

Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak

av

**Arild Gjertsen
Knut Martinussen**

NF-rapport nr. 18/2006

**ISBN-nr.: 978-82-7321-550-4
ISSN-nr.: 0805-4460**

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 18/2006
	ISBN nr. 978-82-7321-550-4	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 84	Dato: Desember 2006
Forfattere Arild Gjertsen Knut Martinussen	Prosjektansvarlig (sign): Arild Gjertsen	
	Forskningsleder: Tone Magnussen	
Prosjekt 1038	Oppdragsgiver KS	
	Oppdragsgivers referanse Brit Eirin Bøe Olsson	
Sammendrag I dette prosjektet studeres utfordringer knyttet til eiermessig styring og kontroll av kommunale selskap, med utgangspunkt i seks utvalgte kommuner. Særlig legges fokus på hvordan den politiske eierrollen utformes og utøves for å sikre at samfunnsmessige mål ivaretas. De mer operative aspektene rundt samhandlingen mellom de kommunale selskapenes organer og eierorganene belyses også.	Emneord Kommuner Selskaper og foretak Politisk styring Administrativ kontroll	
	Keywords Municipalities Companies Governance Supervision	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 100,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Denne studien av styrings- og kontrollutfordringer i kommunalt eide selskaper og foretak er utført på oppdrag fra KS. En kontrakt mellom Nordlandsforskning og KS har ligget til grunn for arbeidet. Kontrakten bygger på en detaljert anbudsforespørsel fra KS, en prosjektbeskrivelse utarbeidet av Nordlandsforskning, samt forhandlingsmøter mellom Nordlandsforskning og KS.

Prosjektet har hatt tilgang til en referansegruppe bestående av representanter fra KS, kommunale selskaper og foretak, samt politiske og administrative ledere i kommunal sektor. Rapportens vurderinger står imidlertid Nordlandsforskning alene ansvarlig for.

Vi vil takke alle informanter som har bidratt med data til studien, og til referansegruppen og Brit Eirin Bøe Olsson fra KS for nyttige innspill underveis.

Bodø, desember 2006

INNHOLD

FORORD	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	8
1. INNLEDNING	9
1.1 LOVMESSIG GRUNNLAG FOR STYRING OG KONTROLL AV KOMMUNALE SELSKAP OG FORETAK.....	10
1.2 PROBLEMSTILLING	11
2. OM STYRING OG KONTROLL	13
3. TEORETISK VINKLING	18
3.1 RASJONELL INSTRUMENTELL TILNÆRING.....	18
3.2 ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	20
3.3 OPPSUMMERING AV ANALYTISK FOKUS	24
4. METODE OG CASE	26
4.1 EN STUDIE I SEKS KOMMUNER	27
4.1.1 Bodø.....	27
4.1.2 Steinkjer.....	28
4.1.3 Bergen.....	28
4.1.4 Hamar.....	29
4.1.5 Asker.....	29
4.1.6 Tønsberg.....	30
5. SELSKAP OG FORETAK: OMFANG OG INNRETNING	31
6. KOMMUNENES EIERMESSIGE HÅNDTERING AV FRISTILTE SELSKAP OG FORETAK	36
6.1 KUNNSKAP: FORUTSETNING FOR STYRING OG KONTROLL	36
6.2 UTØVELSE AV DEN POLITISKE EIERROLLEN	40
6.2.1 <i>Hvordan begrunner kommunene opprettelsen av selskap?</i>	40
6.2.2 <i>Hvordan har kommunene formulert selskapenes formål?</i>	44
6.2.3 <i>Uttrykk for eierstrategier</i>	49
6.2.4 <i>Selskapsstyrene – utvelgelse og sammensetting</i>	53
6.2.5 <i>Politiseres styrene?</i>	56
6.2.6 <i>Dialog mellom eier og selskap</i>	58
6.3 KONTROLLUTVALGETS ROLLE: EIERKONTROLL I PRAKSIS.....	64
6.3.1 <i>Bergen kommune</i>	67
6.3.2 <i>Steinkjer kommune</i>	70
6.3.3 <i>Bodø, Hamar, Tønsberg og Asker kommune</i>	72
6.3.4 <i>Kontrollutvalgenes uavhengighet</i>	73

7. FRAGMENTERINGENS UTFORDRING	76
7.1 STYRING OG EIERROLLE	76
7.1.1 <i>Behovet for eierroller</i>	76
7.1.2 <i>Styrommet og styringsdialogen</i>	79
7.2 SELSKAPSKONTROLL I STARTGROPA.....	80
REFERANSER	81

SAMMENDRAG

Et generelt utformet lovverk kombinert med fravær av felles rutiner og praksis rundt eiermessig styring og kontroll av kommunale selskaper, innebærer at kommunene har et betydelig tolkingsrom når egne løsninger for styring og kontroll skal utformes. Dette kan føre til framvekst av lokale variasjoner i håndtering og praktisering av eiermessig styring og kontroll. Den overordnede problemstillingen er følgende:

Hvordan har man på kommunalt nivå formelt håndtert styring og kontroll av kommunale selskaper, og hvordan har dette blitt implementert i praksis?

Datamaterialet er knyttet til 23 kommunalt eide selskaper og foretak i seks kommuner. Casestudiene har vært todelt. Intervjuer med nøkkelinformanter fra de aktuelle selskapene og fra kommunenes politiske og administrative ledelse representerer det viktigste datatilfanget. I den enkelte kommune har vi deretter gjennomført en utvidet informasjonsinnhenting fra berørte instanser og aktører gjennom et elektronisk spørreskjema.

Eierskap – strategier, bevissthet og kunnskap

Det generelle inntrykket fra både det kvalitative og kvantitative datamaterialet peker i retning av at begrunnelsene for selskapsorganisering i stor grad er sentrert rundt et ønske om å få til en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenester, konkurranseutsetting av tjenester og en bedre ansvars- og oppgavefordeling i kommunen. I denne forbindelse har en utgangshypotese for oss vært at et økt omfang av selskapsorganisering i kommunene bidrar til at styringsformer endres fra "hands-on" forvaltningsstyring i retning av en kontrakt-dialog mellom eier og selskap eller foretak. Et hovedinntrykk er imidlertid at kommunene har tatt inn over seg at selskapsorganisering og fristilling innebærer å gi slipp på en tradisjonell form for forvaltningsstyring, men at man ikke i samme grad har tatt inn over seg hva den nye rollen skal være. Det viktige spørsmålet som reises i lys av dette, er hvorvidt en slik situasjon bidrar til en mer passiv eierskapsrolle enn det som er ønskelig. Svaret kan synes å være et betinget ja.

Selskapsorganisering innebærer på mange måter radikale endringer i forhold til hvordan deler av kommunal tjenesteproduksjon skal foregå. Generelt har det likevel vært lite fokus på det å utvikle politiske styringssignaler utover de generelle rammevilkårene man finner i forbindelse med utvikling av vedtekter for selskapene. Eierstyring innebærer endret tidsbruk og behov for oppbygging av ny

kompetanse hos politiske organer. Dette framstår som relativt upløyd mark i våre undersøkelseskommuner, og kommunenes politiske organer er i stor grad basert på tradisjonell politisk-administrativ styring av kommunal virksomhet. Intervju-dataene peker for eksempel på at kommunenes administrative ledelse langt fra er uinformert om aktiviteten i selskapene; tvert i mot gis det inntrykk av at oversikten er god. "Rådmannslinja" synes med andre ord å være langt mindre brutt enn det man i utgangspunktet skulle anta. Dette kan imidlertid representere et dilemma, betraktet fra rådmannens stol. Problemet består ikke i at man ikke har informasjon og kunnskap, snarere er det en utfordring å vite hvordan man skal *håndtere* den informasjonen som faktisk mottas. Dette dilemmaet ser ut til å oppleves sterkere når det gjelder kommunale foretak. Aksjeselskapenes rolle er klarere definert og dermed også mindre problematisk, mens KF'ene framstår som en organisasjonsmessig hybrid som representerer en utfordring.

Det finnes i vårt datamateriale flere eksempler på at man politisk sett har gått inn i et passivt lederskap når man burde kunne forvente å finne et aktivt og strategisk sådant. Det bekymringsfulle med dette er at man politisk sett først går i front og vedtar nye organisasjonsformer, for så i neste omgang å sette seg på sidelinjen uten å forholde seg til de nye prinsippene på en konstruktiv måte. Det er betimelig å spørre om bevisstheten rundt slike utfordringer har vært sterk nok i de kommunene vi har materiale fra. Datamaterialet peker riktignok i retning av at det *har* vært politisk debatt rundt det å selskapsorganisere, selv om denne kanskje ikke har vært så omfattende som man kanskje kunne forvente. Men samtidig framstår ikke kunnskapen blant de folkevalgte om kommunens selskapsorganisering som spesielt sterk. I spørreskjemaundersøkelsen er det riktignok et mindretall av respondentene (41 %) som hevder å mangle oversikt over kommunens selskaper, eller som ikke er sikre på om de har tilstrekkelig oversikt – men behovet for kunnskap er likevel betydelig. Åtte av ti respondenter i undersøkelsen sier seg enig i at tiltak bør iverksettes for å skape bedre oversikt blant de folkevalgte. Samtidig oppgir 35 % "manglende interesse" som årsak til manglende innsyn i selskapsdriften.

Styreverommene

Fravær av formelle eierstrategier betyr nødvendigvis ikke at kommunene ikke har noe strategisk mål med sitt eierskap *i de enkelte selskapene*. Strategiske føringer kan være implisitt implementert likevel. Det springende punktet er imidlertid hvorvidt slike føringer vil ha tilstrekkelig tyngde i forhold til å styre selskapene effektivt. Selskapenes vedtekter gir for eksempel generelt sett relativt stor grad av autonomi, noe som trekker i retning av at vedtektsinstitusjonen ikke fungerer som noen sentral styringsmekanisme, annet enn på et overordnet nivå. Det er relativt få – bare snaue 14 % av respondentene i spørreskjemaundersøkelsen – som mener at

vedtekter og selskapsavtaler tillegges svært stor eller stor betydning, mens over en tredjedel av respondentene mener dette tillegges liten eller svært liten betydning.

Selskaps- og foretaksstyrene representerer naturligvis en viktig arena for styring av de enkelte selskapene. Hvordan styrene fungerer og er sammensatt blir dermed viktige variabler. *Kompetanse* går igjen som et nøkkelord i datamaterialet når det gjelder kriterier for sammensetting av selskapsstyrene. Generelt sett gis det inntrykk av tilfredshet med de selskapsstyrene som vi har vært i befatning med, hva kompetanse angår. Dette støttes også av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Over 50 % av respondentene mener kvaliteten og kompetansen på selskapsstyrene er god eller svært god. Våre data gir ikke grunnlag for å hevde at styreefaring i seg selv vurderes som en veldig sterk faktor i sammensettingen av selskapsstyrene. Faglig- og sektorkompetanse vurderes nok som mer kritisk. Men samtidig synes det ganske åpenbart at politisk tilhørighet er svært viktig. I spørreundersøkelsen mener nærmere 65 % av respondentene at politisk tilhørighet vektlegges i stor eller svært stor grad når selskapsstyrene settes sammen. Dette reflekteres også i intervjumaterialet. Ut fra en samlet betraktning er det med andre ord god grunn til å hevde at selskapsstyrene er gjenstand for politisk ”kaballegging” når styreverv skal deles ut.

Dette betyr imidlertid ikke at styrerommene preges av politisering og tautrekking langs partipolitiske skillelinjer i særlig grad. Det er et klart og gjennomgående trekk at styrene i de selskapene og foretakene vi har data fra, betraktes som ”profesjonelle” i den forstand at politiske brytninger i liten grad har betydning for praktisk styrearbeid. Intervjudataene antyder at ”politisering” primært knytter seg til enkeltsaker av prinsipiell betydning for selskapet eller foretaket. Spørsmål om konkurranseutsetting av virksomheten er kanskje det fremste eksempelet på dette, hvor tradisjonelle lokalpolitiske skillelinjer langs høyre/venstreaksen kan aktiviseres. Uformelle relasjoner oppleves for øvrig ikke å prege styringen av selskap og foretak i særlig grad – og i den grad det finnes elementer av dette vurderes slike relasjoner like mye som et positivt element som en problematisk eller udemokratisk side ved kommunens selskapsorganisering.

Kontrollrutiner

Kommunene i vårt utvalg ser for øvrig ut til å være ”i startgropa” med å formalisere selskapskontroll, men det synes fortsatt å være utfordringer med hensyn til å spesifisere og operasjonalisere denne kontrollen. Hovedårsaken til dette ligger etter vår oppfatning i at svakt fundamenterte overordnede eierskapsstrategier vanskeliggjør det å definere og operasjonalisere hva det faktisk er som skal kontrolleres. Samtidig er det mulig å tenke seg at årsaksretningen kan snus: for

å utvikle et sterkere fokus på eierrolle og eierstrategier vil en videre utvikling av kontrollutvalgenes arbeid trolig være en viktig innfallspurt. For øvrig framstår kontrollutvalgene som relativt uavhengige organ. Kontrollutvalgene framstår i stor grad som samstemte organ med felles mål. Datamaterialet gir dermed ingen støtte til den tvil som i den senere tid har blitt reist angående kontrollutvalgenes uavhengighet.

Eierrollen: en utfordring

Selv om fristillingens logikk og implementeringen av NPM-modeller i kommunal sektor har vært gjenstand for berettiget kritikk, innebærer ikke denne typen tenkning at politikerne abdiserer, men at styringsrollen endres til noe *annet* enn det den er i den tradisjonelle kommuneorganisasjonen. Hva dette ”annet” i det politiske nivåets styringsrolle skal være, synes nettopp å være problematisk å definere for de kommunene vi har studert. Dette betyr likevel ikke at det politiske nivået i disse kommunene har kastet kortene; styring forekommer åpenbart. Men for å definere hva lokaldemokratiets rolle i en situasjon preget av fokus på selskapsorganisering skal være, blir nettopp en politisk vedtatt eierstrategi viktig for å gi kjøtt og blod til politikernes ”nye” rolle.

SUMMARY

The aim of this study has been to shed light on how the municipal level has dealt with the managing and monitoring of municipally owned companies. Data has been collected from 23 companies in six municipalities. The data comprises both interviews with key informants from the respective companies and from the political and administrative leadership in the municipalities. Additionally, a survey among elected representatives to the local councils and administrative leaders has been undertaken in each of the six municipalities.

The main findings indicate that the municipalities have accepted that organising municipal service provision in companies implies letting go of a traditional form of government. One has not, however, to the same degree been able to define what the 'new' role of government should be. This raises an important question as to whether this situation contributes to a passive ownership of service providing companies. In our opinion, the answer is a conditional yes. Our data does indicate that there have been political debates concerning the process of establishing the companies, even though these are not as extensive as one might have expected. However, the knowledge of municipally owned companies among elected representatives to the local assemblies can hardly be described as thorough.

The board of directors in the companies is obviously an important arena for governing. Generally, our data indicates satisfaction with the level of competence among board members. Political affiliations are obviously an important factor in the process of appointing board members to companies. However, this does not mean that the various board rooms are arenas for politicking and partisanship to any significant extent.

The municipalities seem to be in the initial phases of establishing a formal monitoring of companies. There are nevertheless challenges as to specifying and operationalising the content of this monitoring activity. In our view, the main reason for this is the relative lack of overarching ownership strategies. This makes it difficult to define what is to be monitored.

1. INNLEDNING

Formålet med dette prosjektet er å medvirke til økt kunnskap om sentrale problemstillinger knyttet til praktiseringen av det politiske eierskapet av kommunale selskap og foretak. I denne forbindelse vil vi rette et generelt og overordnet fokus mot utøvelsen av eierskapet i forhold til *styring* og *kontroll* av de fristilte selskapene, og spesielt mot hvordan kommunene ivaretar sine eiermessige interesser i selskapene.

Når det gjelder den politiske og administrative *styringen* av kommunale selskap vil vi spesielt undersøke hvordan kommunene begrunner etablering av selskap som organisatorisk løsning på aktuelle områder, samt i hvilken grad formålet med selskapet er tilstrekkelig beskrevet gjennom vedtekter og eventuelle andre styringsdokumenter. Prosjektet vil drøfte en antagelse om at kommuner kan utøve et mer eller mindre aktivt eierskap av sine selskap. I denne forbindelse kan man på den ene siden tenke seg at kommunene tolker fristilling bokstavelig ved at man ikke stiller andre krav enn at selskapet skal drive økonomisk forsvarlig og innenfor rammene av gjeldende lovverk. På den annen side kan man tenke seg et mer aktivt og dynamisk eierskap hvor kommunen for eksempel kan fungere som pådriver for strategiutvikling. Slik strategiutvikling kan enten ha som formål å påvirke selskapets operative sider, dvs en selskapsstrategi, eller være rettet mot kommunen som eier, dvs en eierstrategi. En eierstrategi vil være rettet mot de målene kommunen har med selskapene. Tilstedeværelsen av slike initiativ vil kunne si noe om hvor bevisst kommunene er i forhold til sitt eierskap. Dette er forhold som prosjektet vil belyse. Vi vil slik sett studere de forvaltningsmessige tiltak og aktiviteter som kommunene, i kraft av å være eiere, utfører for å sikre at kommunens intensjoner med selskapene realiseres. I denne sammenheng vil det også være relevant å se nærmere på hvilken form samhandlingen mellom eier av selskapet og selskapets styre har antatt, hvordan medlemmer rekrutteres til styrende organer, hvordan styrende organer er sammensatt og hvilke kriterier som gjelder i forhold til både formell og uformell adgang til styrende organer.

Når det gjelder politisk og administrativ *kontroll* av kommunale selskaper vil vi i særlig grad være opptatt av hvordan kommunene tolker gjeldende rett, og hvordan man i praksis har implementert kontrollmessige rutiner og aktiviteter. I den enkelte kommune vil det være kommunestyret som har det overordnede ansvaret for både styring og kontroll av kommunale selskap. Styring vil i denne sammenheng handle om de tiltak kommunen iverksetter overfor selskapet for å sikre at kommunale målsettinger ivaretas på en best mulig måte, mens kontroll vil handle om de rent kontrollmessige tiltak som kommunen gjennomfører for å sikre at styringen av

selskapet gjennomføres på en tilfredsstillende måte i forhold til de vedtekter som gjelder. Normalt sett vil selskapskontrollen være delegert til kontrollutvalget i kommunene. Når det gjelder kontroll så kan man på den ene siden tenke seg kontroll som noe som er tydelig atskilt fra styring, for eksempel ulike former for etterkontroll, prosedyrekontroll etc. På den annen side kan man også tenke seg at det går et mer uklart skille mellom styring og kontroll, hvor indirekte kontroll på varierende vis kan være innbakt i styringsinitiativene.

I rapporten vil vi i noen grad bruke betegnelsen ”selskap” som en samlebetegnelse for alle typer fristilt kommunal virksomhet, som for eksempel aksjeselskap, kommunalt foretak, interkommunalt selskap etc. Det er derfor viktig å presisere at når vi skriver ”selskap”, så handler det ikke nødvendigvis bare om AS-modellen.

1.1 LOVMESSIG GRUNNLAG FOR STYRING OG KONTROLL AV KOMMUNALE SELSKAP OG FORETAK

Det lovmessige grunnlaget for styring og kontroll av kommunale selskap finnes i kommuneloven, aksjeloven, kontrollutvalgskonferansen, revisjonskonferansen og eventuelt også i IKS-loven og stiftelsesloven. Tatt i betraktning at lovverket de senere år har blitt generelt styrket på dette området, for eksempel gjennom revisjon av kommuneloven og vedtakelsen av kontrollutvalgskonferansen og revisjonskonferansen i 2004, burde man ideelt sett kunne forvente å finne en mer eller mindre lik praksis i kommunene med hensyn til styring og kontroll av kommunale selskap. Imidlertid vil man ved nærmere undersøkelse observere at lovverket ikke framstår som klart og entydig. Det gis for eksempel ingen detaljerte føringer med hensyn til innhold og omfang verken for styring eller kontroll. Lovverket på området er generelt og noe vagt utformet. Dette har blitt påpekt i en rapport fra et interregionalt samarbeidsprosjekt innenfor kommunal revisjon, hvor man blant annet vurderte og sammenliknet det norske og svenske systemet for kommunal selskapskontroll. Her konkluderte man med at det norske lovgrunnlaget er uklart, og at det ikke eksisterer felles systemer og rutiner for kommunenes eieroppfølging av selskaper (Interreg IIIA Sverige-Norge 2004). Det hevdes videre at selskapsforvaltningen på kommunalt nivå synes å være tilfeldig organisert og ivaretatt, og at dette står i skarp kontrast til det mer detaljerte og sofistikerte systemet for selskapskontroll som finnes på statlig nivå for de statlige selskapene.

1.2 PROBLEMSTILLING

Et generelt utformet lovverk kombinert med fravær av felles rutiner og praksis rundt eiermessig styring og kontroll av kommunale selskap, innebærer at kommunene har et betydelig tolkingsrom når egne løsninger for styring og kontroll skal utformes. Dette kan føre til framvekst av lokale variasjoner i håndtering og praktisering av eiermessig styring og kontroll. Dette er omstendigheter som prosjektet vil utdype, og de spørsmål vi i denne forbindelse vil forsøke å besvare kan underordnes følgende hovedproblemstilling:

- **Hvordan har man på kommunalt nivå formelt håndtert styring og kontroll av kommunale selskap, og hvordan har dette blitt implementert i praksis?**

Med denne problemstillingen som styrende element for prosjektet, vil vi ved hjelp av både kvalitative dybdestudier i kommunene og kvantitative statistiske registreringer forsøke å få nærmere innblikk i de lokale prosessene og praksisene rundt eiermessig styring og kontroll av kommunale selskap. Styring og kontroll slik det framstår i lovverket er som nevnt ikke helt klart definert og gir ingen direkte føringer på hvordan kommunene skal fylle styring og kontroll av selskapene med innhold. Dette innebærer at man lokalt har betydelige frihetsgrader til selv å utforme styrings- og kontrollregimene, og innebærer betydelige muligheter for tilpasning av styring og kontroll til den enkelte kommunes tradisjoner og spesielle utfordringer. Vi antar at en forutsetning for å få på plass et effektivt styrings- og kontrollregime er at man lokalt i den enkelte kommune er seg bevisst at de generelle retningslinjene som lovverket gir, må utdypes og konkretiseres nærmere. Hvor bevisst kommunene har vært i forhold til å utnytte frihetsgradene, og hva dette har resultert i, er empiriske spørsmål som vi vil forsøke å få klarlagt gjennom prosjektet.

Prosjektet har først og fremst en praktisk interesse, men er selvsagt også interessant sett fra et teoretisk ståsted. Den praktiske interessen er knyttet til det faktum at fristilling av kommunal virksomhet gjennom opprettelse av ulike former for selskap etter hvert har fått stor utbredelse. Dette er noe som stiller andre krav til kommuneinstitusjonen i forhold til hvordan man tradisjonelt har styrt og kontrollert virksomheten. Samtidig har en rekke uheldige saker som har vært oppe i media nettopp synliggjort behovet for mer kunnskap om hvordan kommunene håndterer utfordringene knyttet til overordnet politisk styring og kontroll av kommunale selskap. Prosjektets teoretiske interesse er knyttet til det faktum at ideen med å fristille kommunal virksomhet kan knyttes til den internasjonale reformbølgen New Public Management (NPM). Flere studier ulike teoretiske ståsteder har for

eksempel reist tvil om hvorvidt de faktiske effektene av NPM inspirerte reformer svarer til forventningene, og at effekten av NPM reformer varierer mellom ulike områder som f eks administrativ styring, politis styring, tjenesteproduksjon, økonomisk resultat, kvalitet etc. (Christensen & Læg Reid 1999; NOU 2000:19; Læg Reid & Christensen 2001; Læg Reid, Roness, Røvik et al. 2004). Det kan derfor være interessant å se hva en NPM-reform har å si for styring og kontroll av kommunalt eide selskap.

2. OM STYRING OG KONTROLL

Et av formålene med å organisere kommunal virksomhet som fristilt selskap er at beslutninger om driften av selskapet skal fattes av selskapet selv. I de fleste tilfeller vil det derfor være verken ønskelig eller mulig med direkte detaljstyring av selskapet fra kommunalt hold. Dermed blir det viktig for kommunene å etablere styringssystemer som gjør at man på en indirekte måte sikrer at selskapet oppfyller de intensjonene kommunen hadde med opprettelsen av selskapet. Som tidligere nevnt er det framfor alt i kommuneloven, aksjeloven, kontrollutvalgsforskriften og revisjonsforskriften at vi finner de viktigste retningslinjene i forhold til kommunenes styring og kontroll av kommunale selskaper. Imidlertid har vi påpekt at lovverket i liten grad gir detaljerte spesifikasjoner for hvordan dette skal utføres i praksis. Dette gjør at styring og kontroll blir relativt abstrakte begreper. Dermed blir utfallsmulighetene for hvordan styrings- og kontrollaspektene kan tilpasses og bearbeides lokalt forholdsvis store. Dette gjelder formelt i forhold til for eksempel eierskap og representasjon i styrende organer, og funksjonelt i forhold til hvordan styring og kontroll gjennomføres i praksis.

