denne rollen har som utgangspunkt at selskapet skal være selvstendig og ikke avhengig av politiske standpunkt og skifter.

Den andre faktoren samler respondenter som er opptatt av selskapets relasjon til *eier*. Denne rollefortolkningen er med andre ord utadrettet på en annen måte enn den første, men det er en bestemt relasjon som er den sentrale; relasjonen til kommunen som eier. Prioriterte egenskaper er da god kontakt med både politisk og administrativ ledelse i kommunen. Hvorvidt denne rolleinnretningen betyr at styremedlemmene er lojale overfor eier eller hvorvidt de er instrumentelle på vegne av selskapet, er usikkert. Det kan

bety begge deler. Grønlies bedriftsforsvarer- eller lobbyistrolle impliserer at disse rollenehaverne først og fremst utvikler kontakter mot eiersiden for å kjempe for selskapets interesser. Men aksess til eier vil trolig måtte balanseres med tap av autonomi. Det kan derfor også tenkes at den andre faktoren fra tabell 4.5 uttrykker en rollefortolkning som minner om Grønlies forvalterrolle.

Den tredje faktoren uttrykker at orienteringen hos rollenehaverne er rettet utover, men i liten grad mot eierne. I stedet betrakter disse seg som representanter for bestemte samfunnsgrupper. Styret skal gjenspeile ulike sosiale interesser, og representativitetshensynet blir viktig. De ser således på seg selv som representanter for selskapseksterne interesser, slik Grønlie også påpekte i beskrivelsen av representantrollen. Selskapsstyre blir en arena for bryting eller formidling mellom disse interessene.

Den fjerde faktoren må tolkes som en partipolitikerrolle. Den kan ha visse likhetstrekk med interessegrupperepresentanten. Men partipolitikerrollen er snarere innrettet mot de politiske partiene og det lokalpolitiske systemet, enn direkte mot samfunnsmessige interessegrupper. I ytterste konsekvens blir styrevervet en forlengelse av de politiske kontroversene som utspiller seg i kommunestyret. En noe mildere fortolkning er at partipolitisk tilknytning oppfattes som viktig fordi partiene trenger informasjon om hva som foregår i det aktuelle selskapsstyret. Styremedlemmene betraktes derfor ikke nødvendigvis som representanter for partiene i styrene, men partiene har nytte av å ha sine folk i styrene fordi de utgjør en viktig kilde til informasjon om hva som skjer i selskapet. Grønlie har ikke identifisert en rolle som direkte tilsvarende denne, men partirepresentanten kan, som vi har sett, betraktes som en type interessegrupperepresentant.

Tabell 4.5 viser at det finnes et relativt klart underliggende mønster av rolleforventninger hos kommunestyrerepresentantene. Finner vi et tilsvarende mønster blant styrerepresentantene selv? Tabell 4.6 viser resultatet av faktoranalysen som er gjennomført på det samme spørsmålsbatteriet som for kommunestyrepolitikere.

Tabell 4.6: *Faktoranalyse. Egenskaper ved styremedlemmer. Spørsmål til styremedlemmene.*

	Eier	Selskap	Parti	Interesse- gruppe?
Er kjent for folk flest i kommunen	,787	,303	,176	,182
Alder	,633	,241	,163	,520
God kontakt med politisk ledelse i kommunen	,805	,090	,321	,127
God kontakt med administrativ ledelse i kommunen	,855	,260	,171	,057
Generelt bredt kontaktnett	,557	,530	,131	,262
Ansatt i administrasjonen	,593	,109	,367	,342
Faglig kompetanse	,099	,854	,060	,151
Erfaring fra styrearbeid	,160	,812	,144	,212
Kunnskap om bransjen som selskapet opererer i	,432	,648	,043	,079
Interesse for å sitte i det konkrete styret	,359	,414	,403	,116
Partitilhørighet	,239	-,036	,875	,210
Politisk erfaring	,276	,253	,841	,086
Ingen tilknytning til politisk miljø	,247	,250	,027	,770
<i>Kjønn</i>	,085	,150	,427	,682

Også når det gjelder styremedlemmene, later det til at faktoranalysen gir et noenlunde meningsfullt resultat, og den presenterte analysen forklarer så mye som 72,5 % av den totale variansen i materialet. Tabell 4.6 viser et resultat som på viktige punkter har likhetstrekk med det mønsteret vi avdekket blant kommunestyrerepresentantene. Men, som vi skal se, det er også noen forskjeller.

Eierorienteringen kommer frem i tabell 4.6, som den gjorde i tabell 4.5, men denne faktoren inkluderer litt flere kategorier enn den gjorde blant kommunestyrerepresentantene. Dessuten synes det vanskelig å koble alder som egenskap til eierorienteringen, men denne egenskapen lader nesten like høyt på en annen faktor; den vi har valgt å kalle interessegruppeorientering. Likevel, selv om den første faktoren er noe mer generell i dette materialet enn i politikermaterialet, uttrykker den en forholdsvis klar eierorientering. Kontakt med politisk og administrativ ledelse er de egenskapene som lader sterkest. I tillegg ser vi at det å være ansatt i administrasjonen også får en koeffisient som ligger tett opptil 0,6.

Selskapsorienteringen kommer til uttrykk på så å si samme måte som hos kommunepolitikerne. Her vektlegges den faglige kompetansen, erfaring fra styrearbeid og kunnskap om den aktuelle bransjen. Dette er de samme egenskapene som lader høyt i politikermaterialet.

Partiorienteringen fremkommer også minst like tydelig blant styremedlemmene som blant lokalpolitikerne. Partitilhørighet og politisk erfaring er de to egenskapene som samvarierer.

Den siste faktoren er imidlertid ikke like klar blant styremedlemmene som blant lokalpolitikerne. Vi identifiserte her en norm om interessegruppeorientering blant de folkevalgte. Den er ikke like tydelig blant styremedlemmene. Kjønn er viktig, men i tillegg ser vi at det å ikke ha noen tilknytning til det politiske miljøet lader høyt på den fjerde faktoren. En mulig tolkning av dette resultatet er at det er interesser utenfor kommunen

som står i fokus for denne rolleorienteringen. Det at alder også lader forholdsvis høyt på denne faktoren kan forsterke en slik tolkning, og vi mener at det er rimelig å betrakte den fjerde faktoren som uttrykk for en orientering mot samfunnsinteresser utenfor de politiske institusjonene i kommunen.

Hva sier det kvalitative intervjumaterialet om forventninger til styremedlemmene? Vi stilte spørsmålet om hvilke kvalifikasjoner de oppfattet som viktige å ha for en som sitter i et selskapsstyre. I likhet med hva vi fant i spørreskjemamaterialet, fremkommer det også her at *kunnskap* og *kompetanse* er stikkord. Men det er også klart at informantene legger mye forskjellig inn i kompetansebegrepet. Et viktig skille kan trekkes mellom sakkunnskap og prosesskunnskap. Sakkunnskapen dreier seg om kjennskap til bestemte fagfelt, mens prosesskunnskapen dreier seg om å kjenne til hvordan ulike systemer fungerer, enten i selskapets omgivelser eller internt i organisasjonen.

En ordfører fremhever for eksempel at selskapsstyrene skal ha økonomikompetanse, juridisk kompetanse og bransjekompetanse, altså typiske eksempler på formell fagkunnskap. I disse tilfellene er selskapsorienteringen den primære. Men samtidig etterlyser vedkommende næringslivserfaring¹⁶ og det som kalles «kommunal kompetanse», det vil si personer som kjenner kommunen. Disse to kravene representerer i større grad prosesskompetansen. Erfaringen fra næringslivet er viktig for å forstå «hvordan man gjør det», og kjennskap til kommunen vil være nyttig fordi selskapet i stor grad er avhengig av kommunen som eier. Prosesskompetansen innbefatter derfor også en orientering mot eier, slik vi fant i spørreskjemamaterialet.

«Det er også viktig å ha en kommunal representant som kan lære oss hvordan en kommune fungerer, det er ganske viktig. Det er viktig å få med seg her at det å opptre sammen med kommunen og mot en kommune, det krever litt ferdigheter og litt kunnskap om hvordan en kommune fungerer.»

I enkelte tilfeller sørger for eksempel en tidligere rådmann for at selskapet har den kunnskapen man trenger om kommuneorganisasjonen. Men ønsket om kommunal kompetanse i styrene reiser i noen andre tilfeller et mulig dilemma for enkelte av kommunene, nærmere bestemt de kommunene som ikke ønsker folkevalgte i selskapsstyrene. Det at man vil ha kunnskap om kommunen blant styremedlemmene er en erkjennelse av at kommunepolitikere kan være ressurspersoner for et styre i et kommunalt eid selskap. Én løsning for disse kommunene er å bruke forhenværende folkevalgte. Ønsket om å unngå politikere i styrene omfatter med andre ord ikke tidligere kommunestyrerepresentanter. Denne løsningen kan ikke være fullt ut tilfredsstillende. På den ene siden reduserer man problemet med habilitetskonflikter. På den andre siden løser man ikke fullt ut problemet med at partipolitiske hensyn kan komme til å få betydning i styrerommene. Dette innebærer at forhenværende politikere potensielt kan bringe partipolitiske konflikter inn i selskapsstyrene, og i slike tilfeller kan styrene bli både partipolitiske arenaer, men også mer generelle arenaer for interessekamp mellom samfunnsgrupper. Et annet argument

16 I tilfeller der selskapene driver næringsvirksomhet, vil det være vanskelig å skille mellom bransjekompetanse og næringslivskompetanse.

som føres av enkelte informanter er at eier vil ha vanskeligere for å sparke et styre som består av kommunestyrerepresentanter enn et styre som består av personer som ikke sitter i kommunestyret. Dette problemet er ikke løst ved å plassere tidligere folkevalgte i styrevervene. Partitilknytningen er ikke brutt selv om de aktuelle styrerepresentantene ikke lenger sitter i kommunestyret.

Enkelte informanter argumenterer for at behovet for sakkunnskap er overdrevet. Det er i følge vedkommende ikke alltid nødvendig med bransjekompetanse i styret. Samtidig peker denne informanten på en avveining mellom kompetanse i styret og kompetanse i selskapet:

«Samfunnsinnsikt er den viktigste kompetansen. Så skal man i tillegg sørge for å kjøpe juristtjenester der det er behov for det og bemanne organisasjonen slik at en får kompetanse.»

Flere informanter snakker også om at det er viktig å få med i styret personer som har nettverk og kontakter, gjerne personer som er kjente innenfor selskapets omgivelser. Nettverk kan utgjøre en slags prosesskompetanse vet at man for eksempel kjenner til hvilke personer som vil være viktige alliansepartnere. Men det å disponere over et nettverk kan også være en annen type ressurs som ikke kan klassifiseres som kunnskap eller kompetanse. For eksempel har vi intervjuet daglige ledere for virksomheter der ordfører har vært styreleder. I de tilfellene kan ordfører gjøre bruk av sin innflytelse for å vinne gjennomslag for selskapets interesser.

Flere informanter gir uttrykk for at styrene ikke bare trenger én type kompetanse, men en bestemt kompetansesammensetning. Styremedlemmene skal utfylle hverandre:

«Det dreier seg om erfaring fra AS, utdanning, sterke og svake sider, ulike personer, det vil si representativitet.»

Sitatet ovenfor viser at rekruttering til selskapsstyrer er en vurdering av den totale styresammensetningen, ikke bare kvalifikasjonene til enkeltmedlemmer. Men i tillegg illustrerer sitatet at representativitetskriteriet også tillegges vekt. En informant som representerer opposisjonen i en av våre undersøkelseskommuner legger stor vekt på at styresammensetningen burde gjenspeile befolkningen. Han ser til og med for seg at styremedlemmene burde velges av folket i sammenheng med kommunevalget. Det representativitetskriteriet som nevnes spesifikt er kjønn. Noen av informantene fra Buskerud refererer her til en liste med potensielle kvinnelige styrerepresentanter som NHO i Buskerud er ansvarlig for. I tillegg, når det er tale om IKS eller AS med flere eierkommuner, ser man det som viktig at alle eierkommuner har styrerepresentasjon:

«Det er viktig med god politisk balanse, alle kommunene må være med.»

En siste innsikt fra denne gjennomgangen av kvalifikasjonskrav til selskapsstyrene er at kravene kan variere over tid, avhengig av den spesifikke situasjonen selskapet befinner seg i. Det finnes ikke ett avgrenset sett «riktige» krav til styresammensetning. De er situasjonsbestemte:

«Det vil ikke være hensiktsmessig med et styre som er visjonært og idéskapende og besatt med reklameguruer hvis bedriften holder på å gå konkurs. Da trengs det advokater, økonomer og revisorer.»

Hovedinntrykket fra de kvalitative intervjuene er at kompetanse oppfattes å være det mest sentrale kvalifikasjonskravet, og det er således samsvar mellom spørreskjemamaterialet og intervjumaterialet. Imidlertid viser intervjuene at kompetansebegrepet rommer mange ulike typer kunnskap. Noen er opptatt av sakkunnskap, andre av prosesskunnskap. Videre ser vi at det er uenighet mellom informantene om hvilken kompetanse styret skal ha blant sine medlemmer og hvilken kompetanse som skal finnes i selskapets administrasjon, eventuelt åpnes det for at viktig kunnskap kan leies inn når det er behov. En siste observasjon fra intervjumaterialet er av en type som spørreskjemamaterialet er lite egnet til å fange opp. Det dreier seg om at kunnskap og kompetanse er situasjonsbestemte ressurser. I krisesituasjoner, sier en av våre informanter, er det ikke behov for vyer, da er det praktisk problemløsningskompetanse som behøves. I tilfeller der selskapets virksomhet politiseres, kan man tenke seg at det er viktig med styrerepresentanter som kjenner kommunen. På den annen side vil mange hevde at det er nettopp denne typen styremedlemmer som er opphavet til at styresaker politiseres.

Rollekonflikter: Hva og hvem tar styremedlemmene hensyn til?

De rolleanalysene som er presentert så langt dreier seg om normer for hvilke egenskaper som er viktige for styremedlemmer å ha. Det handler om ballasten styremedlemmene forventes å ta med seg inn i styrevervet. I forlengelsen av denne analysen er det viktig å stille spørsmålet om respondentene mener at for eksempel partipolitisk tilknytning er viktig *fordi* styremedlemmene skal tale sine respektive partiers interesser. I Tabell 4.7 presenterer vi svarene på et spørsmålsbatteri om *hvilke hensyn* respondentene mener at styremedlemmene bør ta i utøvelsen av vervet.