Ser vi på de rent formelle og funksjonelle aspektene rundt styring og kontroll av kommunale selskaper så går det blant annet fram av kommuneloven at styret skal ha minst tre medlemmer, og at disse skal velges av kommunestyret. Utover dette gir loven ingen retningslinjer med hensyn til hvor man fortrinnsvis skal rekruttere styremedlemmene fra, hvilken kompetanse de skal ha osv. Dette er det opp til kommunestyret å avgjøre i hver enkelt sak, og innebærer at vi kan finne betydelige variasjoner mellom ulike kommuner i forhold til hva man vektlegger. Man kan i det ene ytterpunktet tenke seg et lite og smalt sammensatt styre utgått fra kommunens egen institusjon, og i det andre ytterpunktet et bredt sammensatt styre med medlemmer både fra den offentlige og private sfære.

Det kan også tenkes at det finnes variasjoner mellom ulike kommuner i forhold til hvordan rollefordelingen mellom kommunen som eier og selskapets styre er utformet. Dette gjelder både formelle og uformelle forhold rundt rolleavklaringen. Det som i første rekke ivaretar de formelle sidene rundt rolleavklaringen vil eksempelvis være vedtektene til selskapet og eventuelle andre styringsdokumenter. Vedtektene til selskapet legger grunnlaget for etableringen og rammen for virksomheten som selskapet skal drive, og setter også rammene for makten til styret. Man kan tenke seg at det i denne sammenheng kan eksistere ulike måter å håndtere dette på. Enkelte kommuner kan tenkes å ha relativt gjennomtenkte vedtekter hvor forholdet mellom selskapets styre og kommunen som eier er nøye definert. I andre tilfeller kan de tenkes at man har utformet vedtektene generelt

nettopp for å sikre selskapets handlefrihet. Dette er forhold som prosjektet har til hensikt å belyse.

I prinsippet er det først og fremst gjennom generalforsamlingen at kommunene formelt sett kan utøve eiermessig styring. Utenfor generalforsamlingen har eierne ingen formell makt i selskapet. Det er for eksempel generalforsamlingen som velger styret i selskapet, og herredømmet over styresammensettingen kan være et viktig grunnlag for eiermessig styring og kontroll av selskapet. Det kan likevel variere mellom kommunene hvordan man bruker sin makt i generalforsamlingen i forhold til styresammensetting. Andre virkemidler som kommunen i kraft av å være eier kan benytte er først og fremst knyttet til utformingen av vedtektene til selskapet, instruksjer samt andre styringsdokumenter som fastsetter rammer og nærmere regler for styret og daglig leders drift av selskapet. I denne sammenheng kan kommunen i kraft av å være eier også legge føringer i forbindelse med utarbeidelse av selskapets strategi, hva som skal være prioriterte mål og hva som skal være indikatorer for suksess. Dette er forhold som berører hvordan kommunale eierinteresser kan overføres og håndheves i fristilte selskap som er regulert av aksjeloven, og er et område som prosjektet vil studere.

Når det gjelder eiermessig kontroll, så er det kontrollutvalget i den enkelte kommune som har fått delegert denne oppgaven. Den overordnede oppgaven til kontrollutvalget er å påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eierinteresser i selskapet. Dette reguleres av kontrollutvalgsforskriften. Av forskriften går det for eksempel fram at det skal utarbeides en plan for selskapskontroll minst en gang i valgperioden og senest innen året etter at kommunestyret er konstituert. Forskriften berører bare det generelle og overordnede, og det kan virke som det er opp til hver enkelt kommune å bestemme både omfanget og innholdet i den kommunale selskapskontrollen. Dette ser vi for eksempel når det gjelder forskriftens regler om rapportering. Her går det fram at det er opp til kontrollutvalget selv å fastsette hvordan utført selskapskontroll skal rapporteres, og hvilket innhold en eventuell rapport skal ha. Dermed kan man forvente å finne variasjoner mellom ulike kommuner i forhold til hvordan man i praksis gjennomfører kontrollen. I denne sammenheng vil det også være interessant å undersøke kontrollutvalgets kontaktmønster, faktiske rolle og handlemåte overfor kommunestyret og eventuelle andre aktører i styringskjeden. Tatt i betraktning at det kanskje mangler klare vedtak knyttet til kommunenes forvaltning av eierskapet, så kan det tenkes at kontrollutvalget påtar seg en pådriverrolle for at et system blir etablert.

En analyse av styring og kontrollaspektet i forhold til kommunenes eierinteresser i sine selskap vil kunne knyttes til flere dimensjoner (figur 1):

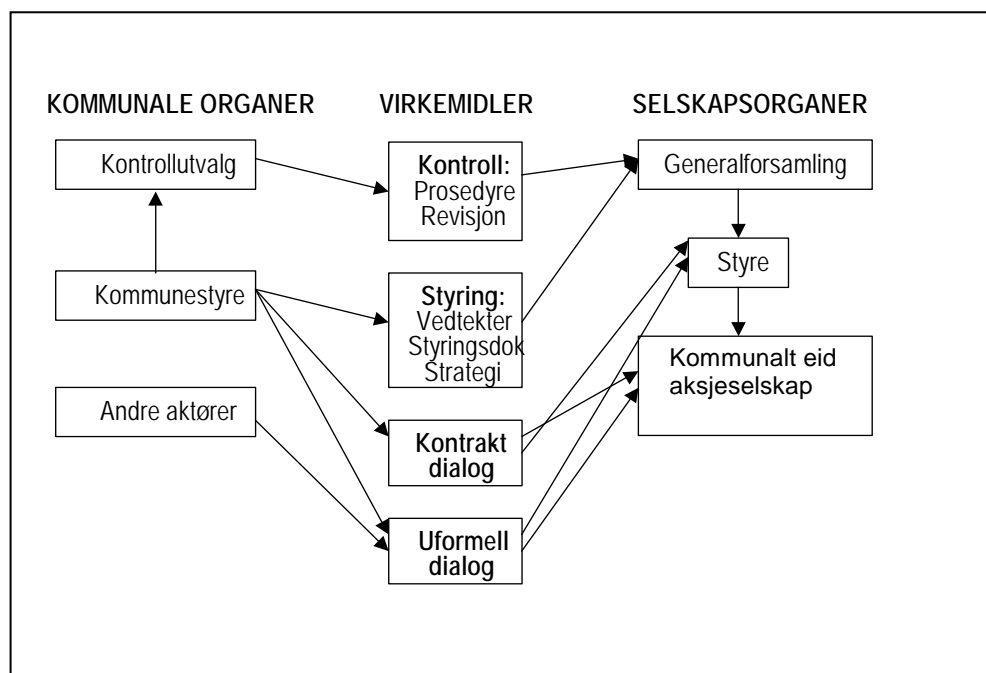
Aktører \ Styring	Prosedyre-kontroll	Forvaltning, politisk styring	Kontrakt-dialog	Utviklings-dialog
Selskapets administrative ledelse	X	(X)	X	X
Selskapets styre			X	X
Selskapets generalforsamling	(X)		(X)	X
Kommunens kontrollutvalg	X			
Andre politikere		(X)	X	X
Andre aktører				X

Figur 1: Styrings- og kontrollformer

Prosedyrekontroll er å sikre effektivitet, innsyn og rutiner i beslutningskjeder og administrasjon slik at god forvaltningspraksis skjer. Det er en oppgave som for kommunenes del ivaretas av kontrollutvalget. Offentlig styring gjennom forvaltning og politisk representasjon representerer den tradisjonelle styringsformen som vi finner i kommunene. I mange av de senere organisasjons- og reformtiltakene innen offentlig sektor har ønsket om styring gjennom delegering til selvstendige resultatenheter vært et viktig tiltak. Det medfører et behov for å spisse en kontraktdialog knyttet til en eier/oppdragsgiver og en utøver. I sykehusreformen ønsket for eksempel staten som eier av sykehusene å reddyke kontraktstyringen gjennom formelle foretaksmøter og styringsdokumenter. Imidlertid oppsto det et behov for initiativ og en dialog om hvordan skape utvikling. Det er dialog rettet mot å skape engasjement og bidra til myndiggjøring som del av styringen i en organisasjon. Det er også å inkludere andre enn de formelle eierne i styringen (Finstad 2005). I en undersøkelse om innføring av reform 97 i skolen ble det vist at kommuner som hadde uformelle kanaler for dialog om utvikling mellom nivåene og mellom skolen og politikere (myndighetsdialog) var mer aktive i skoleutvikling (Finstad og Kvåle 2003).

Aktørene i styrings- og kontrollstrukturen rundt et kommunalt selskap vil bestå av organer fra både kommuneinstitusjonen og selskapet. Innenfor kommunen vil det være kommunestyret som formelt sett ivaretar eierinteressene gjennom å fastsette politiske målsettinger og intensjoner for driften av selskapet. Kommunestyret velger en fullmaktsinnehaver som i praksis representerer kommunens interesser på selskapets generalforsamling. Kontrollutvalget er det apparatet som på vegne av

kommunestyret skal påse at kommunens eierinteresser håndteres på en korrekt måte. De mest sentrale aktørene på selskapssiden vil være generalforsamlingen, styret og den administrative ledelsen i selskapet. Generalforsamlingen fastsetter overordnede målsettinger og bestemmer styrets sammensetting. Styret tar overordnede operative beslutninger og har ansvaret for å ansette administrativ leder for selskapet. Administrativ leder er ansvarlig for daglig drift av selskapet. Utover de formelle styrings- og innflytelseskanaler, slik de fremgår av gjeldende regler og lovverk, finnes som tidligere nevnt kontraktsdialog mellom kommunen som bestiller og selskapet som utfører av kommunale tjenester, og den mer uformelle utviklingsdialogen som også åpner for andre aktører enn de med formell tilknytning. Hvordan kommunens eierinteresser forvaltes gjennom slike formelle og uformelle styringsstrukturer kan prinsipielt settes opp slik figur 2 viser.



Figur 2: Forvaltning av kommunale eierinteresser

Figuren viser at kommunenes eierinteresser må gjennom en relativ kompleks styringsstruktur før eventuelt eierinteressene blir omsatt til praktisk handling av selskapet. Kommunal styring og kontroll av fristilte selskap må nødvendigvis skje på en mer indirekte måte enn ved tradisjonell styring av kommunal virksomhet.

Når prosjektet skal undersøke hvordan dette forløper i praksis i den enkelte kommune er det også viktig å være oppmerksom på de mer uformelle sidene rundt kommunenes praktisering av eierskapet. I denne forbindelse vil det ikke bli tatt for gitt at styring og kontroll er noe statisk som blir vedtatt en gang for alle. Vi vil heller anlegge et dynamisk perspektiv på eiermessig styring og kontroll, hvor en sentral antagelse vil være at styring og kontroll kan variere i tid og rom. Vi har allerede vært inne på romlig variasjon, dvs. variasjon mellom kommuner i måten man håndterer styring og kontroll av fristilte selskap. Variasjon i tid innebærer for eksempel at hvor aktivt eierskapet utøves av en kommune kan variere i ulike perioder. I denne sammenheng vil det være interessant å undersøke hvordan eieratferden knyttet til styring og kontroll påvirkes og eventuelt endres av at selskapets rammebetingelser endres. Hva kjennetegner eieratferden ved kapasitets- eller kvalitetsendring i selskapets produksjon, og er det rom for at nye oppgaver kan komme til over tid ved at selskapenes virksomhetsområde utvides eller endres? Aktivt eierskap innebærer med andre ord at kommunen ikke bare framstår som en krevende og profesjonell eier som har klare forventninger til selskapenes styrer og ledelse, men som også stiller opp for selskapene når situasjonen tilsier det.

3. TEORETISK VINKLING

Teoretisk sett er fristilling av offentlig virksomhet gjennom opprettelse av kommunale foretak (KF), aksjeselskap (AS) etc, del av en større reformbølge, New Public Management (NPM), som har preget offentlig sektor de siste 20-25 årene. NPM er ikke et enhetlig konsept, men består av ulike reformideer for hvordan det offentlige kan løse sine oppgaver mer effektivt. Eksempler på slike ideer er helt eller delvis privatisering, avbyråkratisering, resultatmåling, effektivisering, og kan innebære utskilling av kommunale institusjoner til selskap og/eller bedrifter. Felles for de NPM inspirerte ideene er antagelsen om en offentlig sektor som over tid har vokst seg for stor, kostbar og lite tilpassningsdyktig, og at svaret på slike problemer finnes i markeds- og management- inspirerte reformer hvor tradisjonell politisk styring erstattes av brukerstyring, markedsretting og managementlogikk. Slik sett skal effektiviteten i offentlig sektor økes. Imidlertid er det flere studier som peker i retning av at effektene av reformene i forhold til intensjonene er høyst usikre og varierende og blant annet avhengig av hvordan man definerer effektivitet (Baldersheim & Ståhlberg 1994; Christensen & Læg Reid 1997; Læg Reid & Christensen 2001; Læg Reid, Roness, Røvik et al. 2004).

Innføring av nye organisasjonsmodeller i kommunal sektor, samt effekter av reformforsøkene kan studeres med basis i ulike organisasjonsteoretiske tradisjoner. En vanlig inndeling er å skille mellom *instrumentelle* tilnæringer og *institusjonelle* tilnæringer. Den instrumentelle tilnærningen tar utgangspunkt i ulike skoleretninger som ble utviklet i ulike perioder i forrige århundre, for eksempel *scientific management* (Taylor 1911), klassisk administrasjonslære (Urwick & Gulick 1947; Fayol 1949 / 1916), klassisk byråkratiteori (Weber 1947), kontingensteori (Lawrence & Lorsch 1967; Thompson 1967), transaksjonskostnadsteori (Williamson 1981; 1985; Moe 1990) og ressursavhengighetsteori (Pfeffer & Salancik 1978). Imidlertid har denne rasjonelle og instrumentelle tolkningen av organisasjoner de siste 20 årene blitt utfordret av nyinstitusjonell teori (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983; Brunsson 1989). Vi skal i det følgende se litt nærmere på dette skillet.

3.1 RASJONELL INSTRUMENTELL TILNÆRING

Det rasjonelle perspektivet representerer på mange måter det mest etablerte synet på organisasjoner og organisasjonsendring, og er dypt forankret i det rasjonalistisk-økonomiske paradigmet i organisasjonsforskningen. Innenfor dette perspektivet settes det fokus på hvordan den formelle organisasjonsstrukturen og endringer i

denne påvirker tanke- og handlingsmønsteret i organisasjoner (Egeberg 1984; 1989; Scott 1992). Organisasjonenes strukturer, prosesser og ideologier utformes og endres for at organisasjonen skal fremstå som mer målrettet og effektiv i forhold til både eksterne og interne krav (Egeberg 1984; Brunsson & Olsen 1990).

Innenfor det rasjonelle perspektivet ses organisasjoner som enhetlige, rasjonelle aktører i den forstand at ledelsen i organisasjonen har kontroll med atferden og treffer de valg som gir best resultater gitt det målet organisasjonen følger (Egeberg 1984). Dette forutsetter igjen at organisasjonen har klart definerte mål, relativt stabile preferanser, oversikt over alternative midler for å nå sine mål, samt makt og autoritet til å gjennomføre sine beslutninger. Antagelsen om denne mål-middel logikken er et sentralt kjennetegn ved perspektivet. Organisasjonen drives av en konsekvensorientert formålsrasjonalitet – ”the logic of expected consequences” – en handlingslogikk der beslutningene tas på bakgrunn av deres ønskede og forventede effekter (March & Heath 1994). Dette gir igjen grunnlag for en stor tro på reformers effekt, at de faktisk vil gi de forventede effekter, og gir også ledelsen en sentral rolle og stor frihet ved organisasjonsendringer gjennom at organisasjonsstrukturen anses som en manipulerbar variabel under kontroll av ledelsen (Røvik 1998). Av dette følger et utviklingsoptimistisk, modernistisk syn på organisasjoner hvor planlegging og bevisst design av formelle strukturer i organisasjoner vil gi forventede effekter.

I det rasjonelle perspektivet legges det slik sett til grunn at all endring er et resultat av planlagte prosesser, og at ledelsen i organisasjonen vil foreta planmessige søk etter nye løsninger for organisering med bakgrunn i opplevde problemer med eksisterende organisering. Den organisatoriske løsningen som til slutt foretrekkes og forsøkes implementert antas i dette perspektivet å ha vært gjennom en utvelgelsesprosess hvor løsningen fremstår som det alternativet som forventes å gi høyest grad av måloppnåelse. Utvelgelsen er blant annet knyttet til at ledelsen har god informasjon om at løsningen har virket godt i andre organisasjoner, og at en har dokumentert informasjon om at løsningen har gitt effektivitetsmessige fortrinn (Røvik 1998). Også av den grunn fremstår organisasjonskonseptene i dette perspektivet som ferdig utviklede redskaper som følgelig ikke trenger å bli bearbeidet eller spesielt tilpasset før de kan implementeres og nedfelles som rutiner og praksis i organisasjonen. I denne tankegangen ser en forholdet mellom organisasjonskonsept og organisasjon som en enveis påvirkning der organisasjonskonseptet vil forme organisasjonen ikke bare når det gjelder struktur men også i forhold til handling og virkemåte. Fristilling av kommunal virksomhet som idé eller organisasjonsløsning kan i denne sammenhengen oppfattes som det instrumentelt rette verktøyet som den politiske ledelsen i kommunene har valgt for å gjøre tjenesteproduksjonen mer effektiv.

For å kunne avgjøre hvorvidt det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft i forhold til opprettelse av kommunale selskap, foretak etc., vil det bli viktig å beskrive de organisatoriske rammene selskapsetableringene skjer under. Videre vil det bli viktig å beskrive selve organiseringen av omstillingsprosessen, og fokusere både på lederskapets oppmerksomhet rundt omstillingsprosessen og driftsfasen når selskapene er etablert. Ut fra dette perspektivet vil vi forvente at situasjonsbetingede faktorer knyttet til tradisjonell kommunal organisering vil være et uttrykt og definert problem som det søkes en løsning på. Etter at utfordringen og problemet er definert vil selskapsorganisering bli valgt etter en bevisst søkeprosess blant alternative løsninger. Hovedgrunnet for valget vil være god informasjon og kunnskap om virkninger av selskapsorganisering i andre kommuner, og løsningens effektivitetsmessige fortrinn. Vi vil videre forvente at innføringen av selskapsstruktur vil fremstå som et produkt av en relativt lukket og hierarkisk høyt plassert prosess hvor kommunens politiske ledelse har vært de viktigste aktørene. Vi kan også forvente at man etter etablering av selskap inntar en aktiv rolle i forhold til det å iverksette ulike former for styrings- og kontrollinitiativ. Som vi tidligere har vært inne på antar dette perspektivet et utviklingsoptimistisk syn på endring, og vi vil dermed kunne forvente at innføringen av selskapsstruktur vil ha en nærmest umiddelbar og positiv effekt på kommunens tjenesteproduksjon.

3.2 ET INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

Mens rasjonell teori fremsetter "logic of expected consequences" som den rådende handlingslogikk i organisasjoner, legger ny-institusjonelle forklaringer vekt på en slags "logic of fashion" i form av eksternt press for å forklare endringer i organisasjoner. Organisasjoner eksisterer ikke i et vakuum, men i det Brunsson og Olsen (1990) kaller *institusjonelle omgivelser* der organisasjoner som ønsker å lykkes må tilfredsstille omgivelsesskapt krav og forventninger til hva som er fornuftige eller effektive måter å organisere på. Institusjonelle omgivelser er sosialt og eksternt skapte normer og verdier som organisasjonene må forholde seg til og stadig blir vurdert ut i fra (Meyer & Rowan 1977; Brunsson & Olsen 1990; Røvik 1998). De institusjonelle omgivelsene preges av at det til enhver tid er noen dominerende men også omskiftelige verdier og normer for hva som er akseptable og riktige organisasjonsprinsipper eller reformer (Røvik 1998). Zucker (1987) hevder at institusjonelt gitte normer for hva som er formålstjenlig organisering blir nedfelt som sosiale fakta for den enkelte organisasjon, og dette begrenser friheten til å velge alternative løsninger. Slik sett står det ny-institusjonelle perspektivet i motsetning til det rasjonelle perspektivet. En organisasjon dømmes ikke bare i forhold til sin evne til å produsere vedtak, varer eller tjenester effektivt, men også i forhold til *hvordan* organisasjonen gjør dette:

Begrepet [institusjonaliserte omgivelser] viser til at omgivelsene ikke bare, og i blant ikke primært, er opptatt av de tjenester og produkter en organisasjon skaper. Organisasjoner vurderes også ut fra om de bruker strukturer, prosesser, og ideologier som faller sammen med viktige grupper i omgivelsene oppfatter som rasjonelt, effektivt, rimelig, rettferdig, naturlig og moderne. (Brunsson & Olsen 1990 s 10) .

En organisasjons legitimitet stammer altså ikke bare fra *hva* man produserer og hvor effektivt dette gjøres, men også *hvordan* dette gjøres i praksis. Innenfor det ny-institusjonelle perspektivet rettes det fokus mot organisasjoners aktive bruk av myter og symboler i et forsøk på å signalisere at organisasjonen følger med på tidens organisasjonsmoter. Et interessant poeng her er at organisasjonen må spille viktige verdier og oppfatninger i omgivelsene uavhengig av om disse er effektive eller rasjonelle i forhold til organisasjonens egne målsetninger. Her skiller det ny-institusjonelle perspektivet seg pånytt fra det rasjonelle perspektivet. Ledelsen har ikke full frihet til å selvstendig velge de strukturer og prosesser som de selv vurderer som mest formålsrasjonelle. De må simultant forholde seg til sosialt konstruerte og eksternt definerte krav og forventninger som kriterier for sin egen organisasjons organisering og virkemåte (Meyer & Rowan 1977; Brunsson & Olsen 1990; Røvik 1998). I stedet for å tilpasse organisasjonsstrukturen til oppgaven som skal løses, tilpasser man strukturen til gjengse oppfatninger av hva som er formålstjenlig organisering. For å beskrive dette fenomenet introduserte Røvik (1992) begrepet *organisasjonsmoter*, og ser dette som en analogi til klesmoter som signaliserer hva en bør "ha på seg". Fristilling av kommunal virksomhet gjennom opprettelse av selskap og foretak etc. kan på mange måter betraktes som en tidsriktig og rådene mote eller norm for hvordan deler av kommuneinstitusjonen bør drives. Poenget er at denne typen moter vil kunne legge føringer på og begrense den enkelte kommunes handlingsfrihet i forhold til organisering eller ønske om reform og endringsaktivitet. Kommuner som ikke velger å ta i bruk slike løsninger kan risikere å bli betraktet som lite moderne, og med tap av legitimitet som konsekvens.

Selv om de moderne organisasjonsoppskriftene kan forstås som moter, vil de likevel ofte være uttrykt i en språklig form som signaliserer rasjonalitet og effektivitet. Dermed vil "tidsriktige" organisasjonsoppskrifter bli det Meyer og Rowan (1977) kaller "rasjonaliserte myter". At myten (oppskriften) er rasjonalisert innebærer at det er skapt en overbevisning om at det er et effektivt middel for å nå organisatoriske mål. Samtidig er myten institusjonalisert og innebærer at den har blitt selvfølgegjort, at den blir tatt for gitt som effektiv.

Den nyinstitusjonelle organisasjonsteorien retter fokus mot de institusjonelle omgivelsenes strukturerende virkning på organisasjonene, og hevder at organisasjonene gjennom ulike homogeniseringsprosesser blir mer og mer like (Meyer & Rowan 1977). DiMaggio og Powell (1991) bruker begrepet *isomorfi* for å belyse hvordan denne homogeniseringen, eller likerettingen, foregår. De hevder at isomorfisme er et uintendert resultat av mange ulike prosesser som påvirker de enkelte enhetene i en populasjon til å bli mer og mer lik enheter som står overfor de samme betingelsene i omgivelsene. Denne type isomorfi kan spores tilbake til tre mekanismer. Disse refereres til som tvingende isomorfi, etterlignende isomorfi og normativ isomorfi

Tvingende isomorfi er et resultat av både formelt og uformelt press fra andre organisasjoner som organisasjonen står i et avhengighetsforhold til. Det kan for eksempel tenkes at statlige pålegg i form av lover eller forskrifter kan utløse endringsprosesser som gjør at organisasjoner innen et felt antar like former. Når det gjelder *etterlignende isomorfi*, innebærer det at organisasjoner overfører andre organisasjoners løsninger til sin egen struktur. Motivet bak slik imitering er den rådløshet som ofte oppstår i forhold til usikker teknologi, uklare mål og stadig skiftende omgivelser. For å møte slike utfordringer kan organisasjoner i mangel av alternativer velge å imitere andre organisasjoner som har stått overfor samme problemer, og som kanskje framstår som suksessstiltfeller. *Normativ isomorfi* oppstår primært som følge av press i kjølvannet av profesjonalisering internt i organisasjonene. I denne sammenheng hevder Dimaggio og Powell (1991) at mens profesjonene internt i de enkelte organisasjoner blir mer og mer ulike, så blir det større likheter mellom bestemte profesjoner på tvers av organisasjoner. Formell utdanning vil for eksempel innebære en kognitiv base av faglige normer og standarder som man trekker med seg inn i organisasjonene. For eksempel vil lederne i ulike organisasjoner sitte på felles kunnskap som blir aktivert når organisasjonene skal utvikles. Dermed vil organisasjonene over tid anta de samme strukturelle formene.

Gitt at den ny-institusjonelle teorien har forklaringskraft på hva som skjer i møte mellom fristilte organisasjonsløsninger og kommunene, vil vi for det første forvente at egenskaper ved slike fristilte løsninger kommer til uttrykk som en del av institusjonelt omgivelsespress enten fra lokalt, nasjonalt eller internasjonalt organisasjonsnivå. Et slikt syn åpner også for en forventning om at fristilling av kommunal virksomhet gjennom selskapsdannelse vil bli valgt som løsning før problemet som kaller på en slik organisasjonsform er definert, og at problemene av den grunn blir definert etter valg av løsning. I dette perspektivet vil vi også kunne forvente å finne at vurderinger av alternative løsninger, slik det rasjonelle perspektivet forutsetter, enten har vært fraværende eller har vært rituelt preget, dvs

uten faglig substans. Videre forventes det at man i kommunene, og særlig på ledelsesnivå, rapporterer at de fristilte løsningene er implementert på en måte som sikrer at intensjonen med reformen blir nådd. Ved nærmere ettersyn vil man imidlertid også kunne finne at potensialet med denne organisasjonsformen ikke er oppnådd. Dette fordi man i for stor grad har tatt for gitt at den valgte løsningen er effektiv i seg selv, og at man dermed ikke i tilstrekkelig grad har implementert nødvendige styringsverktøy.

Det rasjonelle instrumentelle- og det nyinstitusjonelle analytiske perspektivet blir vanligvis sett på som motpoler. Enten framstilles nye organisasjonsstrukturer som skarpe redskaper som skal bidra til å høyne effektiviteten i organisasjonene, eller så er de bare et symbol eller motefenomen. På den ene siden er man opptatt av å være innovativ for å øke kvalitet og produktivitet i organisasjonenes verdikjede, eller så er man "moteløver" som først og fremst ønsker å vise omgivelsene at man har tidsriktige strukturer (Abrahamson 1996; Røvik 1996; 1998). Samtidig blir skillet mellom perspektivene gjerne framstilt som et skille mellom den fornuftige og den uønskede tilnærmingen til hvordan man i praksis skal gjennomføre organisatorisk endring, hvor man på den ene siden ønsker seg effektive organisatoriske verktøy mens man på den annen side ønsker å unngå moter og "uekte varer" (Røvik 1998). I denne rapporten vil vi imidlertid ikke anvende de to perspektivene som direkte motpoler. I stedet vil innta en tilnærming nært opp til Røviks (1998) argument om at perspektivene er kjedet sammen på komplekse og ofte paradoksale måter. Implementeringen av et populært organisasjonsprinsipp kan kanskje forklares symbolsk, hvor organisasjoner ikke adopterer det bare fordi eksisterende organisasjonsprinsipp ikke fungerer godt nok, men mer fordi det har blitt en konvensjon eller et symbol på det moderne og framtidsrettede (Tolbert & Zucker 1983; Røvik 1998). Samtidig kan selvsagt den organisasjonsløsningen man har valgt i ettertid vise seg å ha bidratt til effektivisering i organisasjonen. På denne måten vil løsningen fungere både som viktig symbol overfor omgivelsesskapte konvensjoner og samtidig være et nyttig verktøy. Røvik (1998) gjør i denne sammenheng et poeng av at organisasjoner og aktører slik sett opptrer på grunnlag av en kompleks dobbel logikk hvor begge hensyn tas med når man vurderer gamle og nye organisasjonsløsningers hensiktsmessighet. I denne forbindelse er det oftest slik at aktørene ikke er seg bevisst at ens valg og handlinger er basert på hensynet til det rasjonelle og effektive på den ene siden og det omgivelsesmessige legitime på den andre siden.

Det kan være greit å ha med seg videre denne todelingen når styring og kontroll av kommunale selskaper skal analyseres. Hvilken innvirkning har for eksempel tilstedeværelsen av henholdsvis rasjonelle prosesser på den ene siden og

institusjonelle prosesser på den andre siden på kommunenes bevissthetsnivå når det gjelder styring og kontroll av selskapene?

3.3 OPPSUMMERING AV ANALYTISK FOKUS

Eiermessig styring og kontroll av kommunale selskap innebærer spesielle utfordringer i spenningsfeltet mellom politisk overordnet samfunnsstyring og fristilt selskapsdrift. Når et virksomhetsfelt som tidligere har vært underlagt tradisjonell politisk administrativ styring blir fristilt, vil kommunenes mulighet for direkte påvirkning av prioriteringer i selskapene reduseres betraktelig. Samtidig vil nye og til dels motstridende roller etableres, og dette stiller særlige krav til kompetanse og profesjonalitet både hos kommunen som eier og selskapet som utøver. I prosjektet vil vi belyse hvordan kommunene håndterer utfordringene med hensyn til politisk overordnet eiermessig styring og kontroll på den ene siden, og operativ selskapsmessig forsvarlig drift på den andre siden. I denne sammenheng vil vi spesielt fokusere på følgende punkter:

Hvordan utøves den politiske eierrollen for å sikre at samfunnsmessige mål ivaretas?

- Hvordan begrunner kommunene opprettelsen av selskap?
- Hvordan har kommunene formulert selskapenes formål?
- Har kommunene utviklet eierstrategi, og hvordan kommer denne til uttrykk?
- Har kommunene gjort noe for å utvikle eierstyringskompetanse?
- Hva er rollen til kommunestyret?
- Hva er rollen til kontrollutvalget, og hvordan utøves eierkontroll i praksis?
- Hva er rollen til andre aktører?

Hvordan utøves de operative aspektene rundt det kommunale eierskapet?

- Hvilken rolle har generalforsamlingen?
- Hvilken rolle har selskapets styre?
- Hvilke kriterier gjelder for utvelgelse av styremedlemmer, og hvordan er styrene sammensatt?
- Hva har blitt vektlagt i selskapets vedtekter?
- Hvilke andre styringsinitiativ, f.eks selskapsstrategi, har blitt vedtatt?
- Hvordan forløper kontraktsdialogen mellom kommunen og eier?

- Hvordan påvirkes eieratferden når rammebetingelsene for selskapene endres, eller ved kapasitets- eller kvalitetsendring i selskapets produksjon?
- I hvilke sammenhenger foregår eierstyring gjennom uformell løpende dialog mellom eier og selskap?
- Hvilke andre aktører enn de formelle har aksess til beslutningssituasjoner?

4. METODE OG CASE

Prosjektets problemstillinger kaller først og fremst på et kvalitativt prosjektdesign, men vi har også benyttet en kvantitativ tilnærming i form av spørreskjema til de utvalgte kommunene. Prosjektet legger an et komparativt forskningsdesign. Komparativ analyse kan utføres på svært ulike måter, og kan variere mellom detaljrike redegjørelser til mer fokuserte variabelorienterte studier. En mulighet kan være å analysere hvorvidt og hvordan ulike kommuner ender opp med variasjoner i forhold til bevissthet rundt praktiseringen av eiermessig styring og kontroll av kommunale selskaper. En annen mulighet er et strategisk utvalg av kommuner som har et tilnærmet forbilledlig regime rundt eiermessig styring og kontroll av sine selskaper. Det er for eksempel interessant å få dybdekunnskap om hvordan kommuner som har utviklet eierstrategi i forhold til sine selskaper har gjort dette i praksis, hvilke aktører som har medvirket og hva man har vektlagt. Slik sett vil de data som prosjektet genererer kunne fungere som springbrett for kunnskaps-overføring av "beste praksis" mellom ulike kommuner eller opp mot en eventuell prosess for å etablere felles rutiner for styring og kontroll av kommunale selskaper.

Casestudiene har vært todelt. Først og fremst legges fokus på informantintervjuer i kommunene med nøkkelinformanter fra de aktuelle selskapene og fra kommunen. I den enkelte kommune har vi deretter gjennomført en utvidet informasjons-innhenting fra berørte instanser og aktører gjennom et elektronisk spørreskjema.

Ved utvelgelse av kommuner har vi tatt hensyn til både geografi og bransjer. Kommunestørrelse og sentralitet er viktige bakgrunnsvariabler for å forstå variasjoner i politisk kontroll og styring. I utgangspunktet vil det være rimelig å anta at graden av kompleksitet vil øke med kommunestørrelse, både i form av markedsmessige forhold (store kommuner må forholde seg til flere konkurrenter på ulike tjenesteområder) og i antall kommunale selskaper. Dette vil igjen kunne legge føringer på hva kommunene vektlegger i sitt kontroll- og styringsregime. Vi har også forsøkt å sikre en bredde med hensyn til bransje i de selskapene som er representert i de utvalgte kommunene. Det er imidlertid et poeng at bransjene er sammenlignbare på tvers av casekommuner.

For å få en belysning av ulike sider ved kontroll- og styringsfunksjonen inkluderer vi både selskaper med en A/S-organisering, kommunale foretak, og til en viss grad interkommunale selskaper. Utgangshypotesen vil være at kontraktstyringsformen er sterkere og mer utviklet i forhold til A/S-formen mens de kommunale foretakene mer faller inn under den tradisjonelle forvaltningsstyringen.

Ut fra dette har vi gjort et utvalg på 6 kommuner, med totalt 24 selskaper. I de 6 kommunene har vi intervjuet følgende nøkkelinformanter:

- Daglig leder
- Styreleder, evt. leder for generalforsamlingen i de utvalgte selskapene
- Rådmann
- Ordfører
- Leder av kommunens kontrollutvalg.

Totalt har det blitt gjennomført 53 intervjuer. Informantene i spørreskjemaundersøkelsen har vært samtlige kommunestyrerepresentanter, styreledere i de utvalgte selskapene, rådmenn, kontrollutvalgsledere og administrative ledere i kommunen. Vi oppnådde en svarprosent på 46 (157 respondenter) etter en forespørsel og to purringer. Dette er noe lavt, men vi betrakter det som akseptabelt som et supplement til de kvalitative dataene. At svarprosenten ikke er høyere har imidlertid betydning for hvor "finsiktet" vi kan være i analysene.

4.1 EN STUDIE I SEKS KOMMUNER

Det er viktig å presisere at dataene fra de 23 selskapene og foretakene som inngår i studien ikke har vært samlet inn med tanke på å gjøre en dybdeanalyse av hvert enkelt selskap. Dataene har heller ikke vært samlet inn med det for øye å sammenligne enkelt-selskaper, enn si drive noen form for evaluering av styrings- og kontrollaspekter på dette nivået. Målsettingen har vært å skaffe til veie et datagrunnlag som i sum kan peke i retning av hvilke styrings og kontrollutfordringer som framstår som mest relevante i kommunenes håndtering av selskapsorganisering. I de seks kommunene Bodø, Steinkjer, Bergen, Hamar, Asker og Tønsberg har vi valgt ut følgende selskaper og foretak:

4.1.1 Bodø

Bodø Energi AS

100 % kommunalt eid kraftselskap med følgende forretningsområder: Kraftomsetning, Nettdrift, Entreprenørvirksomhet, Kraftproduksjon, Gatelyst og Fibernett

Salten forvaltning IKS

Interkommunalt selskap eid av 10 salten-kommuner. Organisatorisk eierselskap for avfallsbedriftene Iris gjenvinning og Iris retura.

Bodø Havn KF

Drift av havneområdet i Bodø, herunder havneoppsyn, vedlikehold, passasjer håndtering og fartøymottak.

Team Bodø KF

Kommunens fagetat i nærings spørsmål. Driver nærings- og samfunnsutvikling i Bodø-regionen. Løser oppgaver knyttet til Bodø kommunes strategiske næringsplan, og driver bedrifts- og etablererservice i førstelinje.

4.1.2 Steinkjer

Steinkjer Nærings selskap AS

75 % kommunalt eid selskap. Resterende aksjer eies av lokalt næringsliv. Aktør innen nyskaping, nærings- og virksomhetsutvikling i Steinkjer kommune.

Steinkjer kommuneskoger KF

Forvaltning og drift av kommunens skog- og fjellområder. Skogbruk, jakt, fiske, utleiehytter etc

Inn-Trøndelag brannvesen IKS

Interkommunalt brannvesen eid av Steinkjer, Inderøy, Mosvik og Verran kommuner.

4.1.3 Bergen

Bergen tomteselskap AS

100 % kommunalt eid selskap innen arealutvikling. Kjøper arealer i Bergens-regionen, gjør tomtene byggeklare og selger dem til privatpersoner, bedrifter og profesjonelle utbyggere.

Bergen Interkommunale Renovasjonsselskap AS

Interkommunalt aksjeselskap innen renovasjon hvor Bergen kommune har 80 % av aksjene. Norges nest største renovasjonsselskap

Bergen Vann KF

Utfører enhet for Vann og avløpsetaten i Bergen kommune. Foretakets hovedformål er drift og vedlikehold av vann- og avløpsnett i Bergen

Bydrift Bergen KF

Drift- og vedlikeholdstjenester innenfor områdene vann- og avløp, vei og park, anleggs-, byfornyings- og entreprenøroppgaver, rådgivning, anskaffelse og administrasjon av biler og maskiner, bil- og maskinverksted

4.1.4 Hamar

Hamar energi holding AS

Holdingselskap som forvalter Hamar kommunes eierrettigheter i Eidsiva Energi AS. Hamar kommune er nest største enkelteier med 25 % av aksjene i Eidsiva Energi. Eidsiva er Norges 13. største kraftprodusent

Hamar Olympiske anlegg AS

100 % kommunalt eid selskap. Ansvar for driften av Hamar Olympiahall – Vikingskipet og Hamar Ol-Amfi – Nordlyshallen m/Storhamar Ishall.

Hias IKS

Interkommunalt selskap for kommunene Hamar, Løten, Ringsaker og Stange, med hovedoppgaver innenfor vannforsyning, avløpsrensing og renovasjon.

Biohus AS

Selskap som tilbyr et kompetansefellesskap med avanserte laboratorie- og lagerløsninger til virksomheter som bruker bioteknologi i sin produksjon av varer og tjenester, herunder utdanning. Kombinasjon av undervisning, næringsvirksomhet og kommersiell virksomhet. Hamar kommune har 50 % av aksjene

4.1.5 Asker

Asker og Bærum Brannvesen IKS

Interkommunalt selskap innen forebyggende brann- og redningstjeneste

Asker vekst AS

Selskap som driver med næringsutvikling. Kommunen har 67 % av aksjene, næringslivet resterende.

Asker produkt AS

100 % eid kommunal bedrift. Arbeidstreningsbedrift som driver med gravering av skilt, postkasser etc, samt catering og drift av kantiner.

Asker utvikling AS
100 % kommunalt eid bedrift

4.1.6 Tønsberg

Tønsberg Parkering AS
100 % kommunalt eid selskap. Ansvar for kommunens parkeringstekniske oppgaver

Tønsbergfjordens avløpsutvalg IKS
Interkommunalt selskap innen avløpshåndtering. Eiet av kommunene Tønsberg, Nøtterøy, Re, Stokke og Tjøme.

Tønsberg utvikling KF
Tønsberg Utviklings formål er å bidra til en positiv nærings- og stedsutvikling i regionen gjennom samhandling med andre aktører. Tønsberg Utvikling skal bl.a. koordinere og gjennomføre prioriterte tiltak i kommunens strategiske næringsplan, yte bedrifts- og etablererservice i første linje og fungere som kommunens fagenhet i næringssspørsmål.

Tønsberg kommunale eiendom KF
Drift og vedlikehold av kommunens eiendommer, utleie av eiendom samt prosjektledelse av kommunens nybygg

5. SELSKAP OG FORETAK: OMFANG OG INNRETNING

Som tidligere nevnt er det god grunn til å anta at omfanget av kommunal selskapsorganisering har økt gjennom de senere år. Vi besitter ikke tidsseriedata som kan gi et godt bilde av denne utviklingen, men vi har data som gir en oversikt over omfanget av selskapsorganisering i kommunal- og fylkeskommunal sektor pr. 2006. Dette er data som er samlet inn av KS og som er stilt til disposisjon for dette utredningsarbeidet. Det totale antall selskaper og foretak med kommunalt- og fylkeskommunalt eierskap er 2027 i følge dette datamaterialet¹. Følgende tabell viser hvordan disse fordeler seg på ulike selskapsformer:

Tabell 1: Omfanget av selskaper med kommunalt/fylkeskommunalt eierskap etter selskapsform, 2006. Absolutte og relative tall. Kilde: KS.

Selskapsform	Antall	Andel
A/S	1615	79,7 %
ASA	4	0,2 %
FKF	13	0,6 %
IKS	191	9,4 %
KF	204	10,1 %
Totalt	2027	100 %

Som tabellen tydelig viser, er det A/S-modellen som finnes i størst omfang; åtte av ti selskaper hvor kommunene eller fylkeskommunene er involvert som eiere, er aksjeselskaper. Dette er neppe overraskende gitt at A/S-modellen er "standardmodellen" for foretaksorganisering. Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) er i denne sammenhengen nykommere i organisasjonsfaunaen. Andelen interkommunale selskaper er omtrent i samme størrelsesorden som kommunale foretak. Vi ser også at kommunene i liten grad er involvert i aksjeselskaper med fritt omsettelige eierandeler (ASA).

Ikke overraskende er det en nær sammenheng mellom kommunestørrelse og forekomsten av kommunale selskaper; antallet øker med kommunestørrelsen.

¹ Datterselskaper er ikke inkludert her.

Tabellen nedenfor gir en illustrasjon av hvordan omfanget av selskaper og foretak fordeler seg etter kommunestørrelse:

Tabell 2: Gjennomsnittlig antall kommunale selskaper og foretak etter kommunestørrelse². Kilde: KS.

Kommunestørrelse (innbyggere)	Gjennomsnittlig antall kommunale foretak	Antall kommuner
Under 3000	3,0	136
3000-9999	4,3	153
10000-19999	5,9	57
20000- 49999	10,0	33
50000 og over	21,8	13

Hva driver disse selskapene og foretakene med? Som tabellen nedenfor viser, er eiendomsforvaltning det virksomhetsområdet som helt klart peker seg ut som det mest omfangsrrike målt i antall selskaper. Helse- og sosialtjenester og kraft- og vannforsyning er også sektorer hvor selskaper med kommunalt eierskap gjør seg gjeldende:

² Pearsons R: 0,695 (P<0,1). Som det for øvrig framgår av tabellen er det totale antallet kommuner 392; det mangler med andre ord data fra 39 kommuner.

Tabell 3: Omfanget av kommunalt eide selskap og foretak etter næringshovedområder³. 2006. Kilde: KS.

Næringshovedområder	Antall	Andel
Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleie	891	30,0 %
Helse- og sosialtjenester	403	13,6 %
Kraft- og vannforsyning	388	13,1 %
Industri	344	11,6 %
Andre sosiale og personlige tjenester	332	11,2 %
Transport og kommunikasjon	330	11,1 %
Offentlig forvaltning	99	3,3 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	32	1,1 %
Hotell- og restaurantvirksomhet	29	1,0 %
Varehandel, reparasjon av kjøretøyer og husholdn. apparater	28	0,9 %
Undervisning	22	0,7 %
Jordbruk og skogbruk	20	0,7 %
Fiske	24	0,8 %
Finansiell tjenesteyting og forsikring	15	0,5 %
Uoppgitt	5	0,2 %
Bergverksdrift og utvinning	5	0,2 %
Investering i uoppgitt virksomhet	2	0,1 %
Totalt	2967	100 %

Aksjeselskapene utgjør som nevnt det store flertallet av selskaper med kommunale eierinteresser. Kommunenes eierandel i disse selskapene varierer imidlertid; i 64 % av aksjeselskapene har kommunene majoritetsandelen av aksjene (i 37 % av selskapene eier kommunen alle aksjer). Følgende tabell viser dette:

³ SSBs bransjekoding er lagt til grunn her. I denne tabellen er også datterselskaper inkludert, noe som gjør at antallet selskaper er høyere enn i tabell 1. Det knytter seg likevel en del usikkerhet til kvaliteten på disse dataene, hva de absolutte tallene angår. Det kan forekomme enkelte "dobbelregistreringer" her. Den *relative fordelingen mellom bransjer* bør imidlertid gi et rimelig godt bilde.

Tabell 4: Omfanget av aksjeselskap etter kommunale eierandeler, 2006. Kilde: KS.

Eierandel	Antall	Andel
100 %	599	37,1 %
75-99 %	183	11,3 %
50-74%	259	16,0 %
25-49 %	319	19,7 %
1-24 %	256	15,8 %
Totalt	1616	100 %

Målt i antall ansatte må de fleste av de kommunalt eide selskapene og foretakene karakteriseres som små; en tredjedel av selskapene har færre enn 10 ansatte, mens en tredjedel av selskapene er "papirselskaper" uten ansatte. De fleste av selskapene uten ansatte er for øvrig eiendomsselskaper; dette gjelder nærmere 63 % av selskapene i denne kategorien. Tabellen nedenfor viser hvordan selskapene fordeler seg etter antall ansatte:

Tabell 5: Andel selskaper/foretak etter antall ansatte, 2006. Kilde: KS.

Antall ansatte	Andel selskaper/foretak
0	33,8 %
1-9	33,5 %
10-19	9,7 %
20-49	13,0 %
50-99	6,4 %
Over 100	3,6 %
Totalt	100 % (N=1697)

Hvis vi ser spesifikt på aksjeselskapene, viser data fra KS (for 2005) at i underkant av 64 % av selskapene med kommunale eierandeler hadde et driftsmessig overskudd, eller gikk i balanse. Driftsresultatene varierer imidlertid noe etter hvor store eierandeler kommunene har i selskapene; andelen selskaper med et driftsresultat i balanse eller med overskudd er høyere der kommunen er eneeier eller majoritetseier. Følgende tabell viser dette:

**Tabell 6: Driftsresultat etter kommunal eierandel, 2005. Aksjeselskaper. N=1592.
P<0,5. Kilde: KS.**

Driftsresultat	Kommunal eierandel			Totalt
	Heleid	Majoritets Eier	Minoritets Eier	
Underskudd	29,9 %	32,9 %	41,8 %	36,4 %
Overskudd eller balanse	70,1 %	67,1 %	58,2 %	63,6 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

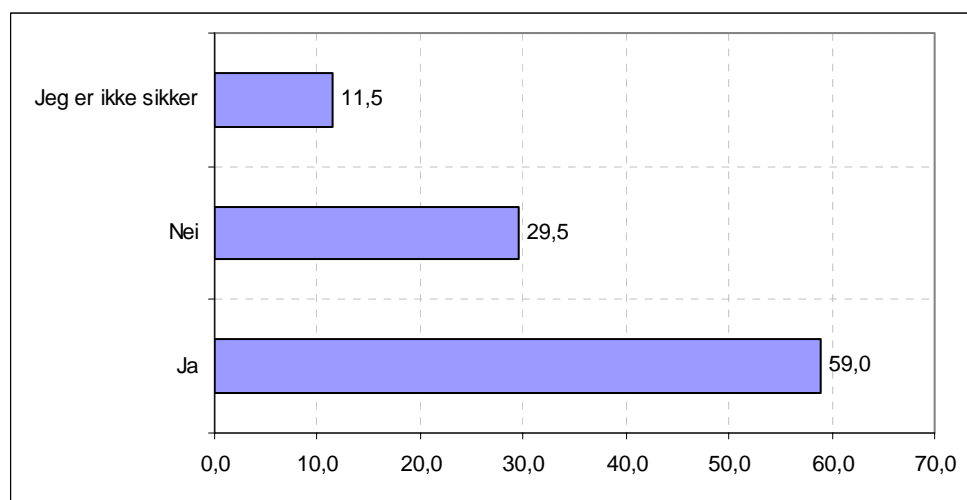
En umiddelbar konklusjon ved lesing av denne tabellen vil være at aksjeselskaper der den kommunale eierandelen er stor, i større grad også er veldrevne selskaper. Sammenhengen er imidlertid neppe så enkel at det er det er størrelsen på det kommunale eierskapet som i seg selv skaper økonomisk suksess. Årsakene kan være flere. For det første kan det være spesielle motiver for at en kommune ønsker å gå inn som en minoritets eier i et gitt selskap; dette kan være knyttet til aktiviteter som for eksempel innebærer større grad av økonomisk risiko og som dermed også har større sjans for å ikke gå i balanse økonomisk. For det andre er det mulig å tenke seg at heleide kommunale aksjeselskaper har lettere tilgang til frisk kapital over kommunebudsjettet i en situasjon hvor underskudd truer, enn situasjonen vil være i et selskap der kommunen er minoritets eier.