Tabell 4.7: *Hva skal styremedlemmer legge vekt på i sin utøvelse av vervet? Prosent.*

Hensyn	Kommunestyrerepresentanter		Styremedlemmer	
	Uten styreverv	Totalt	Uten kommune- styreerfaring	Totalt
Kommunens interesser	78	72	52	55
Selskapets interesser	64	69	94	95
De ansattes interesser	52	51	50	48
Egen overbevisning	41	40	67	69
Partiets interesser	18	13	1	6
<i>Gjennomsnittlig N (=100 %)</i>	<i>130</i>	<i>212</i>	<i>99</i>	<i>187</i>

Spørsmål: Hva kommunevalgte styremedlemmer bør ta hensyn til i utøvelsen av vervet. I hvor stor grad bør kommunevalgte styremedlemmer ta hensyn til følgende forhold når de tar avgjørelser? Indiker på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er i svært stor grad og 6 i svært liten grad)

Resultatene fra tabell 4.7 er interessante av flere grunner. For det første observerer vi at det å ta partipolitiske hensyn vurderes som klart minst viktig av de hensynene som er

listet opp i tabellen. Som vi ser, er det relativt klare forskjeller mellom kommunestyre-representantene og styremedlemmene, særlig hvis vi ser på de «rene» politikerne og de «rene» styremedlemmene. Likevel er det partipolitiske hensynet vurdert som det minst viktige innenfor alle gruppene. Dette må tolkes som uttrykk for at flesteparten mener at styremedlemmene *ikke* bør legge vekt på partipolitiske hensyn i utøvelsen av styrevervet.¹⁷ Tidligere har vi observert at en relativt stor andel, mellom 40 og 50 prosent av kommunestyrerepresentantene, mente at partipolitisk tilknytning var en viktig egenskap for styremedlemmene. Likevel er det ganske få som mener at styremedlemmene bør ta partipolitiske hensyn i utøvelsen av vervet. Det går med andre ord et klart skille mellom partitilknytning som ballast, på den ene siden, og det å ta partipolitiske hensyn på den andre siden. Det siste vurderes i liten grad som akseptabelt til tross for at partitilknytning kan være en viktig kvalifikasjon for styremedlemmer. Trolig er det kontaktene og kunnskapen som det gir å ha partipolitisk bakgrunn som vurderes som viktig av mange, og da særlig av kommunepolitikere.

Dette resultatet synes å være konsistent med funnene fra Gjertsen og Martinussens undersøkelse. De finner på den ene siden at et klart flertall av de spurte er enige i et utsagn om at politisk tilhørighet vektlegges når kommunestyrerepresentanter trer inn i styreverv. Men samtidig observerer de at langt færre mener at de partipolitiske motsetningene faktisk kommer til uttrykk i styrenes arbeid (Gjertsen og Martinussen 2006: 55ff).

For det andre viser tabell 4.7 noen forholdsvis klare forskjeller mellom eiernes (kommunepolitikere) og styrenes (styremedlemmene) synspunkter. Hos de folkevalgte er det kommunens interesser som er det viktigste hensynet. De vil med andre ord forvente at styremedlemmene først og fremst legger vekt på eiernes interesser når de treffer sine beslutninger. Blant styremedlemmene selv er det derimot selskapets interesser som har første prioritet. Det er ikke enighet mellom eierne og deres styrer når det gjelder synspunktet på hvilke hensyn som er de viktigste å ta for et styremedlem. Vi ser at det har forholdsvis liten betydning om lokalpolitikere selv har styreverv eller om styremedlemmene selv er folkevalgte, forskjellene er store uansett.

Også når det gjelder betydningen av å følge sin egen overbevisning er det forskjeller mellom de to gruppene av respondenter. Det at styremedlemmene tillegger egen overbevisning større betydning enn lokalpolitikere kan tolkes som uttrykk for at de søker større autonomi fra selskapets eiere. Selskapets interesser er det primære hensynet, dernest stoler styremedlemmene på egen dømmekraft.

Nærmere om politikere i styrene

Spørsmålsbatteriet som er presentert i tabell 4.7 forteller noe om hvordan henholdsvis lokalpolitikere og styremedlemmer ser på det å kombinere ulike roller. Det viktigste funnet i så måte dreier seg om synet på partitilknytning hos styremedlemmene. Selv om mange holder dette for å være en viktig ballast for styremedlemmer i kommunale selskap, er det langt færre som mener at partimedlemmer skal ta partipolitiske hensyn

¹⁷ Selskapsrettslig vil det være ulovlig å vektlegge partipolitiske hensyn som er i konflikt med selskapets interesser, men i praksis vil dette være vanskelig å påvise.

når de deltar i styrearbeidet. Dette funnet antyder at mange mener at det er mulig å skille de to identitetene det her er tale om: Det å være partipolitiker og det å være medlem av et selskapsstyre. Også det kvalitative intervjumaterialet gir inntrykk av at mange ikke oppfatter denne rollekombinasjonen som problematisk. Én informant som er nestleder i et foretaksstyre uttrykker det for eksempel slik:

«Det kan i starten være en utfordring å skille partipolitikk fra det å være i et styre, men det er noe du lærer deg fort. Du lærer fort å skifte hatt. Alle jobber til det beste for foretakene og legger politikken til side. Så tar man heller opp politikken i bostyret om det er aktuelt. Foretakene kommer jo opp der.»

Men hvorfor oppfattes det som viktig av så mange at styremedlemmene har partipolitisk tilknytning når partitilhørigheten ikke skal ha betydning for hvilke avgjørelser de treffer i styrerommene? Her er det flere mulige svar. Ett svar kan være at partiene oppfatter at de på denne måten kan kontrollere tilgangen til noe de oppfatter å være et gode. Styrevervene er attraktive for lokalpolitikere både fordi de er interessante og fordi de kan gi velkomne ekstrainntekter. Derfor ønsker de ikke å gi fra seg kontrollen over tilgangen til styrevervene. Et annet svar på hvorfor partitilknytning vurderes som viktig kan dreie seg om informasjon. Partitilhørigheten kan gi informasjonsgevinster både for partiene og for styrene. Gjennom «sine» representanter i styrene kan partiene få et bedre innblikk i hva som foregår i styrene enn hva de får gjennom sakspapirene til de kommunale organene. Samtidig kan partimedlemmene gi styrene informasjon om politiske forhold som kan være avgjørende for beslutninger som de skal treffe. En tredje mulighet er at partitilhørigheten faktisk oppfattes å spille en rolle i bestemte situasjoner. Dette betyr at partitilhørigheten *normalt* ikke kommer til uttrykk i styrearbeidet, men når *kritiske* saker kommer opp i styrene, aktiveres partimotsetningene. Denne siste tolkningen går ut på at det er situasjonsbestemt hvorvidt styremedlemmenes partitilknytning kommer til uttrykk i selskapsstyrenes beslutninger.

Spørsmålet om styresammensetning og spesielt hvorvidt politikerne skal ha plass i selskapsstyrene har skapt mye debatt den senere tiden. Mange har argumentert for å kaste kommunestyremedlemmer ut av selskapsstyrene. Debatten om sammensetningen av styrene i offentlig eide selskaper har i stor grad handlet om hvorvidt nåværende eller tidligere politikere, og da særlig nåværende ordførere, bør ha plass i styrene.¹⁸ Alternativet, slik det fremstår i denne diskusjonen, er det som gjerne kalles «profesjonelle» styre. Det vil i ytterste tilfelle kunne si at tidligere eller nåværende folkevalgte utestenges fra styreverv.

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i et høringsnotat om rolleklarhet i kommunesektoren ikke å forby kommunestyremedlemmer å sitte i kommunale selskap, men de fremmer forslag om at kommunestyrerepresentanter som er medlemmer av kommunale selskapsstyre blir inhabile når saker som gjelder selskapet behandles i kommunestyret. I det samme notatet ber de om synspunkter på «hvorvidt det bør

18 For ulike synspunkter i denne debatten, se for eksempel Adresseavisen 10. februar 2007, Bergens Tidende 25. mai 2007, Fædrelandsvennen 5. juni 2007, Kommunal Rapport 13. juni 2007, Aftenposten 23. september 2007 og Dagens Næringsliv 4. oktober 2007

innføres valgbarhetsbegrensninger for ordfører og varaordfører til styret i kommunale selskaper.»¹⁹

I sin veileder for utskilling av selskap fra ordinær kommunal drift går KS inn for å redusere innslaget av politikere i selskapene:

«I den grad det er ønskelig med politisk innflytelse i virksomheten, bør denne utøves i eierorganet, og ikke i selskapets styre. Dette innebærer at styret ikke bør sammensettes ut fra kommunenes politiske sammensetning, men etter det behov for kompetanse det er i forhold til den konkrete virksomheten det er tale om. Dersom kommunen har politikere som representanter også i det operative organet i selskapet, dvs. styret, kan det lett bli en sammenblanding mellom eierrolle og den administrative funksjonen styret skal ha. I selskap med flere eiere, vil slik sammensetning også kunne utvanne selskapets hierarkiske oppbygning og beslutningssystem, ved at eierorganets myndighet i praksis svekkes eller gjøres utydelig i forhold til styret.»²⁰

Et annet dokument utarbeidet for KS Eierforum går ikke like langt i å anbefale styret uten folkevalgte:

«Det anbefales at kommunestyret og andre eierorgan som velger styre som en regel kritisk vurderer bruken av *ledende politikere* i selskapsstyrene. Generelt anbefales *menig politisk* deltakelse i styrene som et ledd i å øke engasjement og kunnskap for selskapsstyring generelt. (...) I kommuner med parlamentarisme, bør politikerne som en regel ikke sitte i styrene i de kommunale foretakene på grunn av den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå.»²¹

Her er det i første rekke de ledende politikerne som oppfattes å være problemet. Faren for habilitetskonflikter vil i første rekke omfatte denne gruppen. «Menige» folkevalgte oppfordres til å påta seg styreverv. I tillegg har de tilføyd en setning der de fraråder politikere å sitte i styret for kommunale foretak i kommuner med parlamentarisk styringsmodell. Et slikt tiltak er gjennomført i Oslo, og i Bergen kommunes forslag til revidert eierskapsmelding argumenteres det for at bystyremedlemmer i selskapsstyrene skaper «... en blanding av over- og underordningsforhold som er problematisk».²²

Ordførerne selv er i følge en undersøkelse gjennomført av Kommunal Rapport ikke så engstelige for de rollekonfliktene som kan oppstå som følge av at de har verv som styreledere (eller menige medlemmer) i kommunale selskap. 12 % mener at det bør innføres regler som forbyr lokalpolitikere å ha styreverv i kommunale AS eller IKS. 78 %

19 Kommunal- og regionaldepartementet: «Høring av forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren», pkt. 1.5.3 (2007)

20 KS FoU: *Fra drift i avdeling til utskilling i selskap. En veileder for gjennomføring av prosessen*. Utarbeidet av advokatfirmaet Haavind Vislie AS, 2008.

21 KS Eierforum: *Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak*. Utarbeidet av styret i KS Eierforum, 2007

22 Revidert melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak, våren 2007, s. 20

av de spurte ordførerne mener at lokalpolitikerne bør sitte i selskapsstyrene for å ivareta innbyggernes interesser.²³

Spørsmålet om politisk valgte styrerepresentanter er med andre ord kontroversielt. Hva sier vårt materiale om spørsmålet? I tabell 4.8 er det presentert et spørsmålsbatteri der lokalpolitikerne nettopp er bedt om å vurdere ulike sider ved det å ha folkevalgte i selskapsstyrene.

Tabell 4.8: *Styrerollen og valg av styremedlemmer. Prosentandel som er helt eller nokså enige*

Påstand	Prosent enige
Det er viktig med politikere i styrene for å sikre helhetlig og samfunnsansvarlig styring av offentlige tjenester	59
Politikere i styrene ivaretar innbyggernes interesser	44
Styremedlemmer med tett kobling til det politiske miljøet sikrer demokratisk kontroll med selskapene	42
Verv i selskapsstyrer gir kommunestyrerepresentantene en vanskelig dobbeltrolle	27
I styrene vektlegger kommunevalgte styremedlemmer først og fremst eiers interesser, ikke selskapenes	25
Kommunene bør ikke velge aktive politikere til styremedlemmer	20
Gjennomsnittlig N (=100 %)	212

Spørsmål: Styrerollen og valg av styremedlemmer: Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander på en skala fra 1 til 6 (hvor 1 er helt uenig og 6 helt enig)?

Tabell 4.8 viser at det er forholdsvis mange som mener det er viktig å ha politikere, nåværende eller tidligere, i selskapsstyrene. Kanskje er andelen noe lavere i vårt utvalg enn blant ordførerne som ble spurt av Kommunal Rapport, men det er ikke så lett å vurdere ettersom både spørsmålene og utvalgene var ulike. Vi har spurt samtlige kommunestyre-representanter i de utvalgte kommunene, ikke bare ordførerne. 59 prosent i vår undersøkelse mener det er viktig ut fra hensynet til samfunnsansvarlig styring å velge politikere til styrene, mens en noe lavere andel er opptatt av at folkevalgte styremedlemmer vil styrke henholdsvis folkevalgt og folkelig styring med driften av selskapene. Det er også relativt få som mener at kommunene ikke bør velge aktive politikere til styrene, kun 20 prosent. Dobbeltroller betraktes ikke som et avgjørende problem kanskje nettopp fordi de fleste av respondentene mener at kommunevalgte styremedlemmer er i stand til å ta hensyn til selskapets interesser når de er valgt til å sitte i et selskapsstyre, slik vi så ovenfor (tabell 4.7).

Men dersom vi korrelerer påstandene fra tabell 4.8 innbyrdes, ser vi at det er stor variasjon i hva respondentene har svart. Korrelasjonskoeffisientene er vist i tabell 4.9.

23 Kommunal Rapport nr. 29, 14. september 2006

Tabell 4.9: Korrelasjonsanalyse: Styreverollen og valg av styremedlemmer.