6. KOMMUNENES EIERMESSIGE HÅNDTERING AV FRISTILTE SELSKAP OG FORETAK

6.1 KUNNSKAP: FORUTSETNING FOR STYRING OG KONTROLL

Både politisk styring og administrativ kontroll forutsetter at de som skal styre og kontrollere har kunnskap og informasjon om de kommunale foretakene og selskapene. For det menige kommunestyremedlem gjelder dette både omfanget av selskapsorganisering i kommunen, funksjonen til de kommunale selskapene, og hvordan selskapene er organisert og drevet. I spørreskjemaundersøkelsen har vi presentert respondentene for flere spørsmål som setter søkelys på dette. Andre undersøkelser knyttet til de folkevalgtes kjennskap til omfanget av *interkommunale* selskaper og samarbeid, antyder at kunnskapen om og kjennskapen til slike selskaper er relativt lav (ECON 2006). Gjelder dette også for kommunalt eide selskaper og foretak generelt i våre case-kommuner?

Våre data viser at flertallet av respondentene (59 %) selv mener å ha tilstrekkelig oversikt over omfanget av kommunalt eide selskaper og foretak i kommunen. Samlet sett mener altså 41 % av respondentene at de enten mangler denne oversikten eller at de ikke er sikre på om de har tilstrekkelig oversikt:



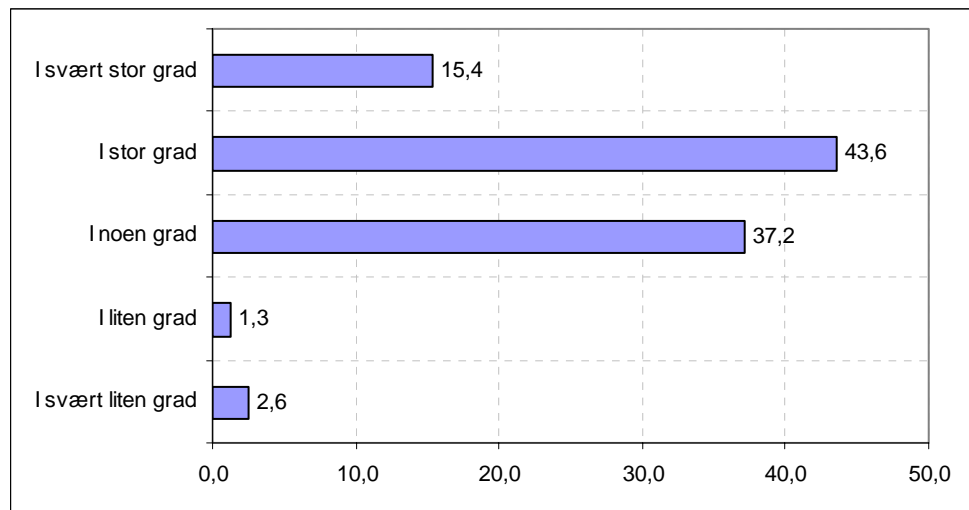
Figur 3: Føler du selv at du har tilstrekkelig oversikt over omfanget av kommunalt eide foretak eller selskaper i din kommune? N=156.

Ut fra disse tallene kan vi ikke hevde at den generelle oversikten over omfanget av den kommunale selskapsorganiseringen er stor. Det er imidlertid tvilsomt om dette bildet er et uttrykk for at selskapsorganisering er et fenomen som skiller seg ut fra kunnskap om andre aspekter ved kommunal virksomhet. Vi har ikke direkte sammenlignbare data her. Uansett er det ikke gitt at dette representerer et stort praktisk problem når det gjelder styring og kontroll av selskapene, men det reiser åpenbart et prinsipielt spørsmål om det menige kommunestyremedlem har tilstrekkelig kunnskap om kommunens selskapsorganisering til å utøve styrings- og kontrollrollene. For det er forskjeller mellom kommunepolitikere her; politikere som også har erfaring med styrearbeid i kommunale selskaper har en klar tendens til å mene at ens egen oversikt over kommunens selskapsorganisering er tilstrekkelig. Delvis gjelder dette også for politikere som er medlemmer av formannskap eller byråd, selv om sammenhengen ikke er statistisk signifikant i datamaterialet.

Dette er ikke overraskende. Man kan med rimelighet hevde at det er naturlig at den politiske ledelsen – og politikere som har erfaring fra styrerommene – nødvendigvis må skaffe seg tilstrekkelig oversikt over kommunens selskaper og foretak. Likevel er det grunn til å peke på en mulig demokratisk utfordring i at et relativt stort mindretall ikke mener å ha tilstrekkelig oversikt over kommunens selskapsorganisering – særlig når vi også tar i betraktning at det i intervjumaterialet pekes på at prosessene rundt selskapsorganisering i en del tilfeller bærer preg av stor hastighet og liten prinsipiell politisk debatt.

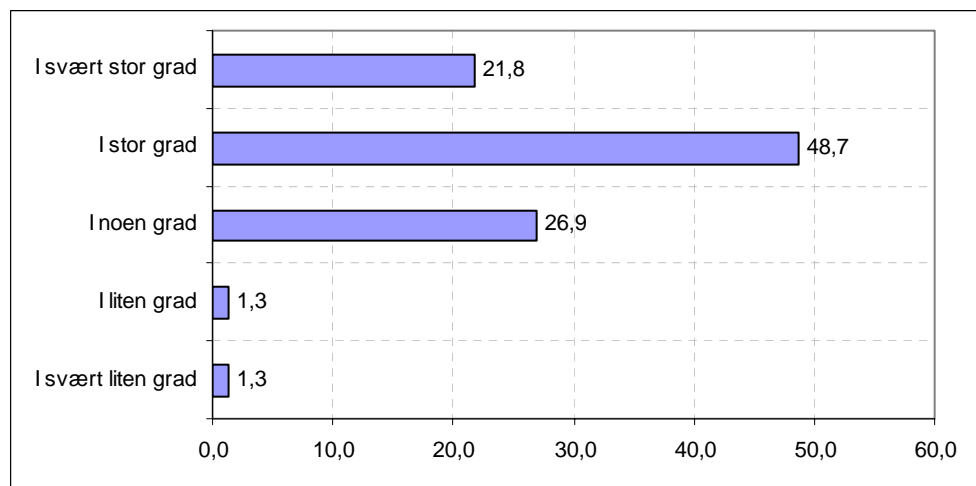
Et annet spørsmål knytter seg til respondentenes kunnskap om ulike måter å organisere kommunens selskaper og foretak på. I undersøkelsen har vi spurt om kjennskapen til hva som skiller ulike selskapsformer med hensyn til styring – altså hva forskjellen mellom A/S-, KF- og IKS-modellene innebærer. Her gir respondentene uttrykk for å være rimelig godt kjent med hva disse forskjellene består i; nærmere 60 % oppgir å være kjent med dette i stor eller svært stor grad. Også her er det en viss forskjell mellom respondenter som har styreverv i selskaper og andre; ikke overraskende er det en tendens til å være bedre kjent med hva ulike styringsformer innebærer blant de som besitter slike verv.

Følgende figur viser hvordan respondentene fordeler seg med hensyn til kunnskap om ulike styringsformer:



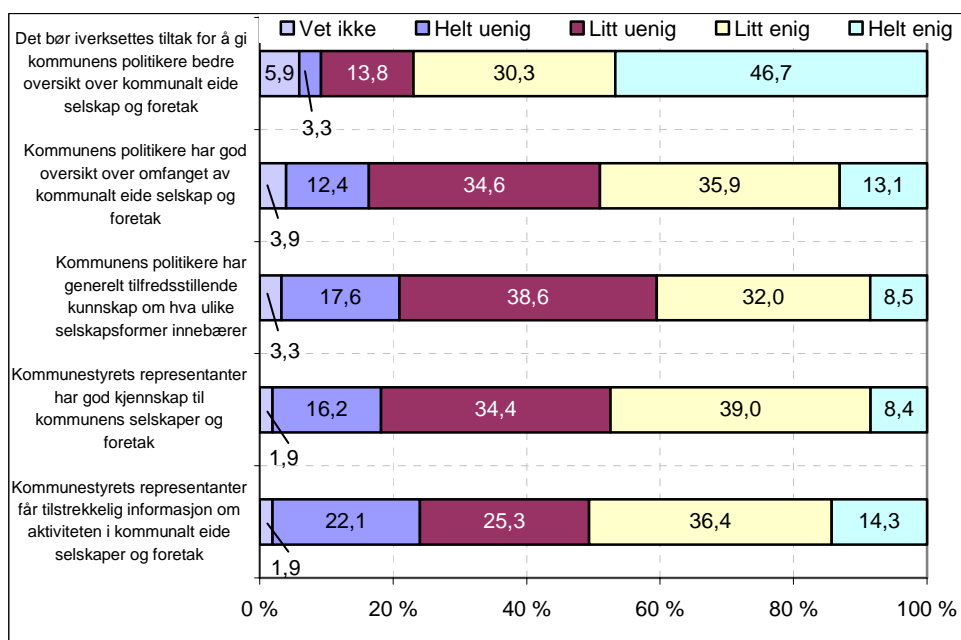
Figur 4: I hvilken grad er du kjent med forskjellene i hvordan ulike selskapsformer styres? N=156.

Det samme bildet gjør seg også gjeldende når det gjelder kjennskapen til hvilke styringsformer som kommunen faktisk har valgt for sine selskaper. Totalt oppgir over 70 % av respondentene å ha god eller svært god kjennskap til de kommunale selskaperens styreform. Her er det igjen slik at styreverfaring medfører større grad av oversikt:



Figur 5: I hvilken grad er du kjent med hvilke selskapsformer kommunen har valgt for sine selskaper? N=156.

Bildet av begrensede kunnskaper om omfanget av kommunens selskapsorganisering reflekteres også i respondentenes oppfatning av de folkevalgtes kunnskap generelt – ikke bare i vurderingen av ens egen oversikt over selskaper. 49 % av respondentene sier seg litt eller helt enig i at kommunens politikere generelt har god oversikt over omfanget av kommunalt eide selskaper og foretak. Andelen som sier seg litt eller helt enig i at kommunestyrerepresentantene har god kjennskap til kommunens selskaper ligger på omtrent samme nivå. Drøye 40 % er på samme måte litt eller helt enig i at kunnskapen om ulike selskapsformer er tilfredsstillende blant kommunestyrerepresentantene generelt; vurderingen synes i så måte å være noe mer negativ enn vurderingen av ens egen kunnskap. Halvparten av respondentene er for øvrig litt enig eller helt enig i at kommunens politikere får tilstrekkelig informasjon om aktiviteten i selskapene og foretakene. Samtidig er hele 77 % enig i at kommunestyrerepresentantene bør gis bedre oversikt over selskapsporteføljen. Følgende figur viser dette:



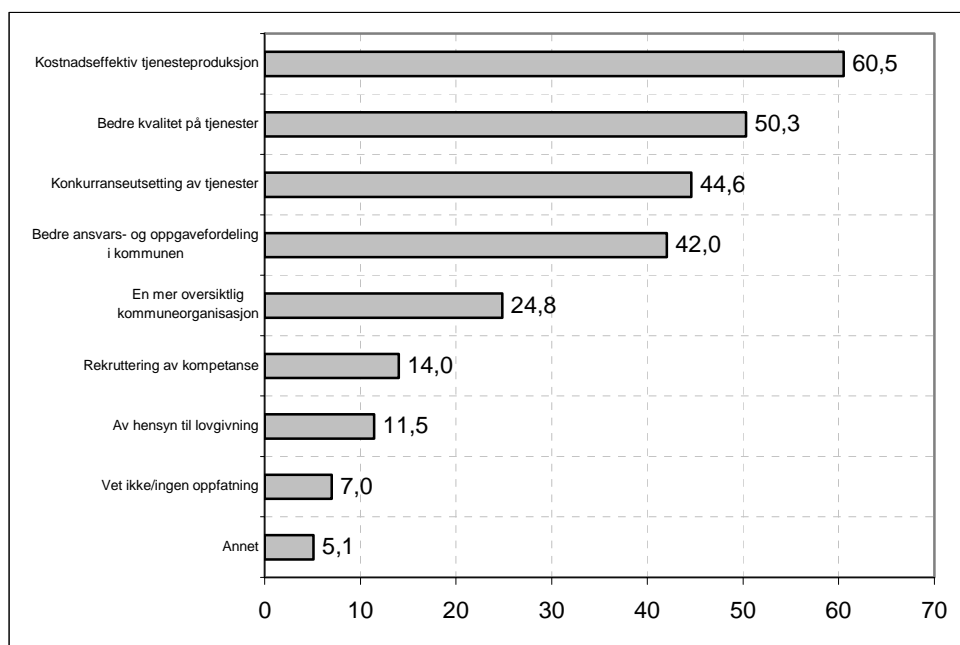
Figur 6: Påstandsbatteri: oppfatninger om kommunepolitikernes kunnskaper om kommunale selskaper og foretak. N=157.

6.2 UTØVELSE AV DEN POLITISKE EIERROLLEN

6.2.1 Hvordan begrunner kommunene opprettelsen av selskap?

Når det gjelder kommunenes opprinnelige argumenter for å opprette fristilte selskap så har vi ikke sikre data om selskaper som ble etablert for mer enn 15 år siden. Drøftingen i dette avsnittet gjelder derfor først og fremst selskaper opprettet etter ca 1990.

Det generelle inntrykket fra både det kvalitative og kvantitative datamaterialet peker i retning av at begrunnelsene for å fristille kommunal virksomhet gjennom opprettelse av ulike typer selskap er knyttet til et knippe argumenter som går igjen i de fleste kommunene. Disse går fram av figuren nedenfor. Av oversikten ser vi at begrunnelsene i stor grad er sentrert rundt et ønske om å få til en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på tjenester, konkurranseutsetting av tjenester og en bedre ansvars- og oppgavefordeling i kommunen.



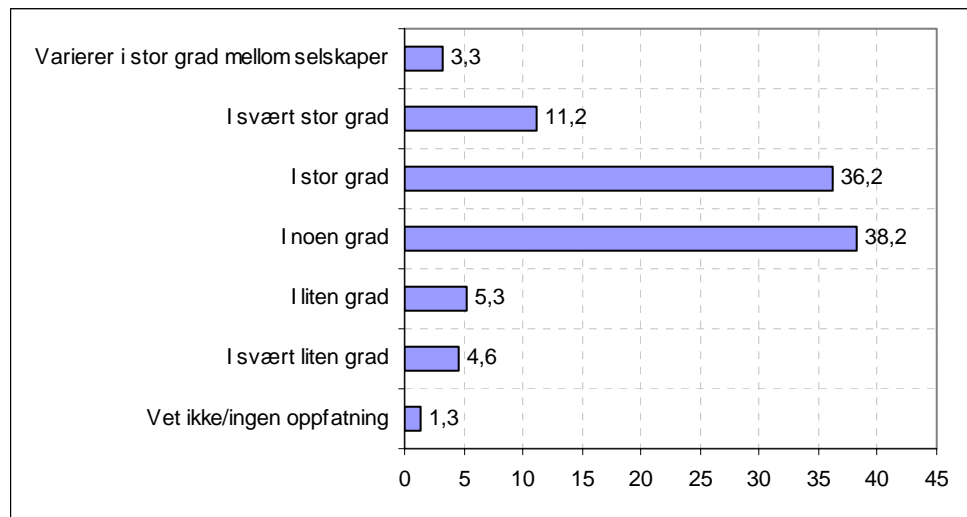
Figur 7: Argumenter for å skille ut kommunal tjenesteproduksjon i egne selskaper/foretak. Prosent. N=157.

Det er stor grad av samsvar mellom de argumentene vi har fått fra samtaler med våre respondenter og de data som fremkommer av spørreundersøkelsen. Et interessant spørsmål er hvorvidt denne argumentasjonen stammer fra den mer

generelle retorikken og lovnadene som ligger i flere av de NPM-inspirerte reformene som har florert i det offentlige de siste par tiårene, eller om argumentasjonen er et resultat av lokale problemer. Vi har imidlertid et litt for spinkelt datagrunnlag til å kunne si noe sikkert om kommunenes vurderinger i forkant av selskapsetableringen. Det har sammenheng med at verken prosjektmandatet eller prosjektets økonomiske ramme har tillatt oss å gå i dybden av spørsmålet som omhandler hvorvidt og i hvilken grad kommunene har latt seg begeistre av en populær ide med vind i seilene, uten at man i tilstrekkelig grad har gjennomført rasjonelle vurderinger i forkant. Når vi likevel i noen grad har valgt å se nærmere på nettopp kommunenes begrunnelser for selskapsetablering, så er det fordi prosessene i forkant og under selve selskapsetableringen vil kunne legge føringer på og til en viss grad forklare hvordan man ender opp rent styrings- og kontrollmessig i forhold til selskapene.

Det umiddelbare inntrykket vi sitter igjen med etter å ha tolket våre kvalitative intervjudata og kvantitative registreringer, er at kommunene langt på vei synes å ha adoptert retorikken rundt NPM når man skal begrunne hvorfor man har valgt å fristille aktuelle virksomhetsområder. De fleste NPM-argumentene er stort sett bygget over samme lest. Når det gjelder det å fristille kommunal virksomhet gjennom å opprette ulike former for selskap eller foretak, så eksisterer det en utbredt forestilling om at denne måten å organisere på vil skape en annerledes og bedre atferd. Når man velger å fristille offentlig virksomhet, så regner man med at de fristilte organisasjonsløsningen vil avskjerme virksomheten i forhold til partipolitikk og fremme en mer forretningsmessig drift. Det kommunene først og fremst refererer til er altså hva man ønsker å oppnå med selskapsetableringen. Dette er imidlertid ikke alltid begrunnet i et forutgående problem som kaller på selskapsetablering som løsning. Det kan derfor virke som det er variasjon i forhold til hvorvidt en overordnet fornuft har vært til stede i reformprosessene rundt selskapsetablering. I praksis er nok likevel bildet langt mer sammensatt, og det finnes betydelige forskjeller mellom selskaper og selskapstyper.

Ser vi på tilstedeværelsen av politisk debatt omkring det å organisere kommunal aktivitet i selskap, så ser vi av figur 8 at det har vært en viss politisk debatt. Når det gjelder grad av politisk debatt så mener 47 % at det i stor grad eller svært stor grad har vært politisk debatt rundt selskapsetablering. 38 % svarer at det i noen grad har vært politisk debatt, mens om lag 10 % mener at det i liten eller svært liten grad har vært debatt.



Figur 8: Grad av politisk debatt omkring å organisere kommunal aktivitet i selskaper/foretak. Prosent. N=152.

Datamaterialet peker etter vår vurdering i retning av at det har vært politisk debatt rundt det å selskapsorganisere, men at dette kanskje ikke har vært en så omfattende debatt som man kanskje kunne forvente. Vi har ikke data for å kunne uttale oss sikkert om innholdet i de politiske debattene. Det kan likevel ut fra datamaterialet være grunnlag for å stille spørsmål ved om den politiske debatten først og fremst har vært av ideologisk karakter.

Sett fra et instrumentelt ståsted er det rimelig klart kommunenes begrunnelse for å opprette fristilte selskaper ideelt sett burde vært begrunnet i lokale problemer og utfordringer knyttet til det aktuelle virksomhetsområde, og hvor selskapsetablering etter en forutgående analyse av problemet peker seg ut som den beste løsningen av flere mulige organisatoriske modeller. I denne sammenheng finner vi at det i alle kommunene blir tatt rasjonelle overveielser og vurderinger, men det varierer i forhold til hvor dypt det stikker. I enkelte sammenhenger vises det til spesifikke lokale utfordringer som kaller på alternative organisasjonsløsninger, mens i andre tilfeller er slike utfordringer ikke tilstede eller oppgitt som noen begrunnelse for selskapsetablering. Et eksempel på en instrumentell tilnærming kan være hvordan Steinkjer kommune arbeidet fram deres modell for organisering av næringsutviklingsarbeidet i kommunen.

På slutten av 1980- tallet og begynnelsen av 1990- tallet ble Steinkjer kommune stilt overfor store næringsmessige utfordringer. Som i resten av landet opplevde

først primærnæringene betraktelige reduksjoner i antall arbeidsplasser, og fra statlige myndigheter kom det samtidig varsler om reduksjon i offentlige virksomheter. Dette gjaldt først og fremst Forsvaret, men også Televerket og Posten signaliserte en betydelig innskrenking av arbeidsstokken. I tillegg led kommunen nederlag i en tung lokaliseringsstrid, hvor hele virksomheten til det lokale meieriet ble overført til nabokommunen Verdal. I kommunen kom man fram til at de framtidsprognosene kommunen ble stilt overfor var en utfordring som krevde kollektiv innsats, og man startet derfor arbeidet med å vurdere framtidig organisering av næringsutviklingsarbeidet. På dette tidspunktet var det imidlertid ingen klare alternativer på bordet. Umiddelbart var det *omorganisering* som var den løsningen som framsto som svaret på problemene. Det var ikke fristilling eller ingen annen løsning. På mange måter kan prosessen i Steinkjer karakteriseres som en instrumentell prosess. Det var eksistensen av høyst reelle lokale utfordringer som førte til at kommunen vurderte omorganisering av næringssetaten i kommunen. I utgangspunktet fantes det flere tilgjengelige løsninger som ble vurdert. Dette gjaldt alt fra finsliping av den eksisterende organisasjonen, til mer gjennomgripende interne omorganiseringer. I tillegg til dette var selvsagt fristilling gjennom selskapsetablering et løsningsalternativ.

Når Steinkjer kommune formelt sett etablerte Steinkjer Næringssselskap AS i 1991 med kommunens næringsliv som medeier, så var det i stor grad basert på en rasjonell strategisk prosess hvor det først og fremst var utfordringer i den lokale konteksten som begrunnet selskapsetableringen. De næringsmessige utfordringene man ble stilt overfor i kommunen var såpass store at de kom til å kreve en kollektiv innsats hvor både kommunen og det eksisterende næringslivet måtte bidra. Selskapsetablering ble nettopp den løsningen som skulle muliggjøre et slags partnerskap mellom kommune og næringsliv.

Liknende prosesser av instrumentell rasjonell karakter finner man igjen også i andre kommuner og andre selskap. I Bergen kommune kan opprettelsen av Bergen Tomteselskap AS i 1970 langt på veg karakteriseres som en rasjonell strategisk prosess. Selskapet ble opprettet i forbindelse med prosessene rundt kommunesammenslåingen i bergensregionen, hvor kommunene Åsane, Arna, Laksevåg og Fana ble innlemmet i Bergen kommune. Bakgrunnen for dette var at man i løpet av 1960-tallet hadde kommet til den erkjennelsen at Bergen kommune arealmessig sett var i ferd med å bli for liten. Det fantes ikke ekspansjonsrom. Dette var foranledningen til prosessen rundt kommunesammenslåingen. I de andre kommunene fantes det allerede tomteselskap, som ble fusjonert inn i Bergen tomteselskap for slik sett å kunne samordne utvikling av nye boligområder i den nye storkommunen.

Et annet eksempel fra Bergen er etableringen av Bergen Vann KF i 2004. Dette kan på mange måter framstå som et eksempel på en prosess som ble kjørt gjennom relativt kjapt uten den helt store utredningen på forhånd. I alle fall kan det stilles spørsmål ved prosessen hvis man legger til grunn mer instrumentelle forutsetninger. I liten grad vises det til lokalt opplevde problemer med den kommunale organiseringen og hvor en KF modell har seilt opp som den beste løsningen av flere andre alternativer, herunder intern omorganisering av Vann og avløpsetaten. I stedet vises det til mer generelle oppfatninger av hva denne type foretaksorganisering i teorien kan bidra til, nemlig større grad av transparens, lettere tilgang på ledelsesressurser, klarere ansvarlinjer og bedre kvalitet på de leverte tjenester. Det kan virke som om man i for liten grad har problematisert de forutsetningene og positive lovnadene som følger denne modellen, og tar for gitt at etableringen av et KF vil gi nærmest umiddelbare og positive effekter på de tjenester som utføres.

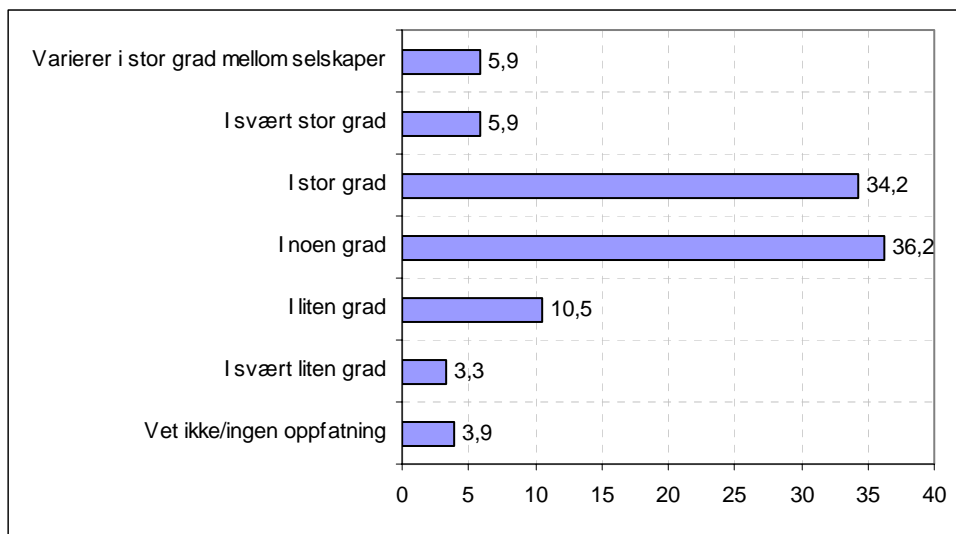
Ved å studere kommunestyrevedtak og uttalelser fra sentralt plasserte aktører kan det i tillegg virke som konkurranseutsetting har vært et opprinnelig mål med å opprette Bergen vann KF. Flere av våre informanter har antydnet at etableringen av KF kan forstås som et steg på veien til å bli et AS. Blant annet har det blitt argumentert for at tiden som KF har vært en slags læringsfase, hvor fokus har vært rettet mot å definere tjenester, kvalitet etc. i en slags kontraktsdialog med kommunen. Det vil si en form for trening eller forberedelse i forhold til en framtidig konkurransesituasjon. Høsten 2006 besluttet man å konkurranseutsette deler av Bergen vanns oppgaver.

6.2.2 Hvordan har kommunene formulert selskapenes formål?

Et grunnleggende dilemma kommuner blir stilt overfor når de velger å fristille deler av den kommunale virksomheten gjennom opprettelse av selvstendige selskaper, er hvordan man skal kunne balansere frihet og styring. Sett fra et demokratisk ståsted vil dette være et spørsmål om hvor langt man kan gå i retning av å gi selskapene en fristilt rolle, slik at de kan drive på en forretningsmessig effektiv måte uten at man mister muligheten for overordnet politisk styring og kontroll. Hvordan kommunene har formulert selskapenes formål og de krav man stiller i forhold til det som produseres, vil kunne si noe om graden av reell fristilling.

Ser vi på figur 9 som fremstiller respondentenes syn på hvorvidt kommunens selskaper/foretak jobber mot mål som er avklart politisk, så går det fram at 40 % mener at selskapene i stor grad eller svært stor grad jobber mot politisk avklarte mål. 36 % mener at selskapene bare i noen grad jobber mot politisk avklarte mål,

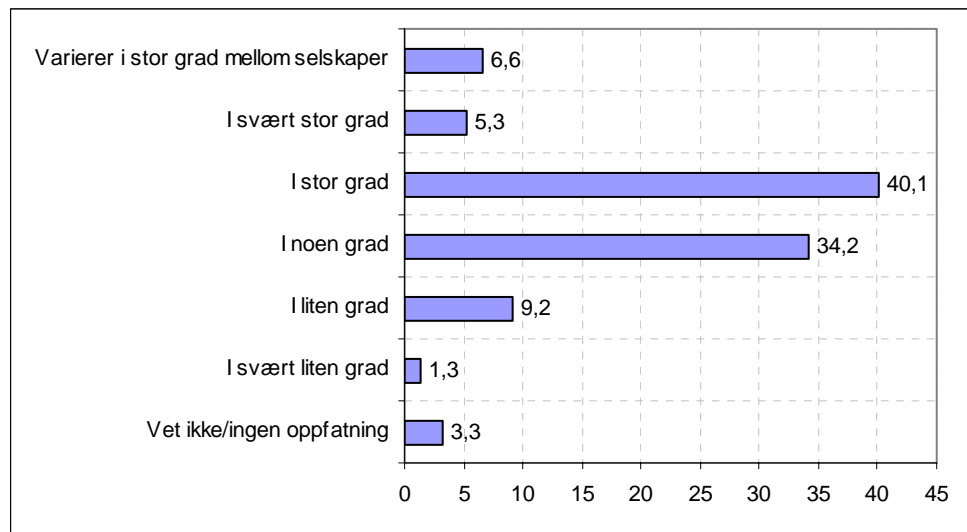
mens 14 % prosent mener at selskapene i liten eller svært liten grad jobber mot politiske målsettinger.



Figur 9: I hvilken grad jobber kommunens selskaper/foretak mot mål som er avklart politisk? Prosent. N=152.

Dersom dette bildet stemmer med virkeligheten, så er det altså mindre enn halvparten (40 %) av selskapene som først og fremst jobber mot mål som er politisk avklart.

Ser vi på figur 10 så viser den respondentenes vurdering av hvor tydelig innhold og kvalitet på de tjenestene selskapene skal utføre er definert. Her ser vi at 45 % av respondentene mener at innhold og kvalitet på tjenesten enten i stor grad eller svært stor grad er tydelig definert. Figuren kan selvsagt tolkes på flere alternative måter, hvor en mulig tolkning er at figuren gjenspeiler det faktum at fristilling gjennom selskaps-etablering ofte innebærer en endring i hvordan man politisk og administrativt utformer kommunens styringsrolle. Dette handler for eksempel om en overgang fra å styre i smått, til det å styre gjennom generelle strategiske retningslinjer hvor man overlater til selskapene å foreta de taktiske avgjørelsene knyttet til driften av selskapet



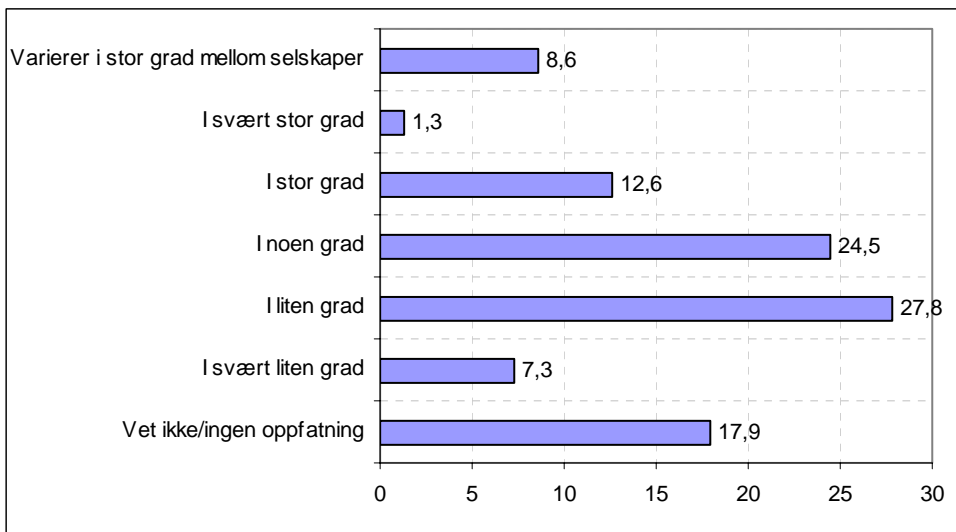
Figur 10: Hvor tydelig definert er innhold og kvalitet på de tjenestene som de kommunalt eide selskapene/foretakene skal utføre? Prosent. N=152.

Sammenlikner vi dette med vårt kvalitative datamateriale så peker det mot et noe varierende bilde, særlig mellom de ulike selskapene. Dette avhenger blant annet av bransjetilhørighet. Spørsmålet er om styring og kontroll kan differensieres, slik at noen selskaper må kontrolleres tettere mens andre kan gis større autonomi. I denne sammenheng er det noen mønster som går igjen. Blant annet virker det som om selskaper som opererer innenfor et felt som allerede er sterkt regulert i praksis er relativt fristilt den kommunale organisasjonen. For eksempel gjelder dette selskaper innenfor brann og eiendom.

Det er nok likevel slik at selskapenes vedtekter generelt sett gir selskapene relativt stor grad av autonomi, noe som trekker i retning av at vedtektsinstitusjonen ikke fungerer som noen sentral styringsmekanisme, annet enn på et overordnet nivå. En administrerende direktør sier det på denne måten:

”Vedtektene har eksistert uforandret i 30 år, men selskapet har endret strategisk fokus flere ganger. Dette gjenspeiles ikke i vedtektene.”

Hvis vi tar utgangspunkt i hvordan informantene i våre seks case-kommuner samlet sett betrakter generalforsamlingene/representantskapenes rolle med hensyn til å bruke vedtekter eller selskapsavtaler, synes ikke dette å være et styringsinstrument som tillegges stor vekt, generelt sett:



Figur 11: I hvilket omfang benytter generalforsamlingen/representantskapet seg av muligheten til å gi selskapsstyrene instruksjoner gjennom vedtekter eller selskapsavtale? N=151.

Som figuren ovenfor viser, er det relativt få – bare snaue 14 % av respondentene – som mener at vedtekter og selskapsavtaler tillegges svært stor eller stor betydning, mens over en tredjedel av respondentene mener dette tillegges liten eller svært liten betydning. Umiddelbart gir dette inntrykk av at vedtektsinstituttet ikke oppfattes å stå så sentralt som man kanskje skulle forvente i lys av fristillingslogikken – at kommunepolitikernes styringsrolle skal bedrive rammestyring og ”styring i stort”. Vårt inntrykk fra intervju materialet peker til en viss grad i samme retning; vi har i liten grad klart å etterspore at arbeidet med selskapsvedtekter har vært gjenstand for prinsipielle politiske diskusjoner.

Selv om dette kan variere fra selskap til selskap, og mellom ulike sektorer, er det likevel grunn til å spørre seg om hvorfor vedtektsinstituttet ikke ser ut til å stå sterkere. Enkelte informanter peker på at generalforsamlingenes rolle er annerledes i kommunale foretak og selskaper enn det man vil kunne forvente i privat sektor. Som en av informantene uttrykker det; kommunale generalforsamlinger har i større grad en *delibererende* form. I dette ligger det nettopp at generalforsamlingen som politisk arena vektlegges, noe som jo vil være naturlig tatt i betraktning at kommunestyre eller formannskap ofte er synonymt med generalforsamlingen. Som nevnt er det likevel vårt inntrykk at politisk tautrekking i liten grad har forekommet i forbindelse med utforming av vedtekter for selskapene. Og med utgangspunkt i

det kvalitative datamaterialet, er det få som opplever politiserte generalforsamlinger som en styringsutfordring. Nå kan man hevde at generalforsamlingen i hvilket som helst selskap nettopp er en arena for brytninger mellom eierinteresser og således preges av konflikt – i alle fall er det ikke mangel på eksempler på dette blant profilerte selskaper i privat sektor. Slik sett representerer ikke kommunale selskaper noe unikt, med det unntak at eventuelle brytninger i eierinteresser følger partipolitiske skillelinjer.

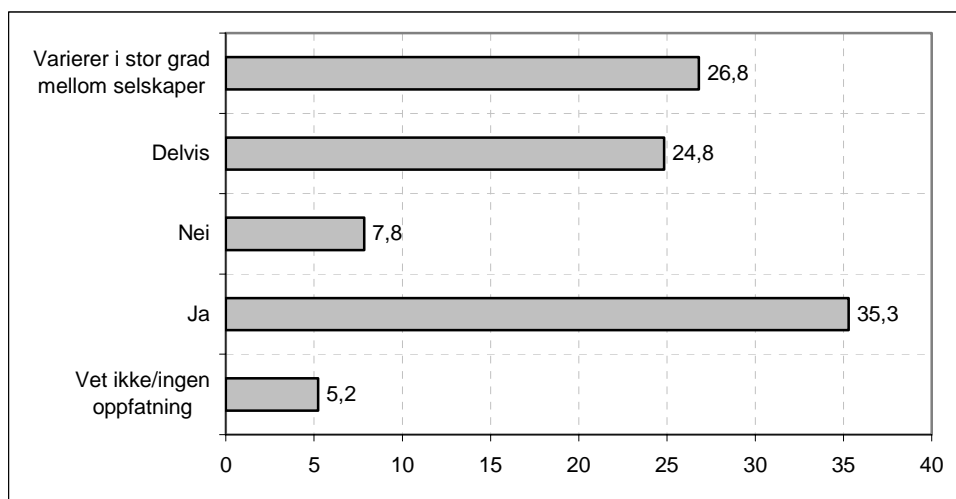
Hvorfor vedtektsinstituttet ikke representerer et sterkere styringsinstrument må derfor sannsynligvis forklares ut fra andre forhold enn at kommunale generalforsamlinger er noe fundamentalt forskjellig fra andre generalforsamlinger. Trolig må dette sees i sammenheng med, som vi har sett, en mangel på en gjennomgripende, generell og prinsipiell debatt rundt kommunalt eierskap i kommunene.

Som nevnt er det visse forskjeller mellom kommunene i så måte; Bergen er den kommunen blant våre case som har jobbet mest eksplisitt i forhold til eierstrategisk tenkning. Men dette reflekteres etter vår oppfatning likevel i liten grad hva vedtektsprosessene angår. Dette er et generelt trekk som gjelder på tvers av casekommunene. Det er heller ikke mulig å lese signifikante forskjeller mellom kommunene ut fra de kvantitative dataene i så måte. Det som kan bemerkes ut fra disse dataene er imidlertid at i to av kommunene – Bergen og Bodø – er det en relativt sett høy andel (henholdsvis 17 % og 18 %) som svarer at vedtektsinstituttets betydning varierer i stor grad mellom kommunens ulike selskaper. Dette må først og fremst sees i sammenheng med at begge disse kommunene har en relativt omfattende portefølje av selskaper.

Vedtektene har likevel betydning, men først og fremst på et overordnet nivå. Dette innebærer at den mer strategiske utviklingen av selskapene må komme fra alternative styringsmekanismer, for eksempel utvikling av selskapsstrategier. Datamaterialet peker imidlertid mot variasjoner i hvor vanlig dette med selskapsstrategi er. Størst variasjon finnes mellom selskapstyper, hvor særlig IKS formen i stor grad har etablert selskapsstrategi på et formelt nivå. Når det gjelder disse selskapene så er inntrykket at strategiutviklingen i tillegg har en politisk forankring i representantskapet. Også når det gjelder AS formen er inntrykket at formelle selskapsstrategier er viktige styringsverktøy. Det er imidlertid variasjon i hvor sterk forankring er til det politiske miljøet. I noen tilfeller er det eksempler på at kommunestyret har tatt initiativ til utvikling av selskapsstrategier, men i de fleste tilfellene er dette noe som er gjort etter selskapenes eget initiativ. I KF-modellen synes ikke selskapsstrategi som styringsverktøy å ha fått samme utbredelsen som i de to andre selskapsformene.

6.2.3 Uttrykk for eierstrategier

Sett fra et instrumentelt ståsted så burde man kunne forvente å finne at kommunene har en klar eierstrategi hvor eiers interesser er klart formulert og tilgjengelig for selskapenes styrer. Ser vi på figur 12 så viser den respondentenes syn på hvorvidt kommunen har formulert klare målsettinger og retningslinjer knyttet til selve eierskapet av selskap eller foretak. Her ser vi at 35 % svarer et entydig ja på spørsmålet, mens bare 8 % svarer nei.



Figur 12: Har kommunen formulert klare målsettinger og retningslinjer knyttet til eierskap av selskaper eller foretak? Prosent. N=157.

Våre kvalitative intervjudata og dokumentstudier viser at det ikke florerer med formelle eierstrategier i våre casekommuner. Det er i denne sammenheng bare Bergen kommune som har forsøkt å utvikle en formell overordnet eierstrategi. Denne er imidlertid ikke vedtatt politisk. Når det gjelder de andre kommunene så er det enkelte som er bevisst behovet for en formell eierstrategi, men foreløpig er det ingen av kommunene som har startet opp noen prosess i retning av å utvikle eierstrategier, med unntak av Bodø kommune som i november 2006 fattet bystyrevedtak om å rette fokus nettopp mot utvikling av eierstrategier, vurdering av selskapsformer samt etablering av rutiner for oppfølging av kommunens selskaper. Vi skal se litt nærmere på hvordan dette med eierstrategi har blitt håndtert ved å vise til noen eksempler fra noen av våre case-kommuner.

Bodø kommunes fokus på eierstrategi

Bakgrunnen for bystyrets vedtak om å rette fokus mot eierstrategi er de negative erfaringene man gjorde seg i kjølvannet av prosessen rundt etableringen av Nordlandsbadet, og som endte med at styret ble kastet etter en budsjettsprekke på mer enn 30 millioner kroner. Saken ble fulgt opp av kontrollutvalget og kommunerevisjon, som i en rapport fra oktober 2006 påpeker mangler i oppfyllelse av bystyrets forutsetninger, endringer i driftsforutsetninger samt økonomiske konsekvenser av disse forholdene. Det vises videre til manglende kommunikasjon og utilstrekkelig forståelse mellom kommunen og Nordlandshallen. Samtidig poengteres det fra kommunerevisjonen at Bodø kommune forvalter betydelige verdier gjennom sine ulike selskap, og at drift og handlefrihet påvirkes av om denne forvaltningen er god eller dårlig. Rapporten gjør ingen konkret vurdering av kommunens eierrolle, men antyder langt på vei at denne har vært utilstrekkelig utformet. Deretter peker rapporten på særlig to forhold som anses nødvendig for å kunne forvalte kommunens selskap på en best mulig måte. Dette er at forvaltningen av kommunens selskap bør skje ut fra en overordnet strategi, og at ansvarsforholdet mellom kommune og selskap må være avklart. Med bystyrevedtaket fra november 2006 om å ta dette til etterretning ved å eksplisitt fokusere på eierstrategier våren 2007, er Bodø kommune dermed i startgropen i prosessen for å få etablert en formell eierstrategi.

Samtidig er det viktig å være klar over at fravær av formelle eierstrategier ikke nødvendigvis innebærer at kommunene ikke har noe strategisk mål med sitt eierskap i de enkelte selskap. Eierstrategien kan implisitt være implementert likevel, og vil da kunne fremgå av de handlinger som eiernes representanter gjør i forhold til selskapsorganene. Imidlertid kan det diskuteres hvorvidt en slik implisitt og lite formell eierstrategi vil ha tilstrekkelig tyngde i forhold til å påvirke selskapsorganene. Så lenge en slik implisitt eierstrategi vanskelig vil la seg spore tilbake til et politisk vedtak, så kan det også stilles spørsmål ved hvor reell den egentlig er.

Uklarheter rundt hva som er kommunens eierstrategi vil kunne føre til en situasjon hvor selskapene selv definerer hva som er eiers interesser i selskapet og på den måten styre utviklingen selv. En politisk vedtatt eierstrategi vil derfor være viktig med hensyn til flere ting. Først og fremst vil det sette klare rammer for hva kommunen ønsker å oppnå med selskapet, og for det andre vil det kunne sikre at man oppnår en fornuftig balanse mellom samfunnsmessige mål på den ene siden og mer forretningsmessige mål på den andre siden. Dernest vil en eierstrategi være et sentralt utgangspunkt for kommunens praktiske utøvelse av styring og kontroll. Dette fordi en eierstrategi nødvendigvis vil si noe om kommunens forventninger og målsettinger med selskapet. En eierstrategi vil for eksempel også være en viktig

forutsetning for at kontrollutvalget skal kunne gjennomføre selskapskontroll på en mest mulig effektiv måte.

Når det gjelder eierstrategi så er det altså Bergen kommune som etter vår oppfatning har hatt det foreløpig mest bevisste forholdet til dette med eierstrategi. Vi skal se nærmere på denne prosessen i Bergen kommune.

Eierskapsmeldingen i Bergen kommune

Byrådsavdelingen for finans, kultur og næring la våren 2005 fram Bergen kommunes eierskapsmelding. Den overordnede hensikten med meldingen var å legge grunnlaget for kommunens eierskapspolitikk på et strategisk og prinsipielt nivå. Dermed ville kommunen kunne få en konkretisert strategi for sitt eierskap i de ulike selskapene man har eierinteresser i. Samtidig skulle dette føre til klarere styringssignaler fra kommunen som eier til selskapene.

Bakgrunnen for at byrådsavdeling for finans, kultur og næring fremmet forslag til bystyret om eierskapsmelding, er det faktum at Bergen kommune forvalter betydelige verdier gjennom de ulike selskap man eier eller er medeier i. I denne sammenheng påpeker byrådsavdelingen at for å kunne forvalte de verdiene som kommunen rår over i de ulike selskapene, så må det etableres en overordnet strategi hvor eier definerer sine forventninger og avklarer sitt ståsted i forhold til de enkelte selskap. I dette ligger det at utøvelsen av eierskapet vil ha direkte konsekvenser for selskapenes disponeringer og prestasjoner. Dersom eier er uklar eller passiv i sin utøvelse av eierskap, så vil det bane vei for at selskapene på eget initiativ kan følge de mål de definerer som mest interessante. Dermed kan man risikere at selskapene arbeider mot mål som ikke er avklart politisk.

Hvorvidt man har en klart definert eierstrategi berører direkte problematikken rundt styring og kontroll av fristilte selskap, og i denne sammenheng det ofte vanskelige forholdet mellom frihet og styring. Velger en kommune å legge ut deler av sin virksomhet i selskaper, så innebærer det også at man overfører noe av styringsretten for virksomhetsfeltet til selskapene. Nettopp her finnes en grunnleggende demokratisk utfordring ved fristilling av offentlig virksomhet. Det gjelder spørsmålet om hvor langt man kan gå i retning av å gi de fristilte virksomhetene tilstrekkelig autonomi slik at de kan drive mest mulig effektivt rent forretningsmessig, men uten at de blir så fristilt at den politiske ledelsen mister muligheten for politisk styring og kontroll. Det handler altså om rolleutforming mellom de politiske institusjonene på den ene siden og selskapsorganene på den andre siden. I følge Christensen og Lægveid (2002) handler dette om et kontrollregime som innebærer at selskapene primært skal kontrolleres gjennom rammestyring og regulering, og ikke gjennom detaljstyring av daglig drift.

Overgangen til et regime der politikerne skal fastlegge de overordnede mer strategiske målene, mens selskapene gis frihet til å velge virkemidler for å oppfylle målene, etterlater imidlertid en del sentrale spørsmål i forhold til hvordan eierskapet skal utformes. Er det meningen at eierskapet skal være passivt hvor man først og fremst fokuserer på de økonomiske resultatene og at selskapet drives i tråd med selskapslovgivningen slik våre kvalitative data viser, eller skal eierskapet være mer aktivt hvor man i sterkere grad trekker opp bredere politiske og samfunnsmessige mål?

Utkastet til eierskapsmelding og eierstrategi i Bergen kommune kan i denne forbindelse forstås som et forsøk på å få til en mer aktiv forvaltning av kommunens eierinteresser i selskapene. Ved å etablere overordnede mål for hva kommunen ønsker å oppnå med hvert enkelt selskap, vil dette kunne fungere som utgangspunkt for selskapenes interne strategiprosesser. Slik sett kan man gjennom eierstrategier i større grad sikre at selskapene arbeider mot politisk avklarte målsettinger.

I eiermeldingen legger man opp til å gruppere eierskapet basert på en formålsbestemt inndeling i forhold til hva som er kommunens primære formål med å være eier i virksomheten. Eierskapet ble i lys av dette gruppert inn i tre typer formål:

- Finansielt eierskap
- Politisk eierskap
- Blandet eierskap

Finansielt eierskap handler om de tilfeller der kommunens hovedmålsetting med eierskapet først og fremst er økonomisk avkastning. Politisk eierskap handler om de tilfeller der selskapet først og fremt betraktes som gjennomføringsorgan for politiske målsettinger. Den siste typen eierskap, blandet, handler om selskaper som både skal gi avkastning og ivareta eiers kapital men som samtidig skal ivareta politiske målsetninger.

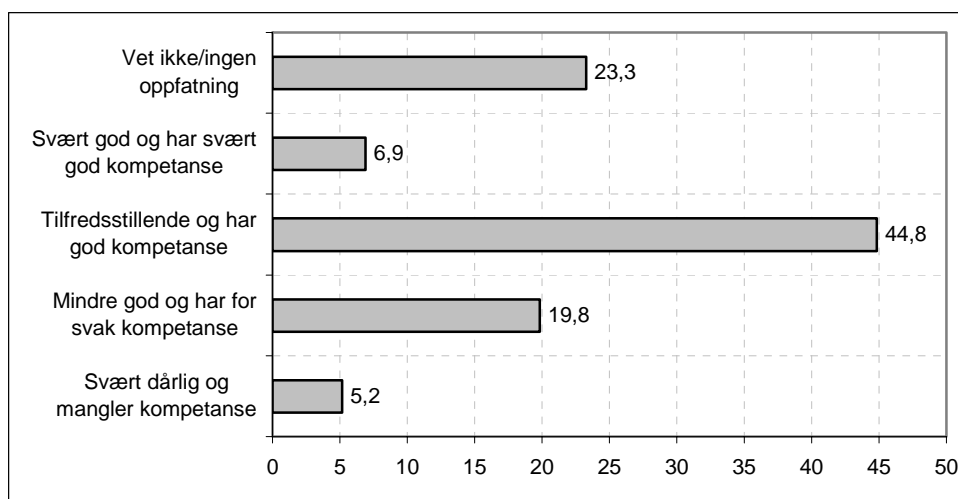
Arbeidet med eierskapsmeldingen kan i stor grad tolkes som nybrottsarbeid, og et forsøk på en prinsipiell drøfting av eierskap hvor byrådet prøvde å finne en balanse som kunne tilfredsstille ulike politiske ståsted. Imidlertid var det nettopp i den politiske behandlingen av eiermeldingen at ideologiske skillelinjer skapte trøbbel. Særlig gjaldt dette den inndelingen som var gjort i forhold til finansielt, politisk og blandet eierskap. Fremskrittspartiet hadde problemer med å godta "blandet" kategorien og de selskaper som var plassert her. Man mente at det var for mange selskaper i denne kategorien. Samtidig ønsket man fra FRPs side et mer aggressivt fokus på det finansielle, selge seg ut av virksomheter etc. Det hele ble et politisk

anliggende mellom FRP og byrådet, og endte med at eiermeldinga ikke ble vedtatt da den kom opp i bystyret høsten 2005. Eiermeldinga ble sendt tilbake til byrådet uten noen form for anmerkninger i forhold til videre prosess. Rent administrativt har dette arbeidet derfor vært lagt på is.