Påstand	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)
1) Det er viktig med politikere i styrene for å sikre helhetlig og samfunnsansvarlig styring av offentlige tjenester	-	,09	-,40***	-,08	-,51***	,46***	,52
2) I styrene vektlegger kommunevalgte styremedlemmer først og fremst eiers interesser, ikke selskapenes		-	,00	-,01	-,02	,02	,09
3) Verv i selskapsstyrer gir kommunestyrerepresentantene en vanskelig dobbeltrolle			-	,21**	,47***	-,33***	-,35***
4) Valg av styremedlemmer bør reguleres i en kommunal eierstrategi				-	,09	-,07	-,18*
5) Kommunene bør ikke velge aktive politikere til styremedlemmer					-	-,52***	-,39***
6) Styremedlemmer med tett kobling til det politiske miljøet sikrer demokratisk kontroll med selskapene						-	,57***
7) Politikere i styrene ivaretar innbyggenes interesser							-

Selv om et flertall nok går inn for å ha lokalpolitikere i de kommunale selskapsstyrene, er det mange av respondentene som er uenige i en slik politikk. Også resultatene i tabell 4.9 illustrerer at sammensetningen av selskapsstyrene er et kontroversielt spørsmål. De som mener at politikere i styrene ikke sikrer samfunnsansvarlig styring, mener samtidig at lokalpolitikere ikke bør sitte i slike styreveroller. De mener også at lokalpolitikere ikke bør velges til styrearbeid fordi dette vil innebære en vanskelig dobbeltrolle for dem. De har heller ikke noen tro på at det folkevalgte innslaget i styrene sikrer demokratisk kontroll med selskapene. Vi får med andre ord også her illustrert at måten kommunale selskapsstyrene settes sammen på, i seg selv er et politisk konfliktfylt tema. En mulighet er at dette spørsmålet aktiviserer høyre-/venstrekonflikten i de kommunene det gjelder. En annen mulighet er at hver enkelt kommune finner sin måte å løse dette spørsmålet på, og at det er lite kontroversielt innad i den enkelte kommunen.

Mye tyder på at spørsmålet om styresammensetning er sterkt partipolitisert på samme måte som spørsmålet om etablering av fristilte selskaper. Ser vi på de ulike partirepresentantenes holdning til enkeltpåstander fra tabell 4.8, avdekkes det betydelige ulikheter mellom partiene, og forskjellene følger det tradisjonelle skillet mellom sosialistisk og borgerlig blokk. For eksempel er det 71 prosent av Arbeiderpartiets respondenter som er enige i at politikere i styrene bidrar til å sikre helhetlig og samfunnsansvarlig styring av offentlige tjenester. Den tilsvarende andelen blant Høyres respondenter er 36. Ser vi på påstanden om at kommunen ikke bør velge aktive politikere til styremedlemmer, er forholdet det motsatte. Ikke mer enn 9 prosent av svarpersonene fra Arbeiderpartiet er av denne oppfatning, mens det gjelder så mange som 34 prosent av de som har svart fra Høyre. Vi kan altså konkludere med at spørsmålet om sammensetning av kommunale selskapsstyrer er en kilde til politisk konflikt i kommunene og at konfliktlinjene følger den tradisjonelle høyre-venstre aksene.

Også i det kvalitative intervjumaterialet kan vi observere partipolitisk konflikt om

politikernes plass i selskapsstyrene. Men skillene mellom kommunene er nesten like klare som partiskillene. På den ene siden finner vi Drammen og (til en viss grad) Lier, som har gått langt i å eliminere kommunestyrerepresentanter fra styrene. Rådet for Drammensregionen har utarbeidet en rapport om interkommunalt samarbeid i Drammensregionen. Der formulerer man seg relativt forsiktig, og i stedet for å gi anbefalinger om å utelate medlemmer av politiske organer fra selskapsstyrene, gis det en påminnelse:

«Å kombinere politiske verv og styreverv i foretak og selskaper krever god *rolleforståelse* og evne til å «skifte hatter» hos de som rekrutteres.»²⁴

Praksis har imidlertid vært at lokalpolitikere ikke har fått plass i styrene. En respondent fra Drammen sier det slik:

«Hovedmodellen har vært at styremedlemmene skal være profesjonelle og ikke folkevalgte.»

En annen informant fra Drammen argumenterer for at politikere i selskapsstyrene ikke fører til bedre folkevalgt kontroll med selskapene. Når de folkevalgte ikke sitter i styrene, må etter denne informantens mening de «profesjonelle» styrene i større grad rapportere om virksomheten til de folkevalgte organene, for eksempel gjennom eiermøter og representantskapsmøter. Når folkevalgte sitter i styrene, er det en fare for at rapportering fra styrene først og fremst vil skje i partiorganene og ikke i folkevalgte organer.

«Det blir ikke mer demokratisk kontroll ved å ha politikere inn i styrene. Det er helt feil.»

Et annet argument for å utelate de folkevalgte fra styrene er å aktivt avgrense synsflaten til styrene. Uten politiske distraksjoner kan selskapsstyrene konsentrere oppmerksomheten og forutsigbarheten i styrearbeidet:

«Jeg tror at hvis man skal evaluere forskjellige systemer her, så vil jeg tro at sakligheten er litt annerledes enn med politikere fordi man hopper og spretter ikke så mye med enkeltsaker, og man gjør ikke styrearbeid til PR-organ for egen politikk. Det er nok veldig bra for å kunne konsentrere seg om riktige prioriteringer, tror jeg.»

Drammen har i hovedsak klart å få oppslutning om prinsippet om politikerfrie styrer blant de kommunene de samarbeider med innenfor regionen. Det innebærer at også de interkommunale selskapene befolkes med ikke-folkevalgte styremedlemmer. Fra Lier kommune hevdes det at nettopp innenfor IKSene er det særlig viktig at styrene består av såkalte «profesjonelle» medlemmer:

«Det er overhodet ikke snakk om å bruke politikere i disse styrene.»

I Stavanger og Sandnes er holdningen til folkevalgte i styrene en helt annen, og det later til å være tverrpolitisk enighet om at politikere skal ha plass i selskapsstyrene. Stavanger og Sandnes er preget av et omfattende interkommunalt samarbeid som inkluderer

²⁴ Rådet for Drammensregionen: *Interkommunalt samarbeid i Drammensregionen. Organiseringsformer. Eierstyring*. Rapport fra en referansegruppe 6. oktober 2004

kommunene på Nord-Jæren. Det betyr at en meget stor andel av de selskapene som er skilt ut fra ordinær kommunal drift er interkommunale selskap (IKS) eller AS med flere eierkommuner. Begge typer selskaper har mange og til dels ledende politikere i selskapsstyrene. En politiker fra venstresiden i en av disse kommunene sier følgende om styresammensetningen i selskapene:

«For eksempel i et næringsorientert selskap som Lyse Energi. Der består styret av politikere fra de ulike kommunene. Det har vært ekstremt vellykket. Den vanlige modellen der, der har AP hatt styreleder, og H gjerne hatt nestleder, og fra en annen kommune enn Stavanger. Stavanger eier 43 % av Lyse. Det samme gjelder Forus Næringspark. Det er politikere alt i hop. Fungerer veldig godt.»

Han sier videre at:

«Det å sitte med en som driver og selger tomter inn i næringssselskapet er ikke noe poeng. Den kompetansen skal vi anskaffe. Hele poenget er at folkevalgt styrepresentasjon gir kontroll over offentlig eiendom. I ASene er det lukkede rom. Den eneste sikringen en har i den typen selskap mot negativ, ikke politisk ønskelig utvikling, er at en har politikere i styrene.»

Det kommer like klare uttalelser til fordel for folkevalgte styremedlemmer fra en Høyre-politiker fra regionen:

«Det [profesjonelle styrer] er sånt som høres fint ut. Men det en egentlig mener da er at kommunen ikke er rett eier. Fra min erfaring på den ene siden kan en si at det å ha styrer med politikere som ikke har forretningskompetanse, det trenger ikke være så bra. Men det å ha profesjonelle styremedlemmer som er oppnevnt på vegne av en kommune, men som ikke har kontakt eller forståelse eller link mot kommunen, det betyr bare at en har et eierløst selskap. Det å eie, det er å mene, og hvis en ikke mener noe, bør en heller ikke eie.»

Debatten om politikere i styrene har imidlertid vært preget av en viss uklarhet når det gjelder hva det innebærer å ha politikere i styrene. Som vi har sett tidligere, er heller ikke styrene i Drammen og Lier politikerfrie. Det prinsippet som hovedsakelig er fulgt, er at personer som for øyeblikket er valgt inn i bystyret/kommunestyret ikke skal kunne velges til kommunale selskapsstyrer. Mange av informantene fra disse kommunene argumenterer imidlertid for at det de kaller kommunal kompetanse er en viktig kvalifikasjon for styremedlemmene. De har derfor valgt å bruke til dels kommunalt ansatte i styrene, og dels brukes tidligere folkevalgte. Med en bestiller/utførermodell, som både Drammen og Lier har, oppstår det særlige habilitetsproblemer når samme person er både bestiller og utfører. Denne rolleklarheten kan unngås ved å utelate personer som til ethvert tidspunkt er folkevalgte fra styrene. Noen av informantene hevder i tillegg at det blir vanskeligere for eier å kaste styrer eller enkeltmedlemmer av styrer når folkevalgte sitter i styrene:

«Når eierne skal vurdere resultatene fra styrer som er bemannet med politikere, er det fare for at eiernes styring blir mer forsiktig enn overfor profesjonelle styrer. Det kan eksempelvis oppleves som vanskeligere å kaste et styre med politikerkollegaer enn et profesjonelt styre.»

Ikke minst vil det være vanskelig å gi seg selv sparken, kan man kanskje tilføye i denne sammenhengen. Men Drammen og Liers praksis med å tillate forhenværende folkevalgte å inneha styreverv bidrar trolig uansett til å svekke det styringsvirkemidlet som ligger i å kaste selskapsstyrer. Det kan nok være vanskelig å kaste ut av styret en partifelle uavhengig av om han er nåværende eller forhenværende kommunestyrerepresentant.

I Bergen kommunes eierskapsmelding argumenteres det også ut fra særegenheter ved den kommunale organisasjonsformen. Den parlamentariske styringsmodellen innebærer at bystyret er overordnet byrådet, men samtidig er bystyrepolitikere, i egenskap av styremedlemmer, underordnet byrådet ettersom eieransvaret er tillagt byrådet. Eiermeldingen argumenterer for at dette resulterer i uklare styringslinjer.

I denne sammenhengen er det relevant å se tilbake til spørreskjemaundersøkelsen, der det fremkom at de fleste opplevde at de maktet å trekke et klart skille mellom å ha bakgrunn som politiker og det å representere et partis politikk i styret. Problemet som likevel ikke er løst er at selskapene er avhengige av en viss grad av folkelig legitimitet. Forsikringer om at politikere er i stand til å skifte hatter, er kanskje ikke nok til å sikre den tilliten selskapet er avhengig av.

Avslutning

Dette kapitlet om rekruttering og roller viser to viktige spenningsfelt når det gjelder kommunal selskapsorganisering. Den kanskje tydeligste kontroversen dreier seg om hvorvidt kommunene bør oppnevne politikere til selskapsstyrene. I dette spørsmålet ser vi klare motsetninger mellom de borgerlige og de sosialistiske partiene. Men det er ikke bare partitilhørighet som forklarer stillingtagen i dette spørsmålet. Kommunene som er med i undersøkelsen har helt ulike praksiser, relativt uavhengig av hvem som sitter med flertallet i kommunestyret. I Drammen og Lier finner vi svært mange og sterke talsmenn for å utelukke *nåværende* politikere fra styrene, mens vi i Stavanger og Sandnes finner at de fleste går inn for at de folkevalgte, også nåværende, ledende politikere, bør sitte i styrene. Denne posisjonen forsvares også varmt av representanter for borgerlige partier.

En annen spenning knytter seg til hvor nærgående kommunene som eier bør være i styringen av selskapene. De fleste synes innforstått med at eier styrer gjennom formelle ordninger og gjennom signaler for eksempel i generalforsamling. Uenighetene knytter seg til hvor detaljerte styringssignaler skal være. En del informanter er redde for at styremøtene skal utvikle seg til å bli politiske arenaer, mens andre oppfatter det som helt sentralt at eksterne samfunnsinteresser har sine talsmenn i styremøtene.

5 Etikk, innsyn og kontroll

Innledning

Dette kapitlet skal handle om etikk, innsyn og kontroll i og overfor kommunale selskaper. Vi tar utgangspunkt i en antakelse om at formell organisering har betydning for graden av etisk bevissthet innenfor en virksomhet og for de tiltakene som settes i verk for å redusere faren for uetisk atferd. Nærmere bestemt vil vi ta opp to spørsmål om etikk i og rundt selskapsorganisering. En betingelse for at omgivelsene skal kunne ha tillit til at det ikke foregår misligheter i en virksomhet, er at det finnes en viss grad av innsyn. I siste instans må virksomheten kunne underlegges kontroll. Kontroll har som formål å avdekke uregelmessige og ureglementerte forhold i etterkant, men i tillegg skal kontrollapparatet virke disiplinerende i forkant.

Spørsmålet om etikk i kommunale selskap er aktualisert av den såkalte «vannverksskandalen», der den tidligere daglige lederen for Nedre Romerike vannverk og Sentralrenseanlegget RA-2 er siktet for å ha tappet selskapene til egen fordel. Et viktig prinsipielt spørsmål i forbindelse med vannverkssaken er om selve organiseringen, det at virksomheten var skilt ut fra den ordinære kommunale driften, gjorde risikoen større for at korrupsjon og økonomisk utroskap kunne finne sted. I forlengelsen av dette er det også sentralt å spørre om de tiltakene som mange kommuner og selskaper setter i verk faktisk bidrar til å redusere risikoen for at lignende hendelser skal kunne inntreffe i fremtiden.

Både innenfor privat virksomhet og offentlig forvaltning har etiske spørsmål fått økt oppmerksomhet de siste årene. Mange private virksomheter er opptatt av sitt omdømme, og arbeider derfor for å demonstrere at deres varer eller tjenester er produsert på en etisk forsvarlig måte. De utvikler strategier for det som kalles «corporate social responsibility». Når det gjelder forvaltningen, kan det hevdes at den etiske bevisstheten så å si er innebygget i den moderne forvaltningens byråkratiske struktur: Regler som gjelder likt for alle innbyggere, skriftlig saksbehandling og et skarpt skille mellom embetet og den ansattes private sfære (Weber 1952). Alle disse grunnleggende trekkene ved den byråkratiske organiseringen har som formål å sikre likhet for loven og å hindre korrupsjon. Likevel har den eksplisitte oppmerksomheten om etiske spørsmål blitt større innenfor forvaltningen. Ikke minst har forvaltningen av Statens Pensjonsfond skapt krav om etiske retningslinjer, og Finansdepartementet har opprettet det såkalte «Etikkrådet» til å gi råd eller varsle om investeringer som kan innebære alvorlige brudd på etiske standarder.²⁵

Et uttrykk for det forsterkede fokuset på etikk innenfor kommunesektoren er Kommunal- og regionaldepartementets «Forum for etikk i kommunesektoren». Mandatet

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/sub/Styrer-rad-utvalg/etikkradet/Etikkradets-virksomhet/Mandat.html?id=445808&cepslanguage=NO>

for forumet er å være en møteplass for ulike erfaringer, å gi innspill til departementet og bidra til dialog mellom forskjellige aktører som arbeider med etikk i kommunene.²⁶ En annen indikasjon på at oppmerksomheten mot etikk i kommunesektoren er forsterket er at den årlige Kommuneproposisjonen for 2008 (St.prp. nr. 67 (2006-2007) for første gang har et eget kapittel om etikk. Også KS har opprettet sitt eget utvalg for etiske spørsmål kalt «Kommunesektorens etikkutvalg». I følge utvalgets nettsider skal det «ha fokus på problemstillinger og utfordringer som knytter seg til etikk i kommunesektoren, og dets hensikt er å bidra til at kommunene fyller rollen som en god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet, eier og arbeidsgiver.»²⁷

Tradisjonelt har spørsmålet om etikk i forvaltningen vært nært knyttet til den hierarkiske organisasjonsmodellen. Hierarkiet har fritatt den enkelte tjenestemann for ansvar utover det å følge regler og retningslinjer fra høyere nivå i organisasjonen. Den hierarkiske organisasjonsformen belønner ansatte i forvaltningen for å sette kollektive hensyn foran private, og motsatt vil det iverksettes sanksjoner mot ansatte som benytter sin stilling til å forfølge private interesser (Bailey 1964: 234). Når den ansatte følger regler og instruksjoner fra sine overordnede, vil han i følge idealmodellen forfølge kollektive mål, som tidligere er fastlagt gjennom politiske prosesser (Olsen 1978). Hierarkisk organisering betraktes som et redskap til å gjøre alle ledd i kjeden ansvarlige overfor befolkningen som helhet.