6.2.4 Selskapsstyrene – utvelgelse og sammensetting

Kompetanse går igjen som et nøkkelord i intervjumaterialet når det gjelder kriterier for sammensetting av selskapsstyrene. Hvilken kompetanse det i så fall er snakk om – og hva som oppleves som kritiske faktorer kompetansemessig sett – er det imidlertid varierende oppfatninger om blant våre informanter. Er det *faglig* kompetanse, *politisk* kompetanse, eller det å ha *styreerfaring* som representerer den kritiske faktoren?

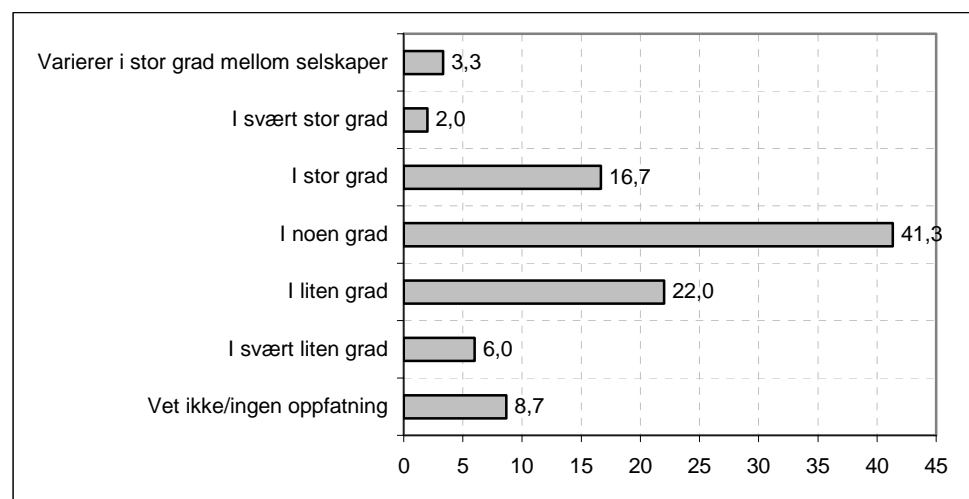
De fleste av informantene fremhever – neppe overraskende – at dette mer er et spørsmål om en balansegang snarere enn et enten eller. Generelt sett gis det inntrykk av tilfredshet med de selskapsstyrene som vi har vært i befatning med, hva kompetanse angår. Dette støttes også av resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen. Over 50 % av respondentene mener kvaliteten og kompetansen på selskapsstyrene er god eller svært god, mens en fjerdedel av respondentene gir styrene en negativ vurdering:



Figur 13: Vurdering av selskapsstyrenes kvalitet og kompetanse. Prosent. N=116.

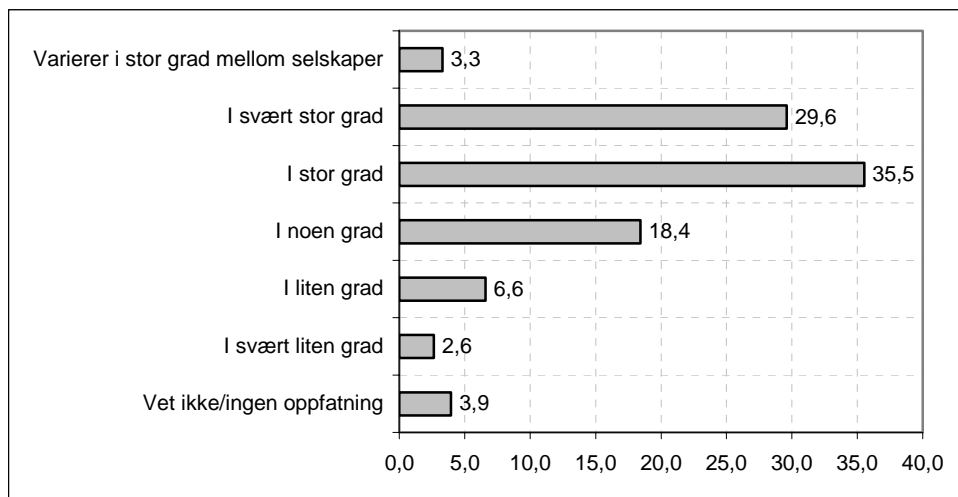
Når styrenes kompetanse vurderes i intervjumaterialet, er det riktig nok en del som vurderer behovet for profesjonalitet som tiltagende. I denne sammenhengen brukes ”profesjonalitet” langt på vei synonymt med to ting: som erfaring og fartstid i styrever, men også ofte som et uttrykk for faglig kompetanse – og da gjerne knyttet til erfaringer i forhold til næringsliv og privat sektor. Inntrykket fra vårt materiale er at dette i første rekke målbæres av ikke-politiske styrerepresentanter som selv har en slik bakgrunn. Det er kanskje ikke overraskende at dette vektlegges noe forskjellig mellom styrerepresentanter fra politisk hold og ”eksterne” styremedlemmer. Men dette er likevel ikke en ensidig vurdering; behovet for politisk kompetanse – i betydning av å være sensitiv for lokalpolitiske beslutningsprosesser – anerkjennes som et viktig tilfang til styrenes kompetanse av de fleste. Dette gjenfinnes i samtlige av casekommunene.

Våre data gir ikke grunnlag for å hevde at styreefaring i seg selv vurderes som en veldig sterk faktor i sammensettingen av selskapsstyrene. Faglig- og sektorkompetanse vurderes nok som mer kritisk. Intervjudataene refererer riktig nok til erfaring med styrearbeid som viktig, men dataene fra spørreundersøkelsen modifierer dette til en viss grad. I underkant av 20 % av respondentene mener dette er en variabel som tillegges stor vekt. Det er således flere som mener at styreefaring tillegges liten eller svært liten betydning (28 %). 41 % mener styreefaring tillegges betydning ”i noen grad”:



Figur 14: Hvor sterkt vektlegges kompetanse og erfaring med styrearbeid når selskapenes styre settes sammen? Prosent. N=150.

I klar motsetning til dette står oppfatningen av hvor stor betydning politisk tilhørighet spiller i sammensettingen av selskapsstyrene, i alle fall hvis vi tar dataene fra spørreskjemaundersøkelsen i betraktning. Også i intervjumaterialet framheves betydningen av politisk tilhørighet, selv om dette kanskje ikke uttrykkes like tydelig som i de kvantitative dataene. Som figuren nedenfor viser, mener nærmere 65 % av respondentene at politisk tilhørighet vektlegges i stor eller svært stor grad når selskapsstyrene settes sammen. Ut fra det samlede datamaterialet er det med andre ord god grunn til å hevde at selskapsstyrene er gjenstand for politisk ”kaballegging” når styreverv skal deles ut:



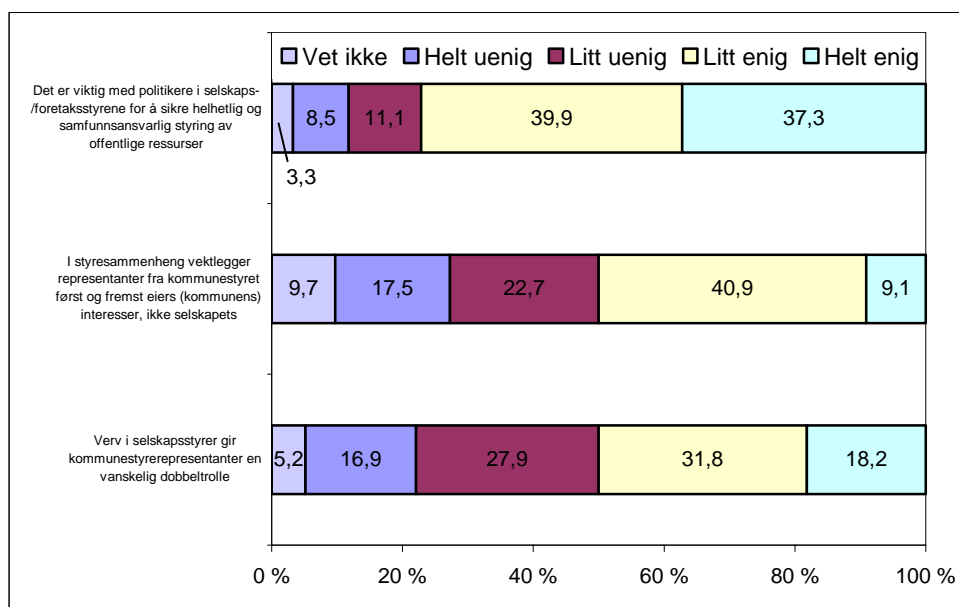
Figur 15: Hvor sterkt vektlegges politisk tilhørighet (parti) når kommunestyrerepresentanter trer inn i styreverv? Prosent. N=152.

Her er det også mulig å finne signifikante forskjeller mellom kommunene i datamaterialet. Respondentene i Bodø, Bergen og Tønsberg mener i sterkere grad at politisk tilhørighet vektlegges ved sammensetting av selskapsstyrene. Henholdsvis 87 %, 83 % og 77 % mener dette vektlegges i stor eller svært stor grad. Forskjellen er markant i forhold til en kommune som Hamar hvor bare 14 % mener det tilsvarende. Umiddelbart framstår dette som et funn som er vanskelig å tolke; det er få holdepunkter i intervjumaterialet som kan bidra til å forklare denne forskjellen.

6.2.5 Politiseres styrene?

Et spørsmål man kan stille er hvilke effekter dette eventuelt har for selskapsstyrenes arbeid. De som peker på behovet for sterkere ”profesjonalisering” av selskapsstyrene refererer i en viss grad til en prinsipiell utfordring knyttet til politisering av styrerommet, altså at styrearbeidet kan gjøres til en arena for politisk konflikt og tautrekking. I den grad dette skjer, er det åpenbart i strid med styrenes oppgave med å ivareta *selskapets* ve og vel slik det er nedfelt i lovgrunnlaget, og da klart i aksjelovgivningen.

I spørreskjemaundersøkelsen har vi presentert respondentene for en del generelle påstander om politikernes rolle i selskapsstyrene. Det vil overraske få at kommunepolitikere selv mener at sin rolle her er viktig for å sikre helhetlig og ansvarlig styring; som det framgår av figuren nedenfor er 77 % litt eller helt enig i en slik påstand. Det er kanskje mer interessant å legge merke til at halvparten av respondentene er helt eller delvis enig i en påstand om at ”verv i selskapsstyrer gir kommunepolitikere en vanskelig dobbeltrolle”. Likeledes ser vi at halvparten av respondentene er helt eller delvis enig i at politiske styrerepresentanter i selskapene vektlegger eier/kommunens interesser i styresammenheng framfor selskapets interesser. Følgende figur illustrerer dette:

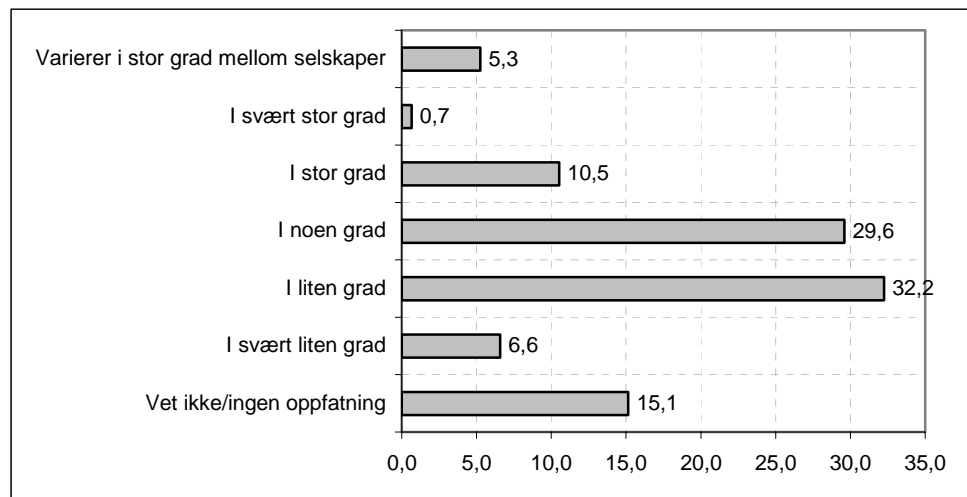


Figur 16: Påstandsbatteri: politikere i selskapsstyrene. Prosent. N=157.

At halvparten av respondentene mener at politikere i styrene vektlegger andre hensyn enn selskapets interesser – samtidig som like mange mener at styreverv innebærer å påta seg en vanskelig dobbeltrolle – kan isolert sett antyde at det å påta seg slike verv betraktes som potensielt problematisk. Det kvalitative datamaterialet antyder imidlertid at dette i liten grad representerer et praktisk problem. Det er et klart og gjennomgående trekk at styrene i de selskapene og foretakene vi har data fra, betraktes som ”profesjonelle” i den forstand at politiske brytninger i liten grad har betydning for praktisk styrearbeid. Som en av informantene uttrykker det;

”Man skal ikke snakke så endimensjonalt i forhold til politisk oppnevnte styrerepresentanter kontra profesjonelle styrerepresentanter. For det finnes jo mange profesjonelle politikere [...]Det vanskelige for politikerne kan være å legge fra seg politikerhatten på hatehylla før de går inn i styrerommet, men dette takles på en veldig bra måte [i vårt styre]”.

Dette utsagnet er langt på vei representativt for hvordan både daglige ledere, styreledere og kommunenes ledelse opplever politikernes rolle i selskapsstyrene. At styrerommet i liten grad politiseres reflekteres også i dataene fra spørreskjemaundersøkelsen. 11 % av respondentene i undersøkelsen mener at partipolitiske motsetninger kommer til uttrykk i styrenes arbeid i stor eller svært stor grad. 39 % mener dette preger styrenes arbeid i liten eller svært liten grad, mens 30 % mener dette forekommer i noen grad. Vi finner riktig nok at det er en svak tendens til at de som ikke selv har erfaring med styreverv oppfatter at slik politisering skjer i større grad enn de med slik erfaring, men forskjellene er små og ikke statistisk signifikante. Følgende figur viser respondentenes oppfatning:



Figur 17: I hvilken grad kommer partipolitiske motsetninger til uttrykk i styrenes arbeid? Prosent. N=152.

Det finnes imidlertid signifikante forskjeller mellom kommunene i vurderingen av graden av politisering i styrerommene. Hvis vi ser bort fra respondenter i ”vet ikke”-kategorien (som er relativt mange her), er Tønsberg den kommunen som klart påpeker at politiske motsetninger kommer til uttrykk i stor eller svært stor grad (36 %), mens det i Steinkjer og Hamar er få respondenter i denne kategorien (henholdsvis 0 % og 5 %).

At partipolitiske brytninger kommer til syne i styrerommene til tider, og i noen kommuner, er neppe egnet for å overraske. Det finnes også eksempler i intervjumaterialet på at dette skjer, særlig knyttet til ett av foretakene, selv om hovedtrekket altså peker i retning av dette ikke er normen. Intervjudataene antyder at ”politisering” primært knytter seg til enkeltsaker av prinsipiell betydning for selskapet eller foretaket. Spørsmål om konkurranseutsetting av virksomheten er kanskje det fremste eksempelet på dette, hvor tradisjonelle lokalpolitiske skillelinjer langs høyre/venstreaksen kan aktiviseres.

6.2.6 Dialog mellom eier og selskap

En av utfordringene i kommunikasjonen mellom selskap og kommunen som eier er knyttet til at ”rådmannslinja” er brutt; selskapene og foretakene rapporterer direkte til kommunestyre eller formannskap. Formelt sett er altså kommunens administrative ledelse satt på sidelinja. Intervjudataene peker imidlertid på at

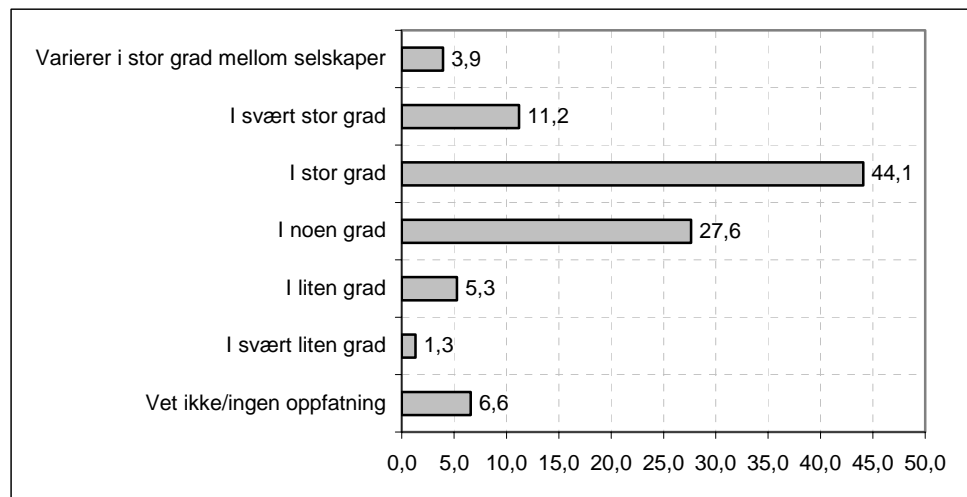
kommunenes administrative ledelse langt fra er uinformert om aktiviteten i selskapene; tvert i mot gis det inntrykk av at oversikten er god. Dette reiser et dilemma, betraktet fra rådmannens stol. Problemet består ikke i at man ikke har informasjon og kunnskap, snarere er det en utfordring å vite hvordan man skal *håndtere* den informasjonen som faktisk mottas. I så måte synes det å være relativt åpenbare forskjeller mellom ulike selskapsformer; dette dilemmaet ser ut til å oppleves sterkere når det gjelder kommunale foretak. Aksjeselskapenes rolle er klarere definert og dermed også mindre problematisk, mens KF'ene framstår som en organisasjonsmessig hybrid som representerer en utfordring.

Rådmannslinja synes med andre ord å være langt mindre brutt – igjen, kanskje særlig når vi snakker om kommunale foretak – enn det man i utgangspunktet skulle anta. En informant påpeker for eksempel at:

"[...]rådmannen er tett integrert og oppdatert på hva som skjer i styret, og mottar informasjon direkte fra [foretaket]. Kommunikasjonen her er god. Rådmannen er også direkte konsultert i driften av underselskaper."

Et annet eksempel kan være ett av de interkommunale selskapene, hvor selskapsstyret har etablert en "konsultasjonsordning" mellom styret og de samarbeidende kommunenes politiske og administrative ledelse, for å "sondere terrenget" i enkelte viktige saker. Dette har bidratt til å reise til dels sterke kritiske røster fra representantskapet, og en "kniving" om hvem som skal informere og hvem som skal informeres.

At kommunenes administrative ledelse på langt nær er avkoblet innsyn i selskapenes og foretakenes drift, gjenspeiles også i spørreskjemaundersøkelsen. Over halvparten av respondentene mener at rådmann og sektorledere i kommunen har innsyn i selskapenes drift i stor eller svært stor grad. I motsetning er det få (drøye 6 %) som opplever at den administrative ledelsen i liten eller svært liten grad har slikt innsyn:



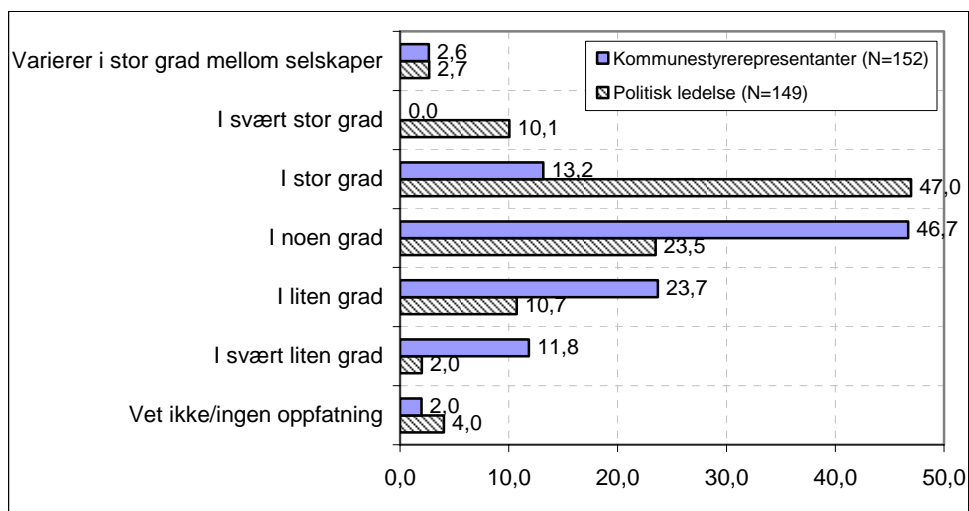
Figur 18: I hvilken grad har kommunens administrative ledelse (rådmann/ sektorledere) innsyn i selskapenes/foretakenes drift? Prosent. N=152.

Langt på veg viser våre kvalitative data at man politisk sett er seg bevisst at selskapsetablering i praksis innebærer at virksomhetsområdet som fristilles ikke lenger er under tradisjonell politisk kontroll. Man er for så vidt også fortrolig med at de fristilte selskapene i henhold til loven ikke kan styres direkte, men gjennom generell og overordnet rammestyring. Imidlertid er det nettopp i forhold til den overordnede styringsrollen vi finner at kommunestyrene kanskje ikke har et så bevisst forhold som man burde.

Som vi har påpekt ovenfor, synes kommunestyrerepresentantenes oversikt og kunnskaper om selskapsportefølje og selskapsformer å ha "en del å gå på", og informasjonsbehovet ser ut til å være betydelig. Dette kan i seg selv antyde at kommunikasjonen mellom selskaper og eier ikke er optimal i mange tilfeller.

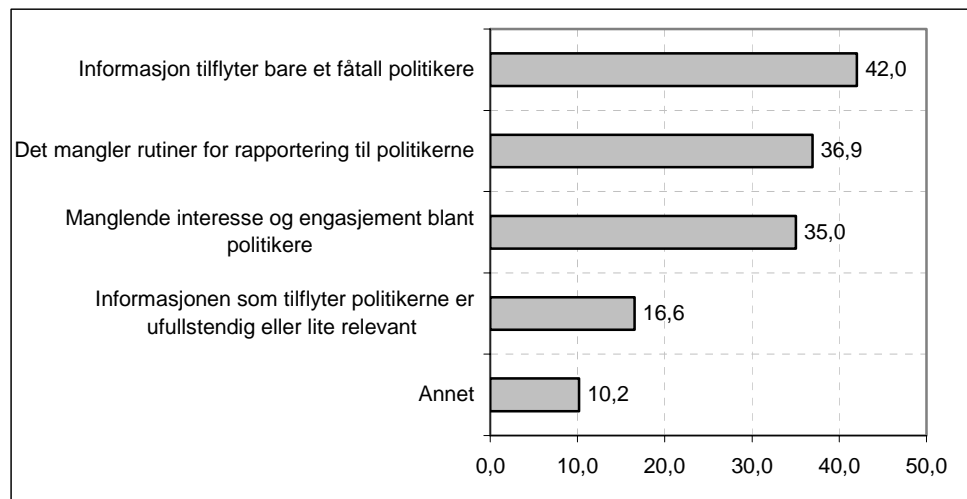
Når det gjelder kommunestyrets muligheter for innsyn i selskapene er det på mange måter naturlig at innsynet i de kommunale selskapenes drift er ulikt fordelt mellom menige kommunestyremedlemmer og kommunens politiske ledelse; dette er aktører som må forventes å være i tettere og hyppigere kontakt med kommunes selskaper og foretak. Data fra spørreskjemaundersøkelsen antyder også at dette langt på vei er tilfelle i de kommunene vi har undersøkt. Som figuren nedenfor viser, mener over 57 % av respondentene at kommunens politiske ledelse (ordfører/formannskap/ byråd) har stor eller svært stor grad av innsyn i selskapenes

drift. Tilsvarende er det bare vel 13 % som mener at det samme gjelder for kommunestyrerepresentantene:



Figur 19: I hvilken grad har kommunens politiske ledelse (ordfører/formannskap/byråd) og kommunestyrerepresentantene innsyn i selskapenes/foretakenes drift? Prosent.

Som sagt overrasker det neppe at det finnes en slik forskjell her. Men kan det tenkes at det finnes andre grunner til at de menige kommunestyrerepresentantene ikke oppleves å ha større grad av innsyn. I spørreskjemaundersøkelsen er det generelle faktum at ”informasjon bare tilflyter et fåtall politikere” åpenbart det som oppleves å være den viktigste årsaken. Men vi ser også at når sammenhengen spesifiseres, oppleves både manglende rutiner for rapportering av driften til kommunestyret og manglende interesse og engasjement blant politikerne selv å være forklaringer av betydning. Følgende figur viser dette.