På den andre siden finnes det mange eksempler som illustrerer at den hierarkiske organisasjonsformen i seg selv ikke gir noen garantier mot uetisk atferd. Byråkratiske organisasjoner er potensielt effektive instrumenter for iverksetting av bestemte formål, men organisasjonsformen er nøytral i forhold til formålet. Den byråkratiske organisasjonsformen avpersonifiserer ansvar, og dersom formålet er uetisk, kan byråkratiet bli et redskap for det uetiske.²⁸

Innenfor den tradisjonelle modellen oppfattes brudd på styringskjeden også som en trussel mot forvaltningens etiske grunnlag. Fristilling av offentlig virksomhet, som for eksempel kommunal selskaps-etablering, kan betraktes som etisk problematisk på to måter. For det første kan fristilling oppfattes som svekkelse av politiske ansvarslinjer. Det å utkreve politisk ansvar for offentlig tjenesteyting blir mer komplisert og krever mer av den enkelte dersom tjenesteyter er skilt ut fra den offentlige organisasjonen. Dersom intensjonen med selskapsorganisering er mindre innblanding fra byråkrati og de folkevalgte (for å øke effektivitet), vil det lett ha den konsekvens at politikerne legitimt kan «toe sine hender» når noe går galt i selskapene. I kapitlet om motivasjon for selskaps-etablering, ble det hevdet fra flere informanter at de folkevalgte innenfor en slik organisasjonsløsning ikke har og ikke bør ha oversikt over virksomheten i et selskap på detaljnivå. For det andre kan fristilling innebære at den utskilte virksomhetens mål endres fra primært å dreie seg om kollektive hensyn til primært å dreie seg om private hensyn. Aksjeselskap opprettes

26 http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/Kommune-_og_fylkesforvaltning/Etikk-i-kommunesektoren-2/Mandat-for-Forum-for-etikk-i-kommunesekt.html?id=417938

27 <http://www.etikkutvalget.no/>

28 Jfr. Arendts (1965) tolkning av Eichmann som lydige byråkrat og Milgrams (1974) eksperimenter som viste at folk flest kan gi avkall på etiske standarder innenfor en hierarkisk autoritetsstruktur.

gjerner for å drive forretningsvirksomhet, og det vil ofte oppstå en spenning mellom ønsket om å drive med overskudd og ønsket om å fremme bestemte kollektive mål. Mot et slikt argument kan det innvendes at det ikke først og fremst er selskap som organisasjonsform som aktualiserer konflikten mellom profittmaksimering contra samfunnsformål, men snarere virksomhetens art: Dersom kommunen driver næringsvirksomhet vil konflikten mellom profitt og kollektive formål kunne oppstå uavhengig av fristilling.

På denne bakgrunnen reiser vi spørsmålet om etikk og selskapsorganisering i kommunene. Øker risikoen for uetisk atferd når virksomheter skilles ut i selskap, og kan kommuner og selskap gjennom organisatoriske tiltak bidra til å støtte etisk atferd? Vi tar ikke mål av oss til å gi noen endelige svar på disse spørsmålene, men vi vil presentere informantenes synspunkter på og refleksjoner rundt dem. Avslutningsvis skal vi se på kontrollfunksjonen overfor selskapene. Mens etiske standarder og retningslinjer har som siktemål å forhindre at det skjer overtramp, dreier kontroll seg om å vurdere atferd og beslutninger i etterkant. I tillegg må vi anta at trusselen om kontroll virker disiplinerte.

Selskapsorganisering og risiko for uetisk atferd

Vårt første spørsmål dreier seg om selskapsorganisering og risiko for uetisk atferd. Under dette punktet skal vi også presentere informantenes vurderinger av innsynsmuligheter i de fristilte selskapene.

Informantene har litt ulike synspunkter på hvorvidt selskapsorganiseringen i seg selv kan gi økt risiko for korrupsjon eller underslag. Når det gjelder syn på eget selskap, later det til at de fleste er trygge på at «det skjer ikke her». I kapittel 3 kom det likevel til uttrykk en viss skepsis blant respondentene i spørreskjemaundersøkelsen. Ikke mer enn 44 % av de spurte følte seg helt trygge på at det ikke forekom korrupsjon i deres selskap. Noen viser til at det også innenfor etatsmodellen forekommer grove regelbrudd og lovbrudd. Andre igjen utdyper dette argumentet og hevder at det ikke er organisasjonsformen som skaper regelbrudd, snarere størrelsen på og kompleksiteten i en organisasjon. Én informant som er daglig leder i et AS påpeker at i en stor kommune går fakturaene...

«...en lang vei fra den enkelte saksbehandler, via fem eller syv ledd, men allerede i annet ledd mister man oversikten over om fakturaen er fiktiv.»

Systemet er uansett basert på tillit, hevder han, og hans påstand er at det ville være lettere å «være skurk» i en stor kommune enn i det selskapet han leder. Dette synspunktet får støtte fra andre, også noen som har opplevd uregelmessigheter i eget selskap, men, som vedkommende sier, «...det handlet jo ikke om at vi har etablert selskap.» Spørreskjemaundersøkelsen til styremedlemmene ga et lignende resultat. Om lag ¼ (27 %) mente at selskapsorganiseringen økte risikoen for at uregelmessigheter og ulovligheter skulle forekomme.

Et annet synspunkt som kommer frem i denne sammenhengen er at etikk også kan være avhengig av den situasjonen selskapet befinner seg i. En styreleder forteller at selskapet

har hatt stram økonomi, og det har i seg selv ført til nøkternhet både blant selskapets ansatte og styremedlemmene. Han hevder at den anstrengte økonomien fører til vesentlig større måtehold innenfor selskapet enn innenfor kommunen. Igjen er argumentet at organisasjonsform alene ikke er avgjørende for graden av etisk atferd i en organisasjon.

Andre informanter går lenger i retning av å tillegge organisasjonsformen selvstendig betydning.

«Risikonivået øker nok jo lenger ut du går mot en lukket organisering. Jeg vil ikke dermed si at de åpne politiske organene er fri for farer, mens det er stor fare i selskap. I de styrene jeg sitter sammen med andre politikere, bringer vi nettopp disse etiske verdiene inn, og det er veldig opplagte styringsverktøy vi har.»

Samtidig ser vi at denne informanten, som kommer fra Stavanger, kobler etikk til spørsmålet om folkevalgte i styrene. Kommunen har utarbeidet et felles etisk grunnlag for de folkevalgte, og dette preger også det arbeidet politikerne gjør som styremedlemmer.

Innsyn

Offentlighetsloven omfatter som hovedregel ikke selvstendige juridiske personer. Det vil i vår sammenheng si at AS og IKS ikke omfattes av loven, men at KF gjør det. I den grad et AS eller IKS ikke utelukkende drives etter tradisjonelle forretningsmessige kriterier, men også inneholder elementer av politisk styrt tjenesteyting, får loven unntaksvis anvendelse også på slike selskaper.²⁹ I de tilfellene der kommunale selskap utøver offentlig forvaltningsmyndighet, vil offentlighetsloven gjelde også disse.

Et viktig budskap fra informantene på dette punktet er at fristilling skaper fragmentering som igjen vanskeliggjør innsyn. Publikum må forholde seg til mange ulike selskaper for å få oversikt over de kommunale tjenestene. Informanten sier at det fra innbyggernes synspunkt kan være vanskelig å forholde seg til fordi det er uoversiktlig, men informanten mener å ha registrert at «... de lærer etter hvert hvordan de skal forholde seg».

En del informanter er opptatt av at forhenværende eller nåværende politikere i styrene sørger for å gi de folkevalgte den informasjonen de trenger. Dette fremmer innsynsmulighetene ikke minst der offentlighetsloven ikke gjelder, slik som i AS og en del IKS.

Et synspunkt som kommer frem i intervjuene er at de juridiske begrensningene av offentlighet og innsyn ikke bør utgjøre noe argument mot selskapsorganisering. Til en viss grad vil åpenhet også avhenge av hvorvidt selskapet er i en konkurransesituasjon eller ikke. Er man ikke det, oppfattes ikke AS-formen å være til hinder for åpenhet:

«Det er åpent selv om det er AS. Vår forretningsidé er jo heller ikke hemmelig, fordi vi konkurrerer jo om penger som andre.»

Én informant legger i stedet vekt på at samfunnets krav til åpenhet og gjennomsiktighet er blitt tøffere. Samtidig hevder informanten at kommunene også når en virksomhet er

²⁹ Merk at ny offentlighetslov (av 19.05.2005 nr. 16) også vil gjelde kommunale selskaper der en eller flere kommuner har eierandeler som gir over 50% av stemmer i selskapets øverste organ, eller rett til å velge over 50% av representanter i øverste organ, jf. § 2 første ledd bokstav c og d. Dette gjelder likevel ikke selskaper som driver konkurranseutsatt næringsvirksomhet, jf. § 2 andre ledd.

organisert som ordinær etat har muligheter til å unndra mye fra offentligheten om de ønsker det. Flere andre er også opptatt av at innbyggerne legger press på selskapene om å gi innsyn i de tilfellene der deres interesser er berørt. Når selskap eller foretak «kalles inn på teppet», skjer det gjerne på bakgrunn av henvendelser fra befolkningen, sier en informant. Han opplever dette som en viktig anledning for de folkevalgte til å markere seg overfor selskapene:

«I den grad vi politikere fyller den ombudsrollen, altså når en innbygger tar kontakt med meg eller andre, så er det en helt legitim og grei måte å skjøtte det politiske vervet på.»

Andre igjen opplever ingen interesse hverken fra media eller fra innbyggerne. Innenfor noen selskaper brukes media aktivt. På denne måten tar de kontroll over den informasjonen som går ut til offentligheten. Det sentrale spørsmålet i denne sammenhengen er om ombudsrollen har like gode vilkår innenfor selskapsmodellen som innenfor etatsmodellen. Selv om enkelte politikere mener at de også med en selskapsorganisering kan fungere som ombud for innbyggerne, virker det klart at fristilling normalt vil svekke grunnlaget for å utøve en slik rolle på de områdene selskapet har ansvaret for. Hovedårsaken er at verken kommunestyremedlemmer eller innbyggere har direkte tilgang til den løpende informasjonen om driften i selskapet. De har derfor begrensede muligheter til å ta opp enkeltsaker vedrørende selskapet som de mener kan være viktige for grupper av velgere. Dette synspunktet blir klart formidlet av en folkevalgt som både har bred styreefaring og erfaring som utvalgsleder i kommunen. På spørsmål om det er forskjell på den informasjonen de får gjennom kommunale etater og den de får gjennom selskap, svarer han følgende:

«Ja, jeg vil si det. Alle virksomheter innfor helse- og sosialområdet er hele veien en åpen bok.»

En viktig problemstilling som kommer frem i flere av intervjuene dreier seg om avveiningen mellom offentlighetens krav til innsyn og styrenes behov for arbeidsro. Drammen har vedtatt et forslag om at hovedregelen skal være at styremøtene i kommunale foretak gjennomføres for åpne dører. Dette er flere informanter motstandere av. De mener at dette vil komme til å hemme styremøtene. En annen sak er om offentligheten vil ha særlig interesse av å være tilstede på møtene, jfr. opplysningene om at interessen fra medier og innbyggere er laber. Åpning av styremøtene betyr uansett at medier og innbyggere kan møte frem når de ønsker det, for eksempel når det er saker som de er berørt av eller som av ulike grunner skaper konflikt.

Skal vi trekke sammen informantenes vurderinger av hvorvidt selskap som organisasjonsløsning har betydning for etikk, er det rimelig å holde frem at fristilling til en viss grad oppfattes å øke faren for korrupsjon og underslag. Men informantene peker på flere andre forhold som kan være viktigere enn formell organisering; for eksempel organisasjonens størrelse og kompleksitet. I tillegg argumenteres det for at kommunen som eier kan bidra til å utruste styremedlemmene med en etisk bevissthet. Når det gjelder offentlighetens innsyn, er det klare begrensninger, i alle fall for AS og IKS. Samtidig er det en del som

uttrykker bekymring for selskapets arbeidsro dersom for eksempel styremøtene skal åpnes for publikum.

Noen forhold bidrar imidlertid til å skape press på selskapene for å åpne opp: Engasjerte innbyggere og generelt sterkere krav til innsyn fra samfunnet. Noen var også opptatt av at selskapet måtte utvikle aktive informasjonsstrategier.

Tiltak for økt etisk bevissthet

Det neste spørsmålet handler om den etiske beredskapen hos kommunene som står som eiere av selskaper. I tabell 5.1 har vi vist hvor mange som oppgir at deres kommune har satt i verk noen utvalgte tiltak for å skjerpe den etiske bevisstheten rundt sine selskaper.

Tabell 5.1: *Vurdering av etikk, uetisk atferd og kontroll. Prosent.*

Tiltak	Prosent
Diskutert styrevettregler for kommunale selskap	30
Utarbeidet/diskutert retningslinjer eller lignende for kommunale selskap	33
Vurdert ordning for varsling i kommunale selskap	25
Vurdert mulighetene for korrupsjon i kommunale selskap	25
Fastlagt at politisk kontroll av selskapene utover revisjonens selskapskontroll ikke er nødvendig	16
Gjennomsnittlig N (=100 %)	206

Spørsmål: Har kommunestyret det siste året gjort følgende?