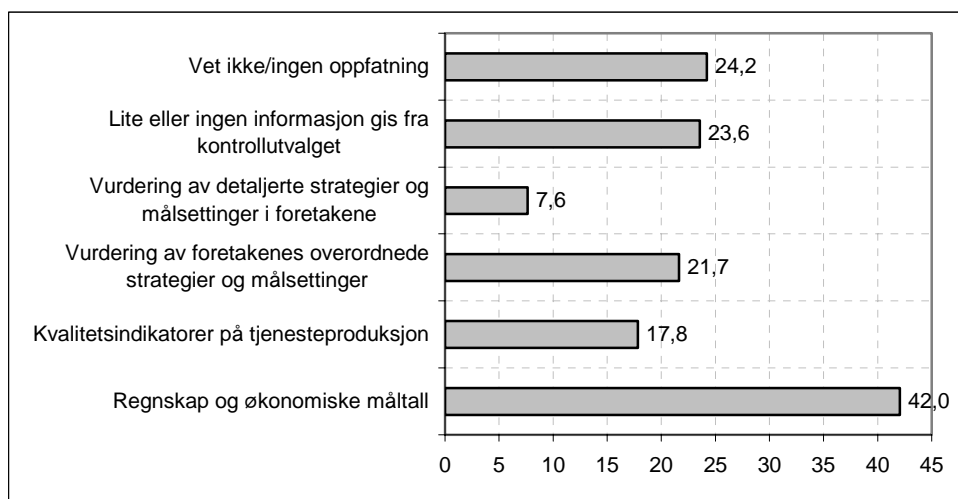
Figur 20: Hva skyldes kommunestyrerepresentantenes mangel på innsyn i selskapsdriften? Prosent⁴. N=125.

Årsrapporter fra selskapene og foretakene er åpenbart viktig som informasjonstilfang for det menige kommunestyremedlemmet. Selv om slike meldinger kan tenkes å innholde adekvat informasjon isolert sett i forhold til enkeltelskaper, gir ikke intervjumaterialet inntrykk av at kommunene som eiere legger stor vekt på å framskaffe en *samlet* fremstilling av selskapsdriften. Det bildet som presenteres kommunestyrene ser dermed ut til å være ganske fragmentert, og i liten grad koblet til en kritisk vurdering av kommunale eierstrategier. Manglende interesse og engasjement for spørsmål knyttet til kommunens selskaper og foretak kan i seg selv betraktes som et problem, men det kan være betimelig å spørre om hva et sviktende engasjement i så fall skyldes. Det er neppe urimelig å anta at det er en sammenheng mellom et forholdsvis fragmentert bilde av kommunens selskapsdrift og det engasjement som utvises – ikke minst hvis de prinsipielle avklaringene og diskusjonene om kommunalt eierskap i utgangspunktet har vært begrenset.

Det er åpenbart slik at graden av detaljert innsyn i selskapsdriften begrenses både av praktiske og prinsipielle hensyn, i alle fall hva kommunestyrets rolle i forvaltningen av eierinteressene angår. Både den politiske ledelsens kontakt med selskaps- og foretaksstyrene, og kontrollutvalgenes presumptivt planmessige selskapskontroll representerer det mer detaljerte innsynet i selskapenes drift. Men

⁴ Respondentene har her hatt muligheten for å oppgi flere svar; summen av svarkategoriene overstiger derfor 100 %.

det synes altså å være et behov for å koble slik informasjon til en bredere vurdering av kommunenes interesser og målsetninger som eiere. Dette må også sees i sammenheng med hvilken *type* informasjon som tilflyter kommunestyrene. Selv om informasjonen er av generell karakter, er det for eksempel i stor grad regnskap og økonomiske måltall som er fokusert i rapporteringen fra kontrollutvalgene. Vurderinger av eierskapsrollen og vurderinger av selskapenes oppfyllelse av eiers målsetting (ut over bunnlinjen) forekommer i mindre grad. Følgende figur illustrerer dette:



Figur 21: Informasjon som tilflyter kommunestyret fra kontrollutvalget. Prosent⁵. N=157.

Det er ikke gitt at det å koble mottatt informasjon til en bredere vurdering av kommunenes eierinteresser vil være en enkel og uproblematisk prosess, politisk sett. Hvis ikke den prinsipielle diskusjonen om hva kommunen ønsker med sitt eierskap i tilstrekkelig grad har dannet fundamentet for de valg som tas om å selskapsorganisere (noe det sannsynligvis er grunn til å sette spørsmålstejn ved i flere av de kommunene vi har sett på), eller hvis denne diskusjonen har aktivisert politiske fronter i *for* sterk grad (noe for eksempel behandlingen av eierskapsmeldingen i Bergen kommune kan antyde), kan en kritisk og helhetlig gjennomgang av det kommunale eierskapet være vanskelig å initiere. I så fall forblir kommunestyrets mulighet til å følge opp eierskapsrollen i beste fall fragmentarisk.

⁵ Respondentene har her hatt muligheten for å oppgi flere svar; summen av svarkategoriene overstiger derfor 100 %.

Dette betyr likevel ikke at all informasjon og kommunikasjon mellom selskaper/foretak følger formelle kanaler for rapportering. Som nevnt innledningsvis, kan det tenkes at *uformell* kommunikasjon spiller en rolle. Våre data peker imidlertid i retning at kommunikasjon mellom selskaper/foretak og kommunen som eier forekommer i et begrenset omfang; i den grad uformell kommunikasjon skjer oppleves dette heller ikke som problematisk. Det skal sies at vårt analytiske og metodiske innfallsvinkel ikke er godt egnet for å få nærmere innblikk i eventuelle uformelle kommunikasjons- eller styringsprosesser. Dette krever et mye nærmere fokus på enkelt-selskaper over tid enn det vi har hatt mulighet til å gjøre her. Det faktum at ”rådmannslinja” i mange tilfeller ikke ser ut til å være så brutt som man kanskje skulle forvente, kan betraktes som et eksempel på at uformell kommunikasjon mellom selskaper og kommune forekommer. Men heller enn å være noe som ”forkludrer” styringsdialogen, hevder flere av våre informanter at dette bidrar til å gjøre kommunikasjonen mellom selskap og kommune lettere.

For øvrig finnes det få eksempler på at uformelle relasjoner spiller noen rolle i styringssammenheng, i alle fall slik informantene selv opplever det. Enkelte påpeker riktignok at uformell dialog innad i selskapsstyret kan forekomme mellom politiske representanter når ideologisk sensitive spørsmål som for eksempel konkurranseutsetting har vært satt på dagsordenen, men i vårt materiale kommer dette kun klart til uttrykk i ett av foretakene. Dette har skjedd i form av en ”politisk fraksjonsvirksomhet” i allianse med daglig leder og ansattes representant i styret. Andre peker på at selve prosessen rundt styresammensetting i en del tilfeller kan ha klare uformelle trekk. Som en av informantene uttrykker det; ”*styresammensetting skjer i stor grad på mobiltelefonen*”. Men dette er likevel ikke representativt for det generelle bildet i våre data. Uformelle relasjoner oppleves ikke å prege styringen av selskap og foretak i særlig grad – og i den grad det finnes elementer av dette vurderes slike relasjoner like mye som et positivt element som en problematisk eller udemokratisk side ved kommunens selskapsorganisering.

6.3 KONTROLLUTVALGETS ROLLE: EIERKONTROLL I PRAKSIS

I henhold til kommunelovens § 60 nr 1 er det kommunestyret som har det øverste kontroll- og tilsynsansvaret i kommunen, mens kontrollutvalget er det organet som opptrer på vegne av kommunestyret med hensyn til kontroll og tilsyn. De kontroll- og tilsynsoppgavene som i henhold til dagens lovverk er tillagt de kommunale kontrollutvalgene, var i tidligere lover lagt til formannskapet. Samtidig var disse tillagt omfattende beslutningsmyndighet etter delegering fra kommunestyrene. I

forbindelse med overføring av kontroll- og tilsynsoppgavene til kontrollutvalgene, ble det lagt stor vekt på å skille kontroll- og tilsynsansvar fra kommunenes utøvende myndighet. Målet var å etablere kontrollorgan som kunne opptre uavhengig av kommunens øvrige organer.

Utviklingen i retningen av at flere kommuner ønsker å fristille deler av sin virksomhet gjennom etablering av selskap og foretak stiller ikke bare krav i forhold til Eiermessig styring, men innebærer også særlige utfordringer i forhold til kontroll og tilsyn med de fristilte organene. I dette underkapittelet skal vi se nærmere på hvordan kommunene i praksis håndterer disse utfordringene.

I forbindelse med revidering av kommuneloven kom det et nytt kapittel med virkning fra juli 2004 med endrede bestemmelser for tilsyn, kontroll og revisjon i kommuner og fylkeskommuner. Fra samme tidspunkt ble det også etablert to nye forskrifter. Dette var forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner samt forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

Selv om det rent formelt er kommunestyret som har det øverste ansvaret for eventuell kontrollaktivitet i kommunen, fremgår det likevel av kommunelovens § 77 nr 5 at:

”Kontrollutvalget skal påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens eller fylkeskommunens interesser i selskaper m. m”

Dette innebærer at kontrollutvalget har et selvstendig ansvar for å påse at det blir gjennomført selskapskontroll. Når det gjelder innholdet i kontrollen, så er det kontrollutvalgsforskriften som spesifiserer hva som er kontrollutvalgets oppgave. Blant annet fremgår det av forskriftens § 13 at det skal utarbeides en egen plan for gjennomføring av selskapskontroll minst en gang i valgperioden og senest innen året etter at kommunestyret er konstituert. På grunn av at loven ble iverksatt fra juli 2004, gjelder overgangsregler slik de er definert i forskriftens § 22. Her går det fram at i inneværende valgperiode (2003-2007) skal plan for selskapskontroll være utarbeidet innen 31/12 2005. Planen skal vedtas av kommunestyret, som kan delegere til kontrollutvalget å foreta nødvendige endringer i løpet av planperioden.

Når det gjelder det substansielle innholdet i selskapskontrollen så er det kontrollutvalgsforskriftens § 14 som sier noe om dette. Her går det fram at selskapskontroll handler om å:

”[...] kontrollere om den som utøver kommunens eller fylkeskommunens eierinteresser i selskaper gjør dette i samsvar med kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (eierskapskontroll)”

I samme paragraf (14) går det i tillegg fram at:

”Selskapskontrollen kan også omfatte forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kap. 3.”

I kommentarene som kommunal- og regionaldepartementet har gitt til kontrollutvalgsforskriften legger man til grunn at selskapskontrollen består av to komponenter. Det er for det første det som defineres som en eierskapskontroll, og for det andre en forvaltningsrevisjon slik den defineres i revisjonsforskriftens kapittel 3. Departementet poengterer i denne sammenheng at eierskapskontrollen er en obligatorisk del av selskapskontrollen, mens forvaltningsrevisjon er frivillig. Vi har tidligere poengtert at både loven og forskriften er generelt utformet, og etterlater et visst tolkingsrom for kommunene når de skal etablere en plan for selskapskontroll. Heller ikke i kommentarene som departementet har gitt til loven/forskriften blir det gitt noen klare føringer i forhold til hvordan den obligatorisk eierkontrollen skal gjennomføres. Det blir imidlertid gitt noen generelle betraktninger hvor man for eksempel trekker fram at det som inngår i eierkontrollen er *”de undersøkelser m.m. som den som utfører kontrollen anser nødvendig for å kunne gi en kvalifisert vurdering av forvaltningen av eierinteressene.”* Videre sier man at kontrollen normalt vil dreie seg om å kontrollere at den som forvalter kommunens/fylkeskommunens eierskap utøver myndigheten på den måte som er fastsatt i angjeldende virksomhetslov, for eksempel aksjeloven. Det omfatter også en vurdering av om den som utøver eierinteressene gjør dette i samsvar med eierens vedtak og forutsetninger for forvaltningen av eierinteressene.

Når det gjelder kommunenes håndtering av dette så varierer det både i forhold til hvor langt man har kommet i prosessen med å formulere en plan for selskapskontroll slik loven foreskriver og i forhold til hva som er innholdet i den kontrollaktivitet som gjennomføres eller planlegges gjennomført.

På nåværende tidspunkt (desember 2006) er det kommunene Bodø, Steinkjer, Hamar, Asker og Tønsberg som har en politisk vedtatt plan for selskapskontroll. Når det gjelder Bodø, Steinkjer og Tønsberg så ble disse kommunenes planer for selskapskontroll politisk behandlet og vedtatt i desember 2005, og ble slik sett vedtatt innenfor den fristen som er satt i kontrollutvalgsforskriften. Hamar kommunes plan for selskapskontroll ble politisk behandlet og vedtatt i februar 2006, og Asker kommune sin plan for selskapskontroll ble vedtatt i slutten av oktober 2006. Bergen kommune har på tross av iherdige forsøk fortsatt ikke fått vedtatt noen plan for selskapskontroll. Vi skal se litt nærmere på hvordan dette med plan for selskapskontroll har blitt håndtert i de ulike kommunene, og spesielt på

Bergen og Steinkjer kommune som i denne sammenheng synes å ha den grundigste gjennomgangen.

6.3.1 Bergen kommune

Bergen kommune hadde ved inngangen til desember 2006 ingen politisk vedtatt plan for selskapskontroll. En medvirkende årsak til dette er antakelig at byrådets forslag til eierskapsmelding ikke ble vedtatt i bystyret. Eierskapsmeldingen skulle nettopp klargjøre hva som er kommunens eierskapspolitikk i forhold til de ulike selskap kommunen har eierinteresser i, og slik sett gi sentrale føringer i forhold til hva selskapskontrollen skulle innrettes mot. Et notat fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring illustrerer dette meget godt. Her går det fram at man er av den oppfatning at så lenge kommunen ikke har et samlet styringsdokument som viser hva som er kommunens eierskapspolitikk i forhold til de ulike selskap kommunen har eierinteresser i, så har man heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å kunne drive selskapskontroll slik de nye bestemmelsene i kommuneloven legger opp til. Videre hevdes det at det derfor er lite hensiktsmessig å foreta seg noe overfor selskapene før kommunen har på plass instrumentene for eierstyring.

At Bergen kommune foreløpig ikke har en vedtatt plan for selskapskontroll innebærer imidlertid ikke at det har vært fravær av prosesser rundt emnet. Allerede i 2004 startet kommunerevisjon og kontrollutvalget i Bergen kommune arbeidet med å tolke departementets signaler i forhold til den nye kommuneloven og kontrollutvalgsforskriften. I mars 2005 bestemte kontrollutvalget at kontrollutvalgssekretariatet skulle starte arbeidet med nødvendige avklaringer, utarbeiding av reglement, retningslinjer og instruksjer samt plan for selskapskontroll slik at bystyret kunne vedta planen innen 31/12 2005, dvs i henhold til fristen i den nye kontrollutvalgsforskriften.

I løpet av våren 2005 arbeidet kontrollutvalget ved sekretariatet med oppfølging av saken. Samme vår ble også byrådets eierskapsmelding offentliggjort, men var foreløpig ikke politisk behandlet. Kontrollutvalgssekretariatet antyder i sitt arbeid at man likevel kan trekke vekslers på eierskapsmeldingen i arbeidet med å utforme retningslinjer for selskapskontroll. Det gjelder særlig eierskapsmeldingens inndeling i henholdsvis finansielt, politisk og blandet eierskap. Samtidig går det fram av dokumentene fra behandlingen i kontrollutvalget at man ventet på at eierskapsmeldingen skulle bli vedtatt når den skulle opp i bystyret tidlig på høsten i 2005. Eierskapsmeldingen med tilhørende eierstrategier skulle slik sett være en utløsende faktor og en konkret forankring for selskapskontrollregimet.

I midten av september 2005 vedtok imidlertid bystyret å sende eierskapsmeldingen tilbake til byrådet, uten at det ble gitt noen konkrete føringer for hvordan oppfølgingen av eierskapsmeldingen skulle være eller hvilke prinsipper som skulle legges til grunn for kommunens utøvelse av sitt eierskap. Dermed tok saken rundt kontrollutvalgets arbeid en litt annen retning. På grunn av at eierskapsmeldingen ikke ble vedtatt, så anså man at grunnlaget for selskapskontrollen ikke var tilstrekkelig konkretisert. Kontrollutvalgssekretariatet arbeidet derfor fram forslag til plan for eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon på et mer overordnet og generelt nivå. Denne ble vedtatt av kontrollutvalget i november 2005 og senere overlevert bystyrekomiteé for finans, kultur og næring for behandling og oversendelse til bystyret. I denne planen, som altså befinner seg på et generelt og overordnet plan, tas det til etterretning at byrådets eierskapsmelding ikke ble vedtatt, og kontrollutvalget la derfor opp til å se eierskapsutøvelse og kontrollen med denne som ledd i en utviklingsprosess. Bystyrekomiteé for finans, kultur og næring behandlet saken og vedtok å usette den. Samtidig fremmet komiteen et alternativ forslag i retning av utarbeidelse av en mer konkret plan for selskapskontroll. Innstillingen fra komiteen ble vedtatt av bystyret i mars 2006, og innebar ny anmodning til kontrollutvalget om å utarbeide ny plan for selskapskontroll, samt fastsette hvilke dokumenter selskapene skal oversende kommunen, kontrollutvalg og kommunerevisjonen for å gjennomføre selskapskontrollen. Det ble samtidig vedtatt at bystyret skulle be byrådet konkretisere grunnlaget for kontrollen, og fremme forslag til hva kommunen skal bygge sitt eierskap på, med retningslinjer hvordan dette eierskapet skal utøves.

Derfra ble saken ført videre av kommunerevisjon og kontrollutvalget som laget retningslinjer til hva som burde ligge i selskapskontrollen. Når det gjelder innholdet i retningslinjene, som kontrollutvalget selv kaller for et planmemo, så har man for eksempel tatt høyde for forskjellen mellom obligatorisk eierskapskontroll og valgfri forvaltningsrevisjon. I tillegg har retningslinjene i Bergen i noen grad tatt utgangspunkt i kommunens eiermelding, ved at man har tydeliggjort at de tre formene for eierskap vil kalle på ulike former for eierskapskontroll. Siste utvikling i saken (nov/des 2006) er at den ble vedtatt av kontrollutvalget den 7. november 2006 og oversendt bystyrekomiteé for finans, kultur og næring. Den 28. november valgte imidlertid lederen for kontrollutvalget å trekke tilbake saken fra komité for finans, kultur og næring. Begrunnelsen for dette var ikke tilgjengelig på det tidspunkt denne rapporten ble skrevet.

Skal man gjøre en vurdering av prosessen rundt forsøket på å få etablert en plan for selskapskontroll i Bergen kommune, så er det to forhold som må sees nærmere på. Det første er innholdet i det praktiske arbeidet kontrollutvalget og kontrollutvalgets sekretariat har gjort. Det andre er den politiske behandlingen saken har fått.

Når det gjelder kontrollutvalgets, og særlig kontrollutvalgssekretariatets arbeid, så er det tydelig at man har gjort et grundig forarbeid hvor man utvilsomt har satt seg inn i det nye lovgrunnlaget rundt selskapskontroll som ble etablert i 2004. Man har også studert forarbeidene til loven ved å se på departementets merknader. I tillegg til dette har man i prosessen vist til erfaringer både fra Riksrevisjonens opplegg for tilsyn og kontroll med de statlige aksjeselskapene, og hvordan Oslo kommune har innrettet seg i forhold til mål og strategier i forhold til eierskap i Oslo kommunes selskap. Man viser også til den svenske kommunallovgivningen og hvordan dette med eierstrategier er langt mer framtredd enn i den norske lovgivningen. Det synes slik sett rimelig klart at kontrollutvalget har vært seg bevisst de krav og utfordringer knyttet til det å skulle utforme et regime for kommunal selskapskontroll. Utgangspunktet, særlig etter det siste forslaget til retningslinjer og plan for selskapskontroll som ble fremlagt, burde derfor være godt tilrettelagt for endelig å få en plan for selskapskontroll politisk vedtatt.

Det er derfor noe forunderlig at Bergen kommune til tross for en relativt grundig forprosess fortsatt ikke har en politisk vedtatt plan for selskapskontroll i tråd med lovverket. Det kan i denne sammenheng virke som den politiske uenigheten rundt eierskapsmeldingen har hatt negativ innvirkning på muligheten for å få vedtatt en plan for selskapskontroll. Hvis man først skal si noe positivt om debatten rundt eierskapsmeldingen, så er det at man har fått debatt rundt dette med eierskapsstrategier, som igjen har fått fram i lyset noen dilemmaer knyttet til nettopp styring og kontroll. Et argument som har blitt trukket fram i flere sammenhenger, blant annet fra byrådsleder for finans og finansdirektøren, er at så lenge man ikke har noen eierstrategi, så vil det nærmest være meningsløst å foreta eierskapskontroll. For hvilke parametere skal eierskapet kontrolleres opp mot? Dette er i høyeste grad et relevant argument og en sentral problemstilling. Men i forhold til lovens retningslinjer og intensjoner rundt plan for selskapskontroll, så kan nok denne forståelsen framstå som noe endimensjonal.

Det kan virke som man fra politisk hold ser for seg at man først må definere eierskapet og deretter utvikle eierstrategier for de aktuelle selskaper, før man kan identifisere måleparametere og til slutt iverksette kontroll. Slik sett er ikke kontroll annet enn en funksjon i styringskjeden. Problemet med en slik endimensjonal forståelse er at man kan risikere å overse lovgivers intensjoner med det nye lovgrunnlaget rundt selskapskontroll. En av intensjonene til lovgiver er nettopp å få fokus på eierskap og eierskapsstrategier. Dette er for øvrig noe kontrollutvalgssekretariatet i Bergen viser til når man antyder at selskapskontroll og utvikling av eierskapsstrategier må sees i sammenheng og forstås som en slags utviklingsprosess hvor det ene kan drive fram det andre. I denne sammenheng er

det viktig å minne om at det som i henhold til loven skal vedtas politisk, er en plan for selskapskontroll, og ikke nødvendigvis utførelsen av kontrollen i detalj. En slik forståelse åpner opp for en mer prosessuell tilnærming, og da kanskje i retning av en utviklingsprosess slik kontrollutvalgssekretariatet antyder. Hva som kan tenkes å inngå i en slik utviklingsprosess vil selvsagt variere fra kommune til kommune, og avhenge blant annet av selskapsomfang og hvorvidt det allerede eksisterer eierstrategier. En mulighet kan være at man politisk vedtar en overordnet og generell plan for selskapskontroll slik flere kommuner allerede synes å ha gjort. Når kontrollutvalget deretter skal iverksette kontroll i henhold til denne planen, så vil man kanskje erfare at det ikke eksisterer entydige eierskapsstrategier, måleparametere etc for de selskaper som skal kontrolleres. Da vil det være kontrollutvalgets oppgave å rapportere dette til bystyret, og det vil være opp til bystyret å iverksette en prosess som kan sørge for at eierskapsstrategier blir etablert på en slik måte at selskapskontrollen over tid blir mer effektiv. Slik sett kan en plan for selskapskontroll være et springbrett for utvikling av den strategiske delen av eierrollen.

6.3.2 Steinkjer kommune

Steinkjer kommunestyre vedtok sin plan for selskapskontroll i desember 2005. Den er utarbeidet av KOMSEK, som er sekretariat for kontrollutvalgene i Trøndelag. Innledningsvis i planen listes det opp rent informative aspekter rundt hvordan lovverket behandler dette, og hva som er kontrollutvalgenes oppgave. Samtidig blir det gjort en viktig grensedragnings i forhold til selskapenes egne organer. Av planen til Steinkjer går det for eksempel fram at man ikke skal kontrollere rent forretningsmessige disposisjoner, fordi dette er noe som faller inn under styrets ansvar. Samtidig poengteres det at for selskap om driver med offentlig tjenesteproduksjon, så vil det være viktig å vurdere andre faktorer ut over de rent økonomiske.

Planen til Steinkjer kommune viser at kommunen helt klart har tolket lovverket i tråd med departementets egne kommentarer. Det vil si at man deler kontrollen inn i en obligatorisk eierskapskontroll og en valgfri forvaltningsrevisjon. I planen deles deretter den obligatoriske eierskapskontrollen inn i to. Det gjelder for det første kontroll ved selskapsetablering eller ved kjøp av aksjer/andeler i selskap. Kontrollen i slike tilfeller går ut på å vurdere om verdiene kommunen skyter inn i selskapet er i samsvar med kommunestyrets vedtak/forutsetninger og om de samme verdiene står i et rimelig forhold til motytelsen i form av aksjer, innskuddskapital osv. Den andre delen av den obligatoriske eierskapskontrollen omhandler det som Steinkjer kaller ordinær selskapskontroll. Dette handler om kontroll med at virksomheten foregår i tråd med gjeldende lover og regler, inkludert selskapets

egne vedtekter, kontroll med at virksomheten foregår innenfor rammene av kommunens vedtak og forutsetninger, vurdering av den enkelte virksomhet sett fra eierperspektiv, fokus på om selskapet drives på en økonomisk forsvarlig måte og om selskapet forvalter sine eiendeler og kapital på en sunn og effektiv måte. En annen viktig spesifisering som går fram av planen er at dersom kommunen har oppnevnt representanter til selskapets styre og generalforsamling/representantskap, så kan det også være aktuelt å vurdere den rolle disse har for å sikre at selskapet drives innefor de rammene kommunen har satt som forutsetning for sitt engasjement i selskapet.