Til tross for økt fokus på etikk i kommunesektoren, er det gjennomgående inntrykket fra tabell 5.1 at mange folkevalgte opplever at deres kommune ikke har satt i verk tiltak for å styrke den etiske beredskapen i tilknytning til sine selskap. Cirka 1/3 har erfart at deres kommuner har drøftet eller utarbeidet retningslinjer eller styrevettregler for de kommunale selskapene. Om lag ¼ har vurdert ordninger for varsling eller muligheter for korrupsjon i selskapene. Tallene kan synes lave, men på samme tid har vi vist at lokalpolitikkerne har tillit til styrene for selskapene. Dermed er man trolig trygg på den etiske standarden i selskapene. Videre er uetisk atferd i kommunesektoren ikke utelukkende knyttet til fristilte selskap. Både i Bærum og Oslo har det internt i kommuneorganisasjonen forekommet uetisk atferd i forbindelse med kjøp av tjenester. Spørsmålene om etikk, korrupsjon og kontroll er dermed aktuelle for all kommunal virksomhet. Dette er fremhevet i Kommunal- og regionaldepartementets forslag til endring av formålsparagraf i kommuneloven, der forslaget innebærer å ta en passus om «tillitskapende forvaltning som bygger på høy etisk standard».³⁰

Som vi har sett, argumenterer noen informanter for at folkevalgte i styrene tar med seg kommunens generelle etiske grunnlag inn i styrearbeidet. I tillegg vil de oppleve å måtte stå til ansvar overfor politikerkolleger for de avgjørelsene de er med på i selskapsstyrene:

³⁰ Kommunal og regionaldepartementet: Høringsnotat: Høring av forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren, pkt. 2.2.3, s. 18

«Stavanger kommune har et eget etisk grunnlag som er forpliktende for alle folkevalgte. Der er det en del av slike spørsmål som er regulert. Det er en veldig klar del av grunnlagsdokumentene, enten folkevalgte sitter i et AS eller i et bystyre.»

Granskingsrapporten etter NRV-saken støtter imidlertid ikke et slikt syn. Nettopp fordi styrene for en stor del besto av ordførere, ble de opplevd å være «untouchables»:

«Styrenes politiske tyngde var større enn eierforsamlingens, noe som kan vanskeliggjøre en eventuell instruksjon og kontroll av styremedlemmene»³¹

De fleste informantene fra de kvalitative intervjuene er opptatt av å understreke det etiske bevisstetsnivået i organisasjonen ved å vise til etiske retningslinjer og lignende: «Etikk er noe vi stadig snakker om,» sier en av de daglige lederne som ble intervjuet. Imidlertid er det noen som i stedet hevder at *fraværet* av etisk diskusjon i selskapet er et tegn på at alt er som det skal være: «Dette er ikke noe tema», slås det fast. Samtidig er informanten opptatt av å understreke at det aktuelle selskapet har svært gode kontrollrutiner og er svært ryddig drevet.

Et gjennomgangstema er at etiske retningslinjer og rutiner ikke nødvendigvis er direkte styrende på enkeltaktivitetene i selskapet, men det at de er der, øker bevisstetsnivået og graden av etisk refleksjon hos ansatte og styremedlemmer:

«[Det er] ikke den typen dokumenter som er avgjørende. Det er forebyggende og bevisstgjørende. Det er det viktige med det. Men en del av skandalene viser at... Det er ikke slik at «Åh, vi hadde ikke noen etiske retningslinjer/dokumenter!» Det er av og til noen råtne egg som vet å utnytte systemet.»

Den bevisstgjørende funksjonen som retningslinjene kan ha understrekes også av en annen informant:

«Det positive er at det øker bevisstheten hos den enkelte ansatte. Økt fokus får folk til å tenke at kanskje skal jeg ikke bare handle der selv om jeg har gjort det før, men sjekke om det er andre grunner. Stille spørsmål til hverandre og være bevisst.»

Den samme informanten påpeker at det er en krevende prosess når vante samhandlingsmønstre skal brytes. Dessuten koster det penger når innkjøp skal ut på anbud der man tidligere har valgt en fast leverandør: «For oss koster det millionbeløp å rydde opp i det.»

Innkjøp er som NRV-saken har vist, en kilde til korrupsjon og misbruk av selskapets midler. Flere informanter beretter at denne delen av virksomheten vies stor oppmerksomhet. De etiske retningslinjer omfatter også dette området. Det er for eksempel innført strenge restriksjoner på gaver fra leverandører.

«Vi er i den situasjon at vi er monopolist og en offentlig forvaltningsbedrift, og dette her med tildeling av kontrakter som vi gjør hele tiden, den må det *aldri* være tvil om.»

31 Nedre Romerike Revisjonsdistrikt: Rapport, versjon II. Etter granskingsoppdrag fra styrene i Nedre Romerike Vannverk AS (NRV) og AS Sentralrenseanlegget RA-2 (2007), s. 513.

Noen uttrykker skepsis til å påtvinge ansatte eller styremedlemmer etisk atferd gjennom regler. Et forslag er å bruke rekrutteringsprosesser til å skaffe folk med de «rette» holdningene:

«Etikk handler vel om respekt for lokal kompetanse og kunnskap. Respekt for det i et selskap som dette er viktig. Mange vil ha det som det var før, og slikt må vi akseptere. Det avgjørende er jo da å få folk som har de rette holdningene, og at vi ikke skal komme og fortelle at slik og slik skal det gjøres.»

Gjennomgangen ovenfor viser at de involverte ikke oppfatter innføring av regler og retningslinjer for etisk bevissthet i seg selv som tilstrekkelig for å sikre etisk atferd i organisasjoner. Det betyr likevel ikke at de er uten betydning. De fleste informantene peker i stedet på betydningen av bevisstgjøring og kontinuerlig refleksjon om etisk atferd. I en slik sammenheng kan retningslinjer ha betydning.

Kontroll med fristilte selskap

Kommunene har ikke bare en eierrolle overfor de fristilte selskapene, de har også en kontrollrolle. Kommunestyrene er kommunenes øverste kontrollorgan og har gjennom denne oppgaven også et ansvar for kontroll og tilsyn av de selskap kommunene eier. Den jevne kontrollen er lagt til kontrollutvalget som er kommunestyrets kontrollorgan.

I forhold til de fristilte selskapene er det iverksatt en ny ordning med selskapskontroll (jf § 80 i kommuneloven). Ordningen innebærer en mulighet for kommunene til å gjennomføre visse typer av kontroll overfor selskap de eier, og alle kommuner har en plikt til å utarbeide en egen plan for selskapskontroll. Planen skal utarbeides og vedtas minimum én gang i valgperioden. Samtlige 19 kommuner i vår undersøkelse har vedtatt den obligatoriske planen for selskapskontroll. Selve selskapskontrollen gjelder ikke alle fristilte selskap. I kommuneloven pålegges kommunene å gjennomføre selskapskontroll av heleide kommunale selskaper. Dette vil si interkommunale selskaper og aksjeselskaper. Når det gjelder kommunale foretak, så blir regnskap oversendt til kontrollutvalget, og det gjennomføres revisjon årlig. Foretak er gjenstand for den samme revisjons- og kontrollpraksis som ordinær kommunal virksomhet. Når det gjelder stiftelser, har ikke kommunene samme muligheter for kontroll med mindre det fremgår av stiftelsenes statutter.

Formålet med selskapskontroller er nedfelt i forskrift om kontrollutvalg i kommuner. Ifølge reglene skal kontrollutvalget påse at det gjennomføres kontroll med forvaltningen av eierinteressene i de selskaper som er omfattet av selskapskontrollen. Utviklingen med nye lover og forskrifter har ført til at kontroll og tilsyn med fristilte selskap blir satt på dagsorden i kommunene.

I vår undersøkelse har vi snakket med enkelte ledere for kontrollutvalg om selskapskontroll samtidig som vi i de andre intervjuene har spurt om selskapenes forhold til kommunenes kontrollutvalg og revisjon. Målsetningen har vært å få frem praksis på

området og ikke minst om det er synspunkter på selskapskontroller der slike har vært gjennomført.

Den jevne politikers forhold til selskapskontroll er at de har vedtatt selve planen for selskapskontroll og at de av og til har fått rapporter til behandling. Selve kontrollen er overlatt til fagfolk, men politikerne har gjennom vedtaket av planen gjerne sagt noe om hvilke selskap som skal prioriteres. Her er det eksempler på at selskap som leverer en tjeneste til kommunens innbyggere er vurdert som viktige kontrollobjekt, mens selskap som kommunen har betydelige eierinteresser i, men som drive ren forretningsvirksomhet, blir vurdert som et langt mindre viktige selskap å kontrollere.

Det er full enighet om at selskapskontrollen er viktig, og en av grunnene til det er at selskapene som sådan blir oppfattet å ha stor betydning for kommunen. På et vis fungerer selskapskontrollen som en rapporteringsrutine overfor de folkevalgte. Imidlertid er det ikke den store interessen for det arbeidet som blir gjort:

«Det er liten respons fra politikerne i tilknytning til det arbeidet vi gjør. Men dette har nok sammenheng med at kontrollen ikke har avdekket noe klanderverdig i selskapene.»

Fra intervjuene med politikere og styreledere sitter vi igjen med et inntrykk av at selskapskontrollen er heller beskjeden. Selv om alle kommuner har vedtatt en plan for selskapskontroll, og at det skal gjennomføres eierkontroll av alle selskap, så skjer ikke dette. En utfordring er at kontrollen krever mer ressurser enn det kontrollutvalgene har til disposisjon. Selv om flere rapporterer både om økt forståelse og anseelse for kontrollutvalgene og kontroll av selskap, samt en klar økning i ressurser, står ikke ressurstilgangen i forhold til de oppgaver man er pålagt å gjennomføre.³² En av kontrollutvalgslederne er meget lite tilfreds med situasjonen:

«Jeg er svært opprørt over mengden av ansvar og oppgaver lovgiver har lagt på kontrollutvalgene. De som har laget forskriftene har aldri vært i et kontrollutvalg. Det mangler forståelse for at kontrollutvalgene består av «vanlige» folk, som er fritidspolitikere. Ambisjonene i påleggene er altfor store og det nytter ikke å tro at alt kan gjennomføres i løpet av fire år. Dette skaper frustrasjoner i kontrollutvalgene, og særlig når det er mange selskap som skal kontrolleres.»

Andre er av en noe annen oppfatning. Både administrativt ansatte, daglige ledere i selskap og kontrollutvalgsledere hevder at ressursene har økt. Men den økningen i kontroll gjelder ikke bare kontrollutvalget, men at kommunene har styrket sin egen interne kontroll³³. Som en av informantene sa er intern kontroll noe som blir gjort for å «hjelp organisasjonen», mens ekstern kontroll blir mer «pekefingerkontroll». Argumentet for god intern kontroll er å gjøre oppgavene på en så god måte som mulig, men det ligger også en uro for kritikk fra andre:

32 En mulig forklaring på dette er at reglene om selskapskontroll er relativt nye. De trådte i kraft 1. juli 2004.

33 Dette var blant målsetningene for endringene når det gjelder kommunale revisjon og kontroll.

«Vi blir kanskje overforsiktige, og bruker for mye tid og krefter på kontroll.»

I tillegg til intern kontroll, er det etablert ulike systemer for måling som også fungerer som en form for kontroll. Effektivitets- og kvalitetsmålinger er blitt en del av hverdagen også for kommunale selskap. Det vil i praksis si at selskapet kontinuerlig må rapportere både til administrasjon og politikere i forhold til de tjenester som leveres.

Dersom vi ser på intervjuene fra kontrollutvalget, blir vi her fortalt at det er fokus på selskapskontroll. I så måte har utvikling av planer for selskapskontroll vært en viktig oppgave for utvalgene. Kontrollutvalgene har gjerne har vært med i hele prosessen for å utvikle planene. I Bergen ble eksempelvis planen utformet i samarbeid mellom kontrollutvalgene og de politiske fagkomiteene, og også drøftet med de største partiene. Slik sett har det i kontrollutvalgene blitt økt fokus på selskapskontroll, og dette har i følge kontrollutvalgslederne også slått rot blant de øvrige politikerne.

Når det gjelder kontrollen som har blitt gjennomført, er hovedinntrykket at selskapene som blir kontrollert opplever kontrollen som positiv. Noen selskap har gitt uttrykk for skepsis i utgangspunktet, men har sett nytten av selskapskontrollen i ettertid. Problemet har gjerne vært å se nytten av både å bli kontrollert av sin egen revisor og deretter av kommunens revisjon.

Selve kontrollen skjer ved at selskapene blir varslet om kontrollen. Deretter gjennomføres oftest en foranalyse av selskapet. Foranalysen danner utgangspunkt for det videre arbeidet med å kontrollere selskapet. Foranalysen presenteres så for kontrollutvalget som tar stilling til det videre arbeidet. Dersom det ikke er avdekket ureglementerte forhold, avsluttes kontrollen. I motsatt fall kan det iverksettes en mer omfattende kontroll. Bildet er at selskapskontrollen som er gjennomført sjelden avdekker alvorlige forhold.

Selskapskontroll kan bli oppfattet som at eierne ikke har den nødvendige tillit til et selskap. Men i vår undersøkelse blir det pekt på at situasjonen fort kan bli motsatt, nemlig at tilliten til selskapene øker. Et selskap som blir kontrollert og funnet å være i orden, kan øke sin generelle tillit og få styrket omdømmet. Slik sett kan det være positivt for selskapene å bli utsatt for kontroll.

En spesiell utfordring som blir nevnt ved selskapskontroll er at ett og samme selskap kan bli utsatt for kontroll fra flere kommuner. Dette er en særegen utfordring for interkommunale selskap. Problemet kan oppstå om eierne hver for seg iverksetter revisjon av selskapene. Koordineres ikke dette av kontrollutvalgene og revisjonen, kan identisk kontroll bli gjennomført på samme tid. For selskapene oppfattes dette som en håpløs situasjon.³⁴

Det vi ser på bakgrunn av våre intervju er at nye regler for selskapskontroll har ført til økt fokus og mer kontroll av selskapene kommunene eier. Interessen for den kontrollen er likevel ikke stor fra politikerne sin side, men hovedgrunnen til dette synes å være at man både har tillit til selskapene og til kontrollordningene. Så lenge kontrollene ikke avdekker kritikkverdige forhold i selskapene, forholder politikerne seg i ro.

34 Jfr. Høivik (2005: 546f)

Avslutning

Et hovedspørsmål i dette kapitlet har handlet om hvilken betydning organisering har for etisk eller uetisk atferd innenfor kommunale selskap. Er det større muligheter for å oppdage eller forhindre korrupsjon, underslag og andre uregelmessigheter når en virksomhet er organisert innenfor den kommunale organisasjonen enn når den er skilt ut som selskap? I tillegg har vi reist spørsmålet om hvilken betydning målrettede tiltak for å hindre uetisk atferd kan ha.

En forholdsvis stor andel av informantene hevder at organisasjonsformen i seg selv ikke er det avgjørende for hvorvidt det forekommer uetisk atferd. Noen sier at selskapsorganisering øker risikoen, men at andre forhold er viktigere. Organisasjonens størrelse og kompleksitet fremholdes som vel så viktige faktorer for å forklare forekomsten av ulovligheter eller uregelmessigheter. Imidlertid er flere opptatt av at innsynsmulighetene er mer begrensede i kommunale selskap enn i ordinær kommunal virksomhet.

Når det gjelder regler og retningslinjer som er spesielt innrettet på å forhindre eller redusere risikoen for uetisk atferd, legger de fleste vekt på at slike retningslinjer i seg selv ikke er tilstrekkelige for å forhindre for eksempel korrupsjon. Men i den grad retningslinjene bidrar til å øke bevisstheten rundt disse spørsmålene, kan de være nyttige.

I avsnittet om kontroll ga informantene inntrykk av at kontrollutvalgene i større grad enn tidligere er blitt opptatt av selskapskontroll, men samtidig mente mange at de ikke var tilført de nødvendige ressursene til å håndtere den økte arbeidsmengden som følger av mer selskapskontroll. Selskapene på sin side er i liten grad skeptiske til å bli underlagt slik kontroll. Mange ser det i stedet som noe positivt ved at slik kontroll kan øke tilliten til selskapet utad og derved fungerer som en slags kvalitetssikring.

6 Avslutning

Kommunale selskap har de siste årene fått økt oppmerksomhet og har ført til en debatt om hvilke konsekvenser trenden med stadige selskapsetableringer har for ulike sider ved lokalt selvstyre. Etableringen av fristilte selskap kan betraktes som et avvik fra den «normale» måten å organisere kommunal virksomhet på. Forenklet kan vi si at i en kommune uten kommunale selskap vil først og fremst relasjonen mellom politikerne og administrasjonen stå sentral, mens der man har etablert selskap vil relasjonen mellom politikerne og selskapene også være viktig. Det er denne siste relasjonen som har vært vårt anliggende i rapporten, men hele tiden med referanse til måten kommunene tradisjonelt har utformet sin organisasjon på. Vi avslutter rapporten med å trekke frem hovedfunnene i de ulike kapitlene, i tillegg til noen avsluttende betraktninger om kommunal forvaltningspolitikk og ansvar.

Motivert av klare forventninger

Våre data og analyser gir et klart bilde av en sterk tro på organisasjonsutforming som virkemiddel for forbedring i kommunesektoren. Virkemidlet kommunene fikk i og med endringene av kommuneloven i 1992 er i stor grad tatt i bruk. Handlingsrommet er stort for politikerne til å utforme sin egen forvaltningspolitikk. Dette kommer til uttrykk gjennom alle de omorganiseringene som er gjennomført, men også gjennom de begrunnelser som blir gitt for hvorfor man velger visse organisasjonsløsninger.

Den grunnleggende motivasjonen for å etablere fristilte selskap er et ønske om å oppnå de effekter denne organisasjonsmodellen antas å ha. Kortversjonen er et klart ønske om bedre tjenester til lavere pris. Argumenter knyttet til effektivisering blir rapportert som de viktigste når vi spør om hvorfor politikerne har valgt å organisere seg med fristilte selskap. Dette er helt i tråd med de egenskapene som fristilte selskap er sagt å ha (jf Pollitt m.fl 2001). Dette tyder på at den kommunale etatsorganiseringen i mange tilfeller blir oppfattet som utilstrekkelig for å oppnå lokalpolitikernes målsettinger. Etatsmodellen blir tillagt ett sett av egenskaper, selskapsmodellen et annet sett. Det må her påpekes at selv om våre data peker i retning av at motivene har vært effektivisering, har mange av våre respondenter aldri deltatt i etablering av kommunale selskap. Resultatene må derfor i stor grad betraktes som holdninger til det å etablere fristilte selskap.

Effektivitetsargumentet er også drivende for at kommuner går sammen om å etablere interkommunale selskap. Men da er det ikke fordi deres egen organisasjonsmodell er utilstrekkelig, men at kommunene kan utnytte stordriftsfordeler ved å samarbeide. I stede for at kommunene har parallelle organisasjoner innen samme felt, danner de én som ivaretar alle kommunenes interesser. Antallet interkommunale selskap er stort i

enkelt av de kommunene vi har undersøkt, og denne organisasjonsløsningen fremstår som et reelt alternativ til kommunesammenslåing.

Allerede i innledningskapitlet viste vi til at andre forklaringsvariable enn organisasjonsmodellene kunne være viktig for å forstå ulike sider ved fristilte selskap i kommunene. Slik er det også når det gjelder motivene for å etablere selskap. Vi antydte blant annet at den situasjonen eller konteksten en selskaps-etablering skjer innefor, vil kunne få betydning for hvordan selskapet blir styrt. Men situasjonen kan like gjerne være avgjørende for at kommunene i det hele tatt vurderer å etablere selskap. Fristilte selskap kan være svaret på en lokalpolitisk utfordring. Eksemplet her er at et selskap kan løse finansielle utfordringer for kommunene. En kommune fikk på denne måten frigjort midler til å bygge et nytt aldershjem i kommunen. Dette skjedde ved at kommunen opprettet en egen boligstiftelse som kjøpte alle kommunens utleieboliger og dermed frigjorde kommunen flere titals millioner. I andre tilfeller har omdanning til fristilte selskap vært en bevisst markedstilpassning, slik som for energiverk.

Selv om troen på selskapsorganisering virker å være sterk, og dermed at politikerne har gode grunner for å velge selskapsformen, er det ikke alltid like klart hvilken modell de bør velge. Det som i alle fall er bildet er at det sjelden er slik at ulike organisasjonsmodeller blir presentert og at politikerne da velger den de mener er best. Bildet er heller at man velger organisasjonsløsninger man kjenner. Slik sett blir ikke valget tilfeldig, men det er heller ikke koplet til en vurdering av hvilken organisasjonsform som ville være den beste i et gitt tilfelle. Tross dette er den en viss systematikk å spore i og med at forretningsdrift ofte blir organisert som AS og at IKS blir valgt når flere kommuner skal samarbeide.

Til slutt vil vi peke på at motivene for å etablere selskap følger tradisjonelle partipolitiske skillelinjer. Skepsis finner vi helst på venstresiden og tiltroen til selskapene som organisasjonsløsning er sterkes på høyresiden i politikken. Tross denne grunnleggende uenigheten er det lite som tyder på at dette står i veien for å etablere selskap når det sikrer at andre viktige målsetninger for kommunene blir nådd. Det er altså pragmatisme vi registrer når det gjelder etablering av selskaper i kommunesektoren.

Fristilte selskap blir fristilt

Hvilke muligheter har så kommunene til å styre selskapene, og hvordan det blir styrt i praksis? Mulighetene for styring endres ved selskaps-etableringer, og da spesielt ved at styringen skjer indirekte gjennom styrene til de ulike selskapene. Videre har vi vist at det er ulike oppfatninger om hvordan dette endrer mulighetene for politisk styring. Det er ingen unison enighet om at styringen blir mindre. Blant annet er det hevdet at synliggjøring gjennom selskapsorganisering øker potensialet for politisk styring.

Hovedkonklusjonen når det gjelder styring av fristilte selskap er at når man først har valgt denne organisasjonsformen må man ta konsekvensen av det valget man har gjort. Og, politikerne mener at konsekvensen er redusert politisk styring, men at sånn

må det være. Det er bred enighet om at styringen må skje på en annen måte og at selskapene må få den friheten de er ment å ha i følge den valgte organisasjonsmodellen. Synspunktene blir bekreftet ved at det er et fåtall som mener at tap av politisk styring skal kompenseres gjennom økt detaljstyring av selskapene.

Videre bekrefter undersøkelsen det samme bildet som fremkommer i tidligere undersøkelser (Gjertsen og Martinussen 2006, Ringkjøb m. fl 2006), nemlig at kommunene har et relativt passivt forhold til selskapene. Likevel er ikke den eierrollen kommunene inntar så passiv at selskapene får seile sin egen sjø. Vi snakker ikke om ubeviste eiere. Resultatene peker mer i retning av at selskapene må få den frihet de har «krav» på, så får heller vi politikere gripe inn dersom det er nødvendig. Selskapene får på den måten frihet til å opptre innenfor de rammer som er skissert av eierne ved etablering, men eierne gir ikke fullstendig slipp på selskapene. Skulle situasjonen tilsi det, er ikke politikerne redd for å gripe inn overfor selskap de eier og en annen side ved dette er at eierne plasserer politikere i styrene. Disse sikrer det øvrige politiske miljøet informasjon om selskapene. I sum fører dette til at politikerne under gitte betingelser griper inn overfor selskap, men normaltilstanden er at så ikke skjer. For å styrke koplingen mellom selskap og kommune er det også etablert rutiner for at selskapene med jevne mellomrom blir satt på sakskartet i kommunene eller at det rapporteres fra selskapene.

Et sentralt poeng er at forholdet til de kommunale selskapene ikke nødvendigvis skiller seg markant fra forholdet politikerne har til ulike avdelinger og enheter internt i kommunen. I enkelte kommuner har man sågar resultatenheter som yter stor frihet, og styringen av disse kan heller ikke betraktes som sterk. Både overfor fristilte selskap og interne enheter styrer politikerne på et overordnet strategisk nivå. Detaljstyringens tid synes å være forbi. Det tyder på at vi har å gjøre med fleksible organisasjonsløsninger. De ulike organisasjonsmodellene gir en brei ramme for hva som skjer i organisasjonen og hvordan den styres. Samtidig er det grenser for fleksibiliteten, eksempelvis gjennom ordninger for tilsyn og kontroll.

Det er også gjennomgående at oppmerksomheten rundt de kommunale selskapene har økt. Det viser seg at flere og flere kommuner enten har eller er i ferd med å etablere ulike ordninger for å holde seg jevnlig oppdater om selskapene. Dette gjøres også for å kunne gi signal om hvordan selskapene bør drives og utvikles. Det betyr at man utvikler den kommunale forvaltningspolitikken i retning av at de kommunale selskapene blir sett på som en viktig del av den totale kommunale virksomheten. Samtidig er det et poeng at ordningene mellom selskap og kommune er for de få. Det arrangeres egne møter med formannskapet og lignende, og på den måten holder kommunen kontakt med selskapene. Men dette kan også føre til at det blir unødvendig å involvere de øvrige politikerne eller ta saken opp i kommunestyret. Noen få får kjennskap til selskapene og styringen bære preg av elitestyring.

Rekruttering og roller

I kapitlet om rekruttering og roller tok vi først for oss selve rekrutteringen av medlemmer til selskapsstyrene, og et viktig spørsmål handlet om hvem som kontrollerer denne prosessen. En observasjon på dette punktet er at sammensetningen av styrene oppfattes å være et viktig styringsredskap for kommunene. Dermed er det også potensielt kamp om å kontrollere tilgangen til styrevervene. I tillegg betraktes en del av styrevervene som attraktive både av materielle og andre årsaker.

En hovedmodell er at partiene har full kontroll over nominering og i praksis over utnevning av styremedlemmer. Rekrutteringen av styremedlemmene er innenfor en slik modell en integrert del av kommunestyrenes konstitueringsprosesser. En annen modell er at det opprettes uavhengige valgkomitéer som skal sørge for å finne frem til og foreslå styremedlemmer til selskapene. Denne strategien representerer et forsøk på å fravriste partiene kontrollen over rekrutteringsprosessen. En siste modell er å overlate søking etter og nominering av styremedlemmer til administrasjonen i kommunene.

Rekruttering av styremedlemmer til kommunale selskap er et politisk kontroversielt spørsmål. Konflikten dreier seg hovedsakelig om hvorvidt styreutnevningene skal være politisk styrte prosesser eller ikke, men i neste omgang handler det også om hvem som skal besette posisjonene som styremedlemmer. For en stor del følger holdningene til styresammensetning høyre-venstreaksen i politikken. Litt forenklet kan man si at venstrepartiene går inn for å tillate politikere i styrene, mens høyrepartiene går inn for såkalte «profesjonelle» styrever, det vil si styrever sammensatt av personer som ikke er folkevalgte eller har partipolitisk tilknytning.

Men samtidig som vi kan observere partipolitiske motsetninger knyttet til utnevninger av styremedlemmer, ser vi klare skiller mellom kommunene som er med i undersøkelsen, uavhengig av politisk majoritet i kommunene. Drammen og Lier har tatt et klart standpunkt for å utelate aktive folkevalgte fra styrene i sine selskaper, mens informantene fra Stavanger og Sandnes stort sett er svært positive til å ha disse politikerne i selskapsstyrene. Dette gjelder også representanter fra partiene på høyresiden. I Bergen og Fjell har man ikke konkludert like klart som en synes å ha gjort i de andre kommunene, men det pågår en kontinuerlig diskusjon om temaet. Bergen kommunes eierskapsmelding argumenterer for at politikerne bør utelates fra styrene, men mange av informantene vi har snakket med er uenige i denne konklusjonen, eller de har ikke trukket en endelig konklusjon.

Imidlertid avslører datamaterialet at det finnes mange nyanser med hensyn til hvem som oppfattes å være politikere. Noen argumenterer for at kommunen kun skal ha profesjonelle styrever, men samtidig åpnes det for at forhenværende folkevalgte, som fremdeles kan være partimedlemmer, kan få verv i selskapsstyrene. Andre argumenterer for at det er viktig å utelate *ledende* politikere, mens det derimot kan være en god ting å velge menige politikere til styrene for å gi dem erfaring med styrearbeid.

Et viktig funn fra våre undersøkelser dreier seg om forholdet mellom styremedlemmenes rekruttering på den ene siden og deres rollefortolkning på den andre siden. Selv

om rekrutteringsprosessen i mange kommuner er partistyrte, er det ikke slik at partimotsetningene dominerer selskapsstyrenes arbeid. Dette funnet er i tråd med hva Gjertsen og Martinussen (2006) finner i sin undersøkelse av 23 selskaper i seks kommuner. Det kan virke underlig at det er så viktig for partiene å kontrollere rekrutteringsprosessen dersom partiidentifikasjonen spiller så liten rolle i styrene. Én mulig forklaring er at partiene ønsker å kontrollere tilgangen til vervene fordi de betraktes som attraktive og prestisjefylte verv, ikke fordi de medfører politisk innflytelse. En annen mulig forklaring er at vervene representerer kilder til innsyn og informasjon om hva som foregår i selskapene. En tredje mulighet er at vervene faktisk betraktes som potensielt politisk viktige. Det er viktig å ha sine folk i de rette selskapsstyrene dersom saker av betydning skulle komme på dagsordenen. Den siste forklaringen impliserer at styrommene i tilfelle konflikt kan forandre seg fra å være lukkede selskapsorganer til å bli «åpnet opp» og bli arenaer for politisk interessekamp.

Den viktigste egenskapen som etterlyses blant styremedlemmene er kompetanse. Et flertall av informantene uttrykker et ønske om å ha tung fagkompetanse i styrene. Enkelte argumenterer for at denne kompetansen heller bør forefinnes blant de ansatte i selskapene, men disse er i mindretall. Ønsket om å ha personer med solid fagkunnskap i styrene kan tolkes som et uttrykk for at den kunnskapen som finnes i organisasjonen ikke er tilstrekkelig eller at man vil ha inn ressurspersoner i styret som kan være en slags garantister for kvaliteten på det arbeidet som gjøres av de ansatte. Fagkompetanse i styrene kan også forstås som et signal om faglig kvalitet overfor omverdenen. Men det kan ut fra våre intervjuer se ut som om kravet om kompetanse i styrene for en del av informantene utgjør et politisk signal. Ettersom «profesjonelle» styreverter ofte settes opp som en motsetning til styreverter som er besatt av politikere, vil det å etterlyse mer kompetanse i styrene være en måte å formidle at man ønsker å redusere innslaget av politikere i styrene på.

Et sentralt funn er også betydningen av «kommunal» kompetanse. Selv i Drammen og Lier er dette sett på som viktig i styrene. Med kommunal kompetanse forstår man kjennskap til hvordan kommunene fungerer. Personer med slik kompetanse kan fungere som døråpner mot kommunen og som et viktig koplingspunkt mot sentrale aktører for eierne. Det er dermed et ønske både om «profesjonelle» styreverter, men også kunnskap om kommunen.

Etikk, ansvar og kontroll

Spørsmålene vi tok opp i kapitlet om etikk dreide seg hovedsakelig om betydningen av formell organisering. For det første spurte vi om det er slik at fristilling gjennom selskapsdannelser innebærer at en øker risikoen for uetisk atferd blant ansatte og styremedlemmer i selskapet. For det andre reiste vi spørsmålet om betydningen av formelle etiske retningslinjer.

Etter våre informanternes oppfatning gir selskapsorganisering en noe større risiko for korrupsjon og underslag enn den tradisjonelle etatsorganiseringen. Men det hersket ikke full enighet blant de intervjuede på dette punktet, og mange fremholdt at andre faktorer

var vel så viktige som formell organisering for å forklare tilfeller av misbrukt tillit. Én slik faktor var størrelsen på eller kompleksiteten i en organisasjon. Det ble hevdet at det var enklere å produsere fiktive fakturaer i en stor kommune enn i et mindre selskap. En annen faktor som ble trukket frem var selskapets økonomiske stilling. I et selskap med god økonomi, ble det hevdet, var det større fare for at det oppsto usunne praksiser enn i et selskap der økonomien var anstrengt. I det siste tilfellet ville enkeltpersoner handlinger og økonomiske disposisjoner følges nøyer enn i et selskap med solid overskudd.

Uansett organisasjonsform ville, i følge informantene, en organisasjon måtte basere seg på en viss grad av tillit til ansatte og styremedlemmer. Diskusjonen av etiske retningslinjer må sees i lys av denne holdningen. De fleste advarte mot å betrakte etikkregler som tilstrekkelige virkemidler til å sikre etisk atferd hos organisasjonsmedlemmene. Mangel på etiske regler kan neppe forklare de tilfellene av korrupsjon og misligheter som har fått bred oppmerksomhet de siste årene. Retningslinjer er med andre ord ikke nok, men kan være nyttige dersom de kan stimulere til kontinuerlig refleksjon og bevisstgjøring både hos eier og selskap.

Innsynsmulighetene er begrensede i aksjeselskaper og interkommunale selskaper sammenlignet med ordinære kommunale avdelinger. De sistnevnte er i følge intervju-personene «åpne bøker», og de kan leses av hvem som helst. Men mange påpeker at en del selskaper opererer ut fra full åpenhet til tross for at loven ikke pålegger dem det. Interessen fra innbyggere og media er likevel begrenset for mange selskap, mens andre opplever trykk fra begge de nevnte partene. Noen rapporterer at de aktivt utformer en informasjonstrategi for å vinne kontroll over informasjonstrømmen og for å komme offentligheten i forkjøpet.

Kommunen har i siste instans et overordnet kontrollansvar overfor selskapene. Men kontrollfunksjonen har ikke bare betydning i etterkant. Vissheten om at det gjennomføres kontroll og revisjon fungerer disiplinerende.

De kommunale kontrollutvalgene opplever at de har fått økt arbeidsmengde de siste årene. Samtidig kommer det til uttrykk en viss frustrasjon over manglende interesse fra de øvrige politikerne for det arbeidet som gjøres. Det kommer også til uttrykk en viss frustrasjon over at ressurstilgangen ikke står i forhold til den økte arbeidsmengden. Fra selskapenes side er holdningen til kontroll gjennomgående positiv. Mange er opptatt av omdømme, og selskapskontroll kan være én av flere kilder til et godt omdømme.

Fristilt fra ansvar?

Gjennomgangsmelodien i denne rapporten er at fristilte selskap spiller en viktig rolle i kommunene. En dansk undersøkelse av kommunale selskap trekker pessimistiske konklusjoner når det gjelder konsekvenser for lokalt demokrati (Christensen, Heeger, Grønnegård Christensen og Holm Jensen (2002). De kaller selskapsdanningene for «en giftig cocktail» (side 135). Inntrykket som har festet seg ut fra medieomtalen selskapene har fått er ikke ulikt resultatene fra den danske undersøkelsen. Blant annet blir det sagt at selskapene lever sitt eget liv på siden av den øvrige kommunale virksomhet. Slik

er nok situasjonen i en del tilfeller, men bildet er langt mer nyansert enn som så. For det første viser det seg at selskapsetableringene skjer på grunnlag av bevisste valg lokalt og man ønsker å unytte de potensielle fordeler denne organisasjonsformen gir. For det andre er det mulig å styre selskapene og de blir styrt. Styringen avviker fra den tradisjonelle etatsstyringen, men politikerne er godt kjent med de muligheter som eksisterer for å styre selskapene og mulighetene brukes. For det tredje har styrene inntatt rollen som styrer for selskapene. Eierne er viktige premissleverandører, men utover det er det selskapets ve og vel som står i sentrum. Og for det fjerde er ikke politikerne avstengt fra å kunne følge med i hva som skjer i selskapene. Kommunene har ulike rutiner for å holde seg oppdatert med sine selskap og planer for selskapskontroll er etablert i alle kommunene vi har undersøkt. Rapporten gir dermed et mer positivt inntrykk enn mediedekningen skulle tilsi.

Utgangspunktet vårt i undersøkelsen var blant annet kommunenes mulighet for å etablere en ny lokal forvaltningspolitikk. Det har de gjort. Flere selskaper er blitt fristilt samtidig som det har vært en trend med intern fristilling i kommunene. Det er en sterk tro på organisering som virkemiddel. Det som preger utviklingen er også en endret rolle for lokalpolitikere. Den dominerende og nye rollen for lokalpolitikere er den strategiske politikeren som har fokus på overordnede mål og visjoner, det Aarsæther og Vabo (2002:90) kallar eit strategisk politisk styringskonsept. Den «gode» politiker holder seg til de store linjene i lokalpolitikken (Berg 2000, Ringkjøb, Folkestad, Offerdal og Aars 2007). Slik er det også i forhold til de fristilte selskapene i kommunene. Men selv om politikerrollen og eierrollen har klare likhetstrekk kommer vi ikke utenom en prinsipiell forskjell og den handler om ansvar. Det gjelder forholdet mellom selskapsorganisering, fristilling og ansvar.

Med «ansvar» sikter vi her ikke til fremtidsrettet forpliktelse til å utføre en bestemt oppgave (rolleansvar), men snarere «retroaktivt» ansvar for en handling/skade. Det kan dreie seg om typisk rettslige sanksjoner som økonomisk ansvar (erstatning) og straffansvar, men også et politisk ansvar (parlamentarisk ansvar, gjenvalg osv).

Poenget er at fristilling gjennom selskapsorganisering har åpenbare konsekvenser for kommunens og politikernes ansvar i ovennevnte betydning. Selskapsorganisering medfører ikke bare fristilling fra politisk styring, men kan også bety at kommunen og politikerne lettere fristilles fra ansvar. Dette er opplagt for så vidt gjelder rettslige sanksjoner i form av erstatning og straff. Kommunen vil som utgangspunkt ikke kunne holdes erstatningsansvarlig for skader som er forvoldt av tillitsmenn og ansatte i et heleid kommunalt aksjeselskap. Kommunen vil heller ikke kunne holdes straffansvarlig for lovbrudd begått i selskapet. Motsatt vil kommunen naturligvis være ansvarlig for skade forvoldt av etater i det tradisjonelle kommunehierarkiet.

Men selskapsorganisering kan også tenkes å få konsekvenser for det politiske ansvar. Hvis selskapsorganisering betyr fristilling fra politisk styring, vil det trolig lettere kunne bety fristilling fra politisk ansvar. Dersom intensjonen med selskapsorganisering i et bestemt tilfelle er mindre innblanding fra byråkrati og de folkevalgte (for å øke

effektivitet), kan det få som konsekvens at politikerne legitimt kan «toe sine hender» når noe går galt i selskapene.

Dette resonnetet kan kanskje bidra til å forklare et paradoks ved organisatorisk fristilling, nemlig på den ene siden det forhold at behovet for fristilling lett oppstår og dels kan ivaretas gjennom den tradisjonelle etatsmodellen og på den andre siden det forhold at de eierstyringsverktøy som står til rådighet i anerkjente selskapsformer gir adgang til en omfattende politisk styring hvis politikerne ønsker det. Begge typer organisasjonsmodeller er med andre ord ofte fleksible nok til å balansere behovet for fristilling med behovet for politisk styring og kontroll.

Som rapporten viser, velger de fleste kommunene å ta «konsekvensene» av en fristilling gjennom selskapsorganisering slik at selskapene reelt fristilles fra politisk styring og kontroll. Hovedpoenget med selskapsorganisering ville jo bli borte dersom selskapet underlegges samme styring som en intern etat.

Motsatt blir imidlertid spørsmålet om hvorfor kommunene ikke i større grad forsøker å løse behovet for fristilling internt, altså gjennom intern fristilling av etatene. Her vil vel svaret lett tenkes å være at selv om det er mulig med intern fristilling av en etat, vil kommunen og de folkevalgte aldri kunne fristille seg fra det politiske ansvar gjennom en slik organisering.

Slik sett trenger ikke iveren etter å etablere kommunale selskap bare være ett uttrykk for at organisasjonsformen har noen forlokkende egenskaper, men at fristilling gjennom selskapsorganisering i større grad enn intern fristilling gir mulighet til fristilling fra det politiske ansvar for den aktuelle virksomheten. Det forlokkende kan dermed også være at politikerne i større grad fritas fra det politiske ansvaret i enkeltsaker. Dette åpner for flere muligheter for politikerne. Som vi har sett kan politikerne styre selskapene og på den måten ta et ansvar, men de kan også la være og heller overlate ansvaret til selskapene. Som i revehiet er det flere utganger å velge mellom.

Litteratur

- Arendt, H. (1965). *Eichmann in Jerusalem: A report on the banality of evil* (rev. ed.). New York: Viking Compass.
- Bailey, Sydney D. (1964) *The General Assembly of the United Nations : a study of procedure and practice*. New York : Praeger.
- Blom-Hansen, Jens og Thomas Pallesen (2002), «Kommunale patologier i teori og praksis» i Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.): *Kommunale patologier – Traditionelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime.
- Blom-Hansen, Jens, Finn Bruun og Thomas Pallesen red., (2002), *Kommunale patologier – Traditionelle og utradisjonelle organisasjonsformer i den kommunale verden*. Århus: Systime.
- Bogason, Peter (1996), "The Fragmentation of Local Government in Scandinavia." *European Journal of Political Research* Vol. 30/1996.
- Bovens, Mark (2005), Public Accountability, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, Oddbjørn og Terje P. Hagen (1993), «Styre i kommunal verksemd» i Reve, Torger og Tore Grønlie (red.): *Styrets rolle*. Bergen: Tano.
- Christensen, Anne Heeager, Jørgen Grønnegård Christensen & Morten Holm Jensen (2002). «Farven grå: Kommunale selskaber mellem demokrati og marked», i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun & Thomas Pallesen (red.): *Kommunale patologier. Traditionelle og utradisjonelle organisationsformer i den kommunale verden*, Århus: Systime.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001), *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2003), «Coping with Complex Leadership Roles: The Problematic Redefinition of Government-owned Enterprises», i *Public Administration* Vol. 81, No. 4.
- Denstad, Brit og Tore Hansen (1988), «Kommunal håndheving av statlig alkoholpolitikk: partikonflikter og representantroller», *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 29.
- ECON (2004), *Samfunnsansvarlig forretningsdrift - tjeneste og fortjeneste*, R-2004-099. Oslo: ECON.
- Egeberg, Morten (1984), *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Otta: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Fimreite, Anne Lise (2003), «Velferdsstaten og lokaldemokrati – uforenelige størrelser?» i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol 19, s 231-239.

- Gjertsen, Arild og Knut Martinussen (2006), *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. NF-rapport 18/2006. Bodø: Nordlandsforskning.
- Grønlie, Tore (1993), *Styreroller i statsindustrien – et historisk perspektiv*. Bergen: Tano.
- Grønlie, Tore (1998), «Drømmen om en konkurransetilpasset stat – Ytre fristilling som styringspolitisk redskap – 1945-1995» i Grønlie, Tore og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004), *Kommunal organisering 2004 – Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementenes organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124, Oslo: NIBR
- Hovland, Edgar (1987), «Grotid og glanstid 1837-1920» i Næss, H.E (red.) *Folkestyre i by og bygd*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høivik, Knut (2005), «Interkommunal selskap eller aksjeselskap?» i *Lov og Rett* nr 9.
- Kooiman, Jan (1993), «Social-Political Governance: Introduction» i Kooiman, Jan red., *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- KS (2002), *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderingar*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (2000), «Political Implications of the New Norwegian Local Government Act of 1992» i Amnå, E og S. Montin (red.): *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Lægreid, Per og Paul Roness (1998), «Frå einskap til mangfald – Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga» i Grønlie, Tore og Per Selle (red.): *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*. Oslo: Samlaget.
- Svein Michelsen, Helge Ramsdal og Turid Aarseth (2002), «Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane» i Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal (red.): *Den nye kommunen*, Oslo: Samlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Milgram, S. (1974), *Obedience to authority: An experimental view*. New York: Harper & Row
- Norris, Pippa og Joni Lovenduski (1995), *Political Recruitment. Gender, race and class in British parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2004:7, *Statens forretningsmessige eierskap - Organisering og forvaltning av eierskapet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Offerdal, Audun (2005), «Iverksettningsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel?», i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose: (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Offerdal, Audun (1976), Kumulering, ressursar og representasjon. Ei undersøking av kumuleringsaktiviteten til veljarane ved kommuneval» i Francesco Kjellberg (red.): *Kommunal politikk. Rekruttering, lederskap og det lokale selvstyret*. Oslo, Bergen, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P (1978) *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 102 (2005–2005), Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova).
- Pollitt Christopher, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen og Colin Talbot (2001), «Agency fever» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and practice*, 3, 271-290.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004), *Agencies. How Governments do things through semi-autonomous organizations*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Pollitt, Christopher, Sandra Van Thiel og Vincent Homburg (red.): (2007), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Prewitt, Kenneth (1970), *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*. Indianapolis, New York: The Bobbs-Merrill Company.
- Resch-Knudsen, Vibeke (2007), *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Reve, Torger og Tore Grønlie red. (1993) *Styrets rolle*. Bergen: Tano.
- Ringkjøb, Hans-Erik (2002) «Partipolitiske skiljeliner i lokalpolitikken» i O. Bukve og A. Offerdal (red.): *Den nye kommunen*, Oslo: Samlaget.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Signy Irene Vabo og Jacob Aars (2006), «Kommunale selskapsformer i vekst – Eit demokratisk problem?» Vedlegg til NOU 2006:7 *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken* Oslo: Staten forvaltningstjeneste.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Bjarte Folkestad, Audun Offerdal og Jacob Aars (2007) *Demokrati heile vegen – gode styringsgrep og metodar for folkevalte*. Rapport nr 1 2007, Bergen: Rokkansenteret.

- Rose, Nikolas (1996), «Governing «advanced» liberal democracies», i Barry, Andrew, Thomas Osborne og Nikolas Rose (red.): *Foucault and Political Reason : Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- Røvik, K.A. (2007), *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, Jo (2002), «Partienes rolle i lokalpolitikken», i Bernt Aardal (red.): Valgdeltakelse og lokaldemokrati. Oslo: Kommuneforlaget.
- St.meld. nr. 13 (2006-2007) Et aktivt og langsiktig eierskap.
- St.prp. nr. 67 (2006-2007) Kommuneproposisjonen 2008.
- SSB (2006), Offentlig eide foretak, strukturstatistikk, 2004, se <http://www.ssb.no/emner/12/01/stoff/index.html>
- Sørensen, Rune J og Lars Chr. Monkerud (2005), «Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?» Vedlegg NOU2005:5. *Samspill og tillit*, Oslo. Statens forvaltningstjeneste.
- Vabo, Signy Irene (2000), “New organisational solutions in Norwegian local councils: Leaving a puzzling role for local politicians?» *Scandinavian Political Studies* Vol 23, nr 4.
- Vabo, Signy Irene (2004), “Konkurranseutsetting av velferdstjenester – en utfordring for demokratisk legitimitet?» i Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red.): *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Weber, Max (1952), «The essentials of Bureaucratic organisation: An ideal-type construction», i Merton, Robert K. (red.): *Reader in Bureaucracy*. New York: The Free Press.
- Aars, Jacob og Anne Lise Fimreite (2005), “Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics», *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 nr. 3.
- Aarsæther, Nils og Signy Irene Vabo (2002), *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlaget.

Lovverk

Lov om aksjeselskaper (Aksjeloven)

Lov om interkommunale selskaper

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

Lov om offentlighet i forvaltningen (Offentlighetsloven)

Lov om stiftelser (Stiftelsesloven)

Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

Report series Rokkansenteret

(ISSN 1503-4844)

The publications can be ordered from Rokkansenteret, tel +47 55 58 97 10,
e-mail: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

-
- | No | 2008 |
|----|------|
|----|------|
-
- 1-2008 Hans-Erik Ringkjøb, Jacob Aars og Signy Irene Vabo: *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Februar 2008.
-
- | No | 2007 |
|----|------|
|----|------|
-
- 1-2007 Hans-Erik Ringkjøb, Bjarne Folkestad, Audun Offerdal og Jacob Aars: *Demokrati heile vegen. Gode styringsgrep og metodar for folkevalte*. Mai 2007.
- 2-2007 Astrid Andresen and Tore Grønlie (eds): *Transferring Public Health, Medical Knowledge and Science in the 19th and 20th Century*. December 2007
- 3-2007 Knut Grove: *Historikarar i randsona. Historieforskinga ved Rokkansenteret, LOS og SEFOS*. Desember 2007.
-
- | No | 2006 |
|----|------|
|----|------|
-
- 1-2006 Arnhild Taksdal, Jan-Kåre Breivik, Kari Ludvigsen og Bodil Ravneberg: *På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger*. Mai 2006.
- 2-2006 Morten Dyrdal, Per Lægred og Kristin Rubecksen: *EU i norsk sentralforvaltning*. Oktober 2006.
- 3-2006 Kaia Christina I. Grahm-Haga: *Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon. En studie av utvikling i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994–2005*. November 2006.
- 4-2006 Astri Andresen, Tore Grønlie og Teemu Ryymin (eds): *Science, Culture, and Politics. European Perspectives on Medicine, Sickness and Health. The Fourth Bergen Workshop of the History of Health and Medicine. Conference Proceedings*. December 2006.
- 5-2006 Camilla H. Glückstad: *Revitalisering av Riksrevisjonen. En prosessstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk*. Desember 2006.
-
- | No | 2005 |
|----|------|
|----|------|
-
- 1-2005 Bjørn C. Ekeland, Ingrid Lundeberg og Svein Atle Skålevåg (red.): *Studier av dommen. Konferanserapport*. Mars 2005.
- 2-2005 Stein Kuhnle (ed.): *Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces*. March 2005.

- 3-2005 Sturle Næss: *Omsorgens vilkår i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene*. Juli 2005.
- 4-2005 Eirinn Larsen: *Invisible Strategies. Gender in French and Norwegian Business Education, 1870–1980*. September 2005.
- 5-2005 Nina Berven: *National Politics and Cross-National Ideas. Welfare, Work and Legitimacy in the United States and Norway*. September 2005.
- 6-2005 Hans K. Mjelva: *Tre storverft i norsk industris fineste stund. Ein komparativ studie av Stord Verft, Rosenberg mek. Verksted og Fredrikstad mek. Verksted 1960–1980*. November 2005.
- 7-2005 Rune Ervik: *Active Ageing and the Norwegian Pension System*. December 2005.
- 8-2005 Even Nilssen: *Fag, rett og politikk. Rettsutformingene angående bruk av tvang overfor voksne rusmiddelmissbrukere og psykisk utviklingshemmede i de skandinaviske landenes sosialrett*. Desember 2005.
- 9-2005 Arne Ramslien: *Fra ritual til verktøy. Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998–2003*. Desember 2005.
- 10-2005 Astri Andresen, Kari Tove Elvbakken and Tore Grønlie (eds): *Politics of Prevention, Health Propaganda, and the Organisation of Hospitals 1800–2000. Conference Proceedings*. December 2005.
- 11-2005 Even Nilssen: *Fag, rett og politikk. Rettsutformingene angående bruk av tvang overfor voksne rusmiddelmissbrukere og psykisk utviklingshemmede i de skandinaviske landenes sosialrett*. Desember 2005.
- 12-2005 Kirsti Malterud og Kari Tove Elvbakken: *Sunnhet og sykdom i kulturelt perspektiv. Bidrag fra Helsekameratenes avslutningsseminar*. Desember 2005.

No 2004

- 1-2004 Astri Andresen, Kari Tove Elvbakken and William H. Hubbard (eds): *Public Health and Preventive Medicine 1700 – 2000. Knowledge, Co-operation, and Conflict*. March 2004.
- 2-2004 Anne Lise Fimreite, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars: *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Juni 2004.
- 3-2004 Rune Hallingstad: *Regional styring i lys av foretaksorganiseringen. En sammenlignende studie av Helse Vest-Norge RHF og Helse Midt-Norge RHF*. September 2004. ATM.
- 4-2004 Håkon Høst: *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene. En studie av utviklingen innenfor utdanningene til hjelpepleier og omsorgsarbeider*. Oktober 2004.
- 5-2004 Sturla Herfindal: *Veien frem til sykehusreformen – En studie av beslutningsprosessen bak lov om helseforetak*. November 2004.
- 6-2004 Astri Andresen, Tore Grønlie and Svein Atle Skålevåg (eds): *Hospitals, Patients and Medicine 1800–2000. Conference Proceedings*. November 2004.
- 7-2004 Stig Hølleren: *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. November 2004.
- 8-2004 Dag Arne Christensen, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand og Jacob Aars: *Ny personalgjørdning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Desember 2004.

-
- 1-2003 Sturle Næss: *Ikke helt etter planen. Dokumentasjonsrapport om hjelpetrengende eldres erfaringer før og etter Handlingsplan for eldreomsorgen*. Mars 2003.
- 2-3003 Kim Ove Hommen: *Tilsynsroller i Staten. En studie av Luftfartstilsynet og Statens Jernbanetilsyn*. Mars 2003.
- 3-2003 Stein Kuhnle and Dzemaal Sokolovic: *The Balkans: Searching for Solutions*. March 2003.
- 4-2003 Anne Lise Fimreite (red.): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. April 2003.
- 5-2003 Ingrid Helgøy og Bodil Ravneberg: *Byråkrat, sosialarbeider eller innovator? Organiseringens betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*. Mai 2003.
- 6-2003 Anne Homme: *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføringen av Reform 97*. Mai 2003.
- 7-2003 Dag Stenvoll: *Politisk argumentasjon. En analyse av norske stortingsdebatter om seksualitet og reproduksjon 1945–2001*. Juni 2003.
- 8-2003 Anne Lise Fimreite: *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Juni 2003.
- 9-2003 Sturle Næss: *I tøffeste laget? Dokumentasjonsrapport om arbeidssituasjonen til ansatte i pleie- og omsorgstjenesten*. Juni 2003.
- 10-2003 Sven Atle Skålevåg: *Fra normalitetens historie. Sinnsykdom 1870–1920*. Juli 2003 .
- 11-2003 Simon Neby: *Interessekonflikt, kommunikasjonssvikt og kulturkollisjon. En studie av fusjonen mellom Telia og Telenor*. Juli 2003.
- 12-2003 Birte Bjørkelo: *The Power of Learning in the Global Age – The World Bank and Environmental NGOs*. October 2003. The Globalization Program.
- 13-2003 Ingrid Hagen: *Global konkurranse og lokal fleksibilitet. Omstillinger og fleksibilitetsstrategier i en norsk elektronikkbedrift*. Oktober 2003. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2003 Mariann Moberg: *Engasjement og trygghet i et mer globalisert arbeidsliv. En studie av endringsprosesser i et multinasjonalt konsern i lys av trekk ved den nye kapitalismens ånd*. Oktober 2003. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2003 Harald Grimen and Kari Tove Elvbakken (eds): *Cultural Perspectives on Risk, Preventive Medicine and Health Promotion*. October 2003.
- 16-2003 Synnøve Serigstad: *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Desember 2003.
- 17-2003 Kurt Brekke, Astrid Grasdal, Tor Helge Holmås, Frode Steen og Kjell Sunnevåg: *Evaluering av ny apoteklov og indeksprissystemet*. Desember 2003. HEB.

-
- 1-2002 Agnete Vabø: *Mytedannelser i endringsprosesser i akademiske institusjoner*. November 2002.
- 2-2002 Svanaug Fjær og Liv Johanne Syltevik: *Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgerere*. November 2002.
- 3-2002 Hege Søreng: *Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet? En studie av oppmerksomhet i Stortinget mot kontroll med forvaltningen 1989–1999*. Desember 2002.

Lokalt folkestyre AS

Eierskap og styringsroller i kommunale selskap

Etableringen av kommunale selskap har ført til en debatt både om politisk styring og kontroll av selskapene og rundt betydningen av formell organisering. Bakgrunnen for debatten er at kommunale selskap etter hvert utgjør en viktig del av den kommunale virksomheten. I prosjektet er til sammen 20 kommuner undersøkt, men mest oppmerksomhet er rettet mot 6 prosjektkommuner. Vi har undersøkt: a) kommunenes motivasjon for å etablere selskap, b) styringsmuligheter og styringsformer, c) rekruttering og rolleforventninger og d) etikk, innsyn og kontroll. Når det gjelder motivasjon for å etablere selskaper, finner vi at kommunene har stor tro på betydningen av formell organisering. De «nye» organisasjonsmåtene blir tillagt egenskaper som gjør dem attraktive. Hovedbegrunnelsen er en forventning om økt effektivitet.

Analysene av styring viser at selskapene er viktige for kommunene, og som eiere holder kommunene et øye med selskapene. Likevel er det en klar oppfatning om at velges selskapsformen, må selskapene få den friheten som organisasjonsformen legger opp til. Slik sett har formell organisering betydning. Videre viser det seg at eierkommunene foretrekker «myke» styringsformer, dvs styring på distanse og ikke gjennom instruksjon og direkte inngripen. Rekruttering og rolleutforming blant styremedlemmene er tett integrert i kommunestyrets konstitueringsprosess, men selv om rekrutteringsprosessen er partistyrte, er det ikke slik at partimotsetningene dominerer selskapsstyrenes arbeid. Fokus hos styremedlemmene er det beste for selskapet og eierne er opptatt av at styremedlemmene har brei kompetanse, både hva gjelder selskapsstyring, men også om kommunene. Spørsmålene om etikk, tilsyn og kontroll viser at risikoen for korrupsjon og underslag blir vurdert som noe større ved selskapsorganisering enn ved etatsorganisering. Men langt flere mener at andre faktorer er viktigere enn formell organisering for å forklare tilfeller av misbrukt tillit. Det kan være størrelsen på eller kompleksiteten i en organisasjon. Uansett organisasjonsform må en organisasjon basere seg på tillit til ansatte og styremedlemmer. I så måte er ikke etikkregler et tilstrekkelige virkemidler til å sikre etisk atferd, men de kan være nyttige for å stimulere til kontinuerlig refleksjon og bevisstgjøring.

Både Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars er dr. polit. og forskere ved Rokkansenteret. Signy Irene Vabo er dr. polit. og førsteamanuensis ved Høgskolen i Oslo.

ISBN 13: 978-82-8095-053-6

ISBN 10: 82-8095-053-2

ISSN 1503-4844