Når det gjelder tolkingen av den valgfrie delen av selskapskontrollen, forvaltningsrevisjon, så definerer Steinkjer kommune dette som systematiske undersøkelser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkning. Formålet med denne kontrollen skal være å gi relevant informasjon til kommunestyret om iverksetting og virkninger av offentlige tiltak.

Den første delen av planen er av ren informativ karakter, hvor viktige tolkninger og avklaringer gjøres. I stor grad kan dette sies å være i tråd både med lovverket og departementets egne kommentarer til loven og forskriften. Etter denne mer informative innledningen skisseres en mer spesifisert plan for selskapskontroll for perioden 2006-2008.

I den spesifiserte delen er det vedlagt en oversikt over de selskap som Steinkjer kommune har eierskap i. Samtidig tas det forbehold om at antall selskap som kan bli gjenstand for selskapskontroll initiert av kontrollutvalget vil være begrenset av tilgjengelige kontrollressurser. Planen har ingen oversikt over navn på de selskap som faktisk skal kontrolleres, antakelig fordi dette er noe som vil bli bestemt av kontrollutvalget med bakgrunn i tilgjengelige ressurser etc. I den detaljerte planen er det samtidig poengtert at selskapskontrollen kan omfatte både obligatorisk eierskapskontroll og valgfri forvaltningsrevisjon.

I planen er det utarbeidet 5 prioriteringskriterier i forhold til hvilke selskaper som skal prioriteres. Det gjelder 1) selskap som gir et direkte tjenestetilbud til kommunens innbyggere, 2) selskap som har et samfunnsmessig ansvar, 3) selskap som leverer virksomhetskritiske tjenester til kommunen, 4) selskap som er heleid av kommunen og 5) selskap der kommunen har betydelig eierinteresse i antall aksjer, og hvor man gjennom selskapsvedtektene er sikret innsyn. Kriteriene synes slik sett å harmonere med departementets merknader til kontrollutvalgsforskriften.

Når det gjelder gjennomføringen av den delen av selskapskontroll som omhandler eierskapskontroll, så går det fram av planen at den skal gjennomføres av Komsek

Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget. Komsek Trøndelag er sekretariat for kontrollutvalgene i Nord- Trøndelag fylkeskommune og Innherred Samkommune. Når det gjelder utvidet forvaltningsrevisjon, i de tilfeller det kan være aktuelt, så er det Komrev Trøndelag som er utfører. Oppdragene ifm med selskapskontroll kan også settes ut til private revisjonsfirmaer. Den som gjennomfører selskapskontroll skal i henhold til planen rapportere til kontrollutvalget minst en gang pr år, og kontrollutvalget rapporterer selv årlig til kommunestyret.

Når det gjelder Steinkjer kommunes plan for selskapskontroll så er inntrykket at den ligger tett opp til de forutsetningene som ligger i loven og kontrollutvalgsforskriften, og her har man tydeligvis også vært opptatt av å skaffe kunnskap om hva som har vært departementets intensjoner. Planen burde slik sett kunne fungere som et godt utgangspunkt. Når det gjelder hvordan selskapskontrollen utføres i praksis, så er det tydelig at kommunen befinner seg i en fase hvor kontrollutvalget er inne i en mer aktiv fase enn tidligere. Blant annet har kontrollutvalget nå begynt å rette fokus på eierstrategier, noe man har hatt et lite bevisst forhold til tidligere.

6.3.3 Bodø, Hamar, Tønsberg og Asker kommune

Når det gjelder de fire siste kommunene så er det, hvis man legger selve innholdet i plan for selskapskontroll til grunn, lite som skiller dem. Innholdet i planen viser at man har fått med det mest elementære. Blant annet poengteres det i planene at selskapskontroll består av en obligatorisk eierskapskontroll og en valgfri forvaltningsrevisjon. Man nevner for så vidt hva dette bør handle om, men på et generelt og overordnet plan. I noen grad listes det også opp hvilke selskaper det skal gjennomføres kontroll i, men for eksempel Asker kommune nøyer seg med å gi en oversikt over alle selskap i kommunen som i henhold til loven kan omfattes av selskapskontroll. Deretter overlates det til kontrollutvalget å presisere nærmere hvilke selskaper som i praksis skal kontrolleres. I Tønsberg kommune kan det synes som man er bevisst problematikken rundt det forhold at det ikke eksisterer formelle eierstrategier for kommunens selskap, og at det slik sett er en utfordring i forhold til den praktiske gjennomføringen av kontrollaktivitet. I Bodø kommune er det også en bevissthet knyttet til dette med fravær av eierstrategier, noe som har kommet klart fram i prosessen rundt etableringen av Nordlandsbadet. Lærdommen herfra har som tidligere nevnt medført at kommunestyret etter innstilling fra kontrollutvalget og kommunerevisjon har besluttet å sette i gang et arbeid med å etablere eierstrategier for kommunens selskap.

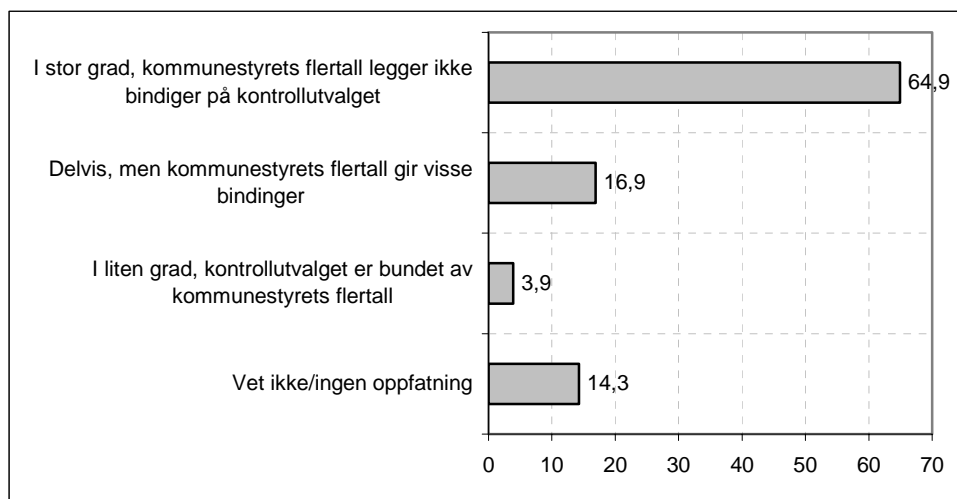
6.3.4 Kontrollutvalgenes uavhengighet

Uavhengighet og objektivitet vil være en viktig betingelse for kontrollutvalgenes troverdighet. Dette innebærer en utfordring for kontrollutvalgene. På den ene siden er uavhengighet viktig for å kunne utføre kontroll- og tilsynsarbeid på en pålitelig måte. På den annen side vil en viss nærhet og samarbeid med ulike politisk/administrative organ i kommunen være viktig for å få tilgang til informasjon om de politiske og administrative beslutningsprosessene. Kontrollutvalgenes indre dynamikk vil kunne fortelle noe om graden av uavhengighet. På den ene siden kan man tenke seg at utvalget fungerer som et enhetlig kollegium og at kontroll- og tilsynsaktivitet enten gjennomføres proaktivt i henhold til en omforent plan eller reaktivt etter oppståtte behov. På den annen side er det selvsagt også mulig å tenke seg at kontrollutvalget ikke alltid fungerer som et kollegium, men mer som en samling av enkeltmennesker hvis lojalitet er skiftende. I noen tilfeller kan det for eksempel tenkes at den partipolitiske lojaliteten er sterkere enn lojaliteten mot utvalget. I slike sammenhenger er det ikke utenkelig at et politisk mindretall i utvalget som ønsker å iverksette kontrolltiltak kan bli blokkert av et flertall som ikke ønsker det. Slik sett kan det tenkes at både politisk sammensetting og andel av utvalgsmedlemmer rekruttert utenfor kommunestyret kan ha betydning for uavhengigheten.

Trekk ved de formelle lovene og reglene rundt kontrollutvalg kan også virke både negativt og positivt på utvalgenes uavhengighet. På den ene siden trekkes det opp klare retningslinjer i forhold til rolleavklaringen mot andre instanser, som er med på å styrke uavhengigheten. På den annen side eksisterer det ordninger som i noen tilfeller kan tenkes å svekke uavhengigheten. Det har blant annet blitt hevdet at kommunestyrets mulighet til å avsette kontrollutvalget er noe som kan legge negative føringer på kontrollutvalgets arbeid.

I tillegg til dette er det også andre forhold som kan tenkes å påvirke kontrollutvalgenes uavhengighet. Dette gjelder for eksempel den kompetansemessige sammensettingen i kontrollutvalget og de ressurser som er tilgjengelige for utvalget. Ikke minst kan det tenkes at mer grunnleggende strukturelle egenskaper ved den enkelte kommune, først og fremst variasjoner i kommunestørrelse, kan spille inn på spørsmålet om uavhengighet. Nærheten mellom folkevalgte og lokalsamfunnet for øvrig fremheves gjerne som et demokratisk fortrinn i små kommuner. Men samtidig kan denne nærheten representere en utfordring; når lokalpolitiske vedtak berører ens naboer og omgangskrets – og kanskje ikke så mange andre – kan det åpne for beslutningsvegving, spesialtilpassede løsninger og habilitetsutfordringer. I den grad dette representerer en reell utfordring, er det i så fall også en utfordring for kontrollutvalgene.

Vårt datamateriale viser imidlertid at dette med uavhengighet ikke blir oppfattet som noe problem verken av kontrollutvalgene selv eller av den kommunale organisasjonen. I tabellen under går det klart fram at flesteparten av respondentene mener at kontrollutvalgene i stor grad har mulighet til å opptre som uavhengig kontrollinstans, mens svært få mener at kontrollutvalget er bundet av kommunestyrets flertall.



Figur 22: I hvilken grad har kommunens kontrollutvalg mulighet til å opptre som uavhengig kontrollinstans? Prosent. N=154.

Inntrykket av kontrollutvalgene som relativt uavhengige organ understøttes også av de intervjuene vi har gjort med kontrollutvalgslederne. Her går det fram at kontrollutvalgene i stor grad framstår som samstemte organ med felles mål. Vi har for eksempel ikke avdekket nevneverdig grad av politisering av arbeidet i kontrollutvalgene. Politiske konflikter eller skillelinjer trekkes i liten grad inn i det arbeidet kontrollutvalgene gjennomfører i forhold til selskapskontroll. Datamaterialet gir dermed ingen støtte til den tvil som i den senere tid har blitt reist angående kontrollutvalgenes uavhengighet. Argumentet har vært at vedtak i kontrollutvalget baserer seg på flertallsavgjørelser. Da kan situasjoner oppstå hvor et politisk flertall i kontrollutvalget blokkerer mindretallets ønske om å gjennomføre påkrevd kontroll- og tilsynsaktivitet. Et annet argument har basis i regelverket som sier at kommunestyret kan avsette et kontrollutvalg som ikke fungerer, for deretter å foreta nyvalg. I denne sammenheng har det blitt hevdet at kommunestyret kan avsette et kontrollutvalg som fungerer "for godt", og at nødvendig kontrollaktivitet på denne måten stoppes. Det finnes som sagt ingen

holdepunkter i vårt datamateriale som kan bekrefte tilstedeværelsen av en slik problematikk, annet enn på et teoretisk plan.

Datamaterialet peker først og fremst i retning av kontrollutvalgene som selvstendige og nøytrale kontrollorgan upåvirket av politiske skillelinjer. Det eksisterer selvsagt bånd mellom kontrollutvalgene og de partipolitiske miljøene, men dette synes ikke å ha nevneverdig innvirkning verken på muligheten til å initiere kontrollaktivitet eller på selve innholdet i kontrollen.

7. FRAGMENTERINGENS UTFORDRING

7.1 STYRING OG EIERROLLE

En utgangshypotese for oss har som nevnt vært at et økt omfang av selskapsorganisering i kommunene bidrar til at styringsformer endres fra "hands-on" forvaltningsstyring i retning av en kontraktdialog mellom eier og selskap eller foretak. Et hovedinntrykk er at kommunene har tatt inn over seg at selskapsorganisering og fristilling innebærer å gi slipp på en tradisjonell form for forvaltningsstyring, men ikke i samme grad har tatt inn over seg hva den nye rollen skal være. Det viktige spørsmålet som reises i lys av dette, er hvorvidt en slik situasjon bidrar til en mer passiv eierskapsrolle enn det som er ønskelig. Svaret kan synes å være et betinget ja.

Når det gjelder det å fristille kommunal virksomhet gjennom å selskapsorganisere, refererer kommunene først og fremst til hva man ønsker å oppnå med selskapsetableringen. Men dette ser imidlertid ikke alltid ut til å være begrunnet i et forutgående problem som kaller på selskapsetablering som løsning. Sett fra et instrumentelt ståsted burde kommunenes begrunnelse for å opprette fristilte selskaper ideelt sett være begrunnet i lokale problemer og utfordringer. Selv om det er hevet over enhver tvil at det i alle de studerte kommunene blir tatt rasjonelle overveielser og vurderinger, varierer det som sagt i forhold til hvor dypt det stikker.

7.1.1 Behovet for eierroller

Ut fra vårt datamateriale kan det virke som nettopp endringen i forhold til kommunestyrets nye rolle er problematisk. Selskapsorganisering innebærer på mange måter radikale endringer i forhold til hvordan deler av kommunal tjenesteproduksjon skal foregå. Likevel fortsetter det politiske systemet som før, og man er lite opptatt av hvordan man kan sikre en viss kontroll over den virksomhet som har blitt fristilt. Generelt har det vært lite fokus på det å utvikle politiske styringssignaler utover de generelle rammevilkårene man finner i forbindelse med utvikling av vedtekter for selskapene. Eierstyring innebærer endret tidsbruk og behov for oppbygging av ny kompetanse hos politiske organer. Dette framstår som relativt upløyd mark i våre undersøkelseskommuner, og kommunenes politiske organer er i stor grad basert på tradisjonell politisk-administrativ styring av kommunal virksomhet. Et eksempel på dette er hvordan administrerende direktør i et av våre case-selskaper betegner relasjonen til det politiske systemet; *"Den eneste kontakten det politiske systemet har med selskapet er om høsten i*

forbindelse med budsjettbehandlingen”. Det finnes i vårt datamateriale flere andre eksempler på at man politisk sett har gått inn i et passivt lederskap når man burde kunne forvente å finne et aktivt og strategisk politisk lederskap. Det bekymringsfulle med dette er at man politisk sett først går i front og vedtar nye organisasjonsformer, for så i neste omgang å sette seg på sidelinjen uten å forholde seg til de nye prinsippene på en konstruktiv måte. Det er betimelig å spørre om bevisstheten rundt slike utfordringer har vært sterk nok i de kommunene vi har materiale fra.

Det kan etter vår oppfatning også settes spørsmålstegn ved om man ikke må modifisere en antagelse om at selskapsorganisering fører til mer transparens, oversiktighet og klarere ansvarlinjer. Det kan stilles spørsmål ved om ikke KF-modellen nettopp bidrar til at kommunal virksomhet blir mer kompleks, stikk i strid med lovnadene til modellen. Nye styringsteknikker er kommet i tillegg til de eksisterende, og resultatet er blitt mer divergens og heterogenitet. Et eksempel kan være den brutte rådmannslinjen – som kanskje ikke er så brutt likevel. Intervjudataene som nevnt på at kommunenes administrative ledelse langt fra er uinformert om aktiviteten i selskapene. Men styringsmessig representerer dette en utfordring og et dilemma, nemlig hvordan slik informasjon skal håndteres av kommuneorganisasjonen. KF-modellen framstår i denne sammenhengen som en utfordrende organisasjonsmessig hybrid.

Et annet aspekt ved styringsdialogen som det for eksempel kan være grunn til å sette søkelyset på, er som nevnt hvorfor vedtektsinstituttet ikke ser ut til å stå sterkere. Som nevnt er det vårt inntrykk at politisk tautrekking i liten grad har forekommet i forbindelse med utforming av vedtekter for selskapene. At vedtektsinstituttet ikke representerer et sterkere styringsinstrument må som nevnt sees i sammenheng med en mangel på en gjennomgripende, generell og prinsipiell debatt rundt kommunalt eierskap i kommunene.

Dette illustrerer etter vår vurdering det faktum at det ikke er et stort tilfang av eierstrategier i de kommunene vi har studert, i alle fall ikke i overordnet og formell forstand. Det er som sagt bare Bergen kommune som har forsøkt å utvikle en gjennomgripende og formell overordnet eierstrategi, selv om denne ikke har blitt vedtatt politisk. Med et mulig unntak for Bodø kommune er det ingen av kommunene som har startet opp noen tilsvarende prosess, selv om flere av våre informanter er bevisst behovet for nettopp å gjøre dette. Men som vi har poengtert foran: fravær av formelle eierstrategier betyr nødvendigvis ikke at kommunene ikke har noe strategisk mål med sitt eierskap *i de enkelte selskap*. Strategiske føringer kan være implisitt implementert likevel. Det springende punktet er imidlertid hvorvidt slike føringer vil ha tilstrekkelig tyngde i forhold til å styre

selskapene effektivt. Når slike føringer bare i begrenset grad kan spores tilbake til politiske vedtak, kan det stilles spørsmål ved om det i realiteten er eierstrategier vi snakker om.

Utfordringen består åpenbart i at uklarheter om eierstrategier kan føre til en situasjon hvor selskapene selv definerer hva som er eiers interesser i selskapet. I den grad dette skjer nærmer vi oss et demokratisk problem; i ytterste konsekvens snakker vi i så fall om den politiske styringens abdikasjon. Og selv om fristillingens logikk og implementeringen av NPM-modeller i kommunal sektor har vært gjenstand for berettiget kritikk, innebærer ikke denne typen tenkning at politikerne abdiserer, men at styringsrollen endres til noe *annet* enn det den er i den tradisjonelle kommuneorganisasjonen. Åpenbart er det slik at om en velger å legge ut deler av sin virksomhet i selskaper, så innebærer det også at noe av styringsretten overføres. Og nettopp her finnes en grunnleggende demokratisk utfordring ved fristilling av offentlig virksomhet. Det handler altså om rolleutforming mellom de politiske institusjonene på den ene siden og selskapsorganene på den andre siden.

Hva dette ”annet” i det politiske nivåets styringsrolle skal være, synes nettopp å være problematisk å definere for de kommunene vi har studert. Dette betyr likevel ikke at det politiske nivået i disse kommunene har kastet kortene; styring forekommer åpenbart. Men for å definere hva lokaldemokratiets rolle i en situasjon preget av fokus på selskapsorganisering skal være, blir nettopp en politisk vedtatt eierstrategi viktig for å gi kjøtt og blod til politikernes ”nye” rolle. Først og fremst fordi dette vil det sette klare rammer for hva kommunen ønsker å oppnå med sine selskaper, og fordi det er viktig å oppnå en fornuftig balanse mellom samfunnsmessige og mer forretningsmessige mål. I så måte bør styringsgrep kanskje i sterkere grad varieres mellom rent kommersielle selskaper der det kanskje er viktigere å ha et sterkere innslag av næringslivsrepresentanter i styrene, sammenlignet med selskaper som har bredere samfunnsmessige målsettinger. Dernest vil en eierstrategi være et sentralt utgangspunkt for kommunens praktiske utøvelse av styring og kontroll; blant annet vil dette være en viktig forutsetning for kontrollutvalgets gjennomføring av en effektiv selskapskontroll.

Et viktig fundament for å utvikle et sterkere fokus på eierrollen er imidlertid at det politiske nivået i kommunene har kunnskap, oversikt og engasjement i forhold til selskapsorganiseringen. I så måte er det også grunn til å påpeke den demokratiske utfordringen som ligger i at et relativt mange av kommunenes politikere ikke mener å ha tilstrekkelig oversikt over selskapsorganiseringen i sin kommune.

7.1.2 Styrerrommet og styringsdialogen

Når de enkelte selskapsstyrenes kompetanse vurderes i intervjumaterialet, er ”profesjonalitet” som nevnt et sentralt stikkord for mange av våre informanter. Dette relaterer seg både til hvordan erfaring og fartstid i styrerom og faglig kompetanse er viktige variabler for god selskapsstyring. Men det handler også om ”profesjonalitet” i forhold til de politiske styrerepresentantenes evne til å holde orden i den rollemessige hattehylla. Men dette vurderes likevel langt fra utelukkende som et problem; behovet for politisk kompetanse – i betydning av å være sensitiv for lokalpolitiske beslutningsprosesser – anerkjennes som et viktig tilfang til styrenes kompetanse av de fleste. Og det er åpenbart slik at politisk tilhørighet spiller en sentral rolle i sammensettingen av selskapsstyrene. Vårt materiale antyder imidlertid at dette i liten grad representerer en praktisk styringsutfordring. Det er et klart trekk at styrene i vårt materiale betraktes som ”profesjonelle” i så måte.

Men det er etter vår oppfatning en utfordring knyttet til hvordan disse styringsprosessene på ”mikronivå” – i det enkelte selskap – knyttes til en bredere diskurs om eierstyring, og dermed til læring i kommuneorganisasjonen. Vårt materiale gir som sagt ikke inntrykk av at kommunene som eiere legger stor vekt på å framskaffe en *samlet* fremstilling av selskapsdriften. Kommunestyrene ser heller ut til å bli presentert for en ganske fragmentert informasjon om selskapsdriften, som i liten grad koblet til en evaluering av kommunale eierstrategier. Vi mener det er grunn til å tro at det i så måte er en sammenheng med den tendensen til sviktende engasjement rundt selskapsorganiseringen som enkelte signaliserer.

For øvrig finnes det få konkrete eksempler på at uformelle relasjoner spiller noen rolle i styringssammenheng. Uformelle relasjoner oppleves ikke å prege styringen av selskap og foretak i særlig grad – og i den grad det finnes elementer av dette vurderes slike relasjoner like mye som et positivt element som en problematisk eller udemokratisk side ved kommunens selskapsorganisering. Det finnes riktignok elementer av uformelle relasjoner; rådmennenes uformelle rolle er sannsynligvis noe sterkere i styringssammenheng enn det en fristilt selskapsmodell tilsier i prinsippet. Vi må imidlertid også ta høyde for at vårt metodiske og analytiske opplegg bare i begrenset grad har gitt mulighet til innsyn i uformelle styringsrelasjoner.

7.2 SELSKAPSKONTROLL I STARTGROPA

Kommunene i vårt utvalg ser i hovedsak ut til å være ”i startgropa” med å formalisere selskapskontroll, men det synes fortsatt å være utfordringer med hensyn til å spesifisere og operasjonalisere denne kontrollen. Hovedårsaken til dette ligger etter vår oppfatning i at svakt fundamenterte overordnede eierskapsstrategier vanskeliggjør det å definere og operasjonalisere hva det faktisk er som skal kontrolleres. Det kan som sagt virke som man fra politisk hold ser for seg at man først må definere eierskapet og deretter utvikle eierstrategier for de aktuelle selskaper, før man kan identifisere måleparametere og til slutt iverksette kontroll.

Samtidig representerer dette en forenklet forståelse av formålet med selskapskontrollen. En viktig side ved økt fokus på selskapskontroll er nettopp å se selskapskontroll som en utviklingsprosess hvor utvikling av eierstrategier og kontrollaktiviteter må sees i sammenheng. Dette åpner opp for en mer prosessuell tilnærming til kontrollaktiviteten. Hva som kan tenkes å inngå i en slik utviklingsprosess vil som nevnt kunne variere fra kommune til kommune, og avhenge blant annet av selskapsomfang og hvorvidt det allerede eksisterer eierstrategier. En mulighet kan være at man politisk vedtar en overordnet og generell plan for selskapskontroll slik flere kommuner allerede synes å ha gjort. Men i planens møte med selskapsorganiseringens realiteter, vil fraværet av entydige eierskapsstrategier og måleparametere fort avdekkes. Slik sett kan en plan for selskapskontroll være et springbrett for utvikling av den strategiske delen av eierrollen. På mange måter er kontrollutvalgenes planmessige selskapskontroll i ”våre” kommuner i en for tidlig fase til å konkludere om effekten av slik læring. Men for å utvikle et sterkere fokus på eierrolle og eierstrategier, vil kontrollutvalgenes arbeid trolig være en viktig innfallsport til slike prosesser.

For øvrig framstår kontrollutvalgene som relativt uavhengige organ. Kontrollutvalgene framstår i stor grad som samstemte organ med felles mål. Vi har som nevnt ikke avdekket nevneverdig grad av politisering av arbeidet i kontrollutvalgene. Datamaterialet gir dermed ingen støtte til den tvil som i den senere tid har blitt reist angående kontrollutvalgenes uavhengighet. Det eksisterer selvsagt bånd mellom kontrollutvalgene og de partipolitiske miljøene, men dette synes ikke å ha nevneverdig innvirkning verken på muligheten til å initiere kontrollaktivitet eller på selve innholdet i kontrollen.

REFERANSER

- Abrahamson, E. (1996). Technical and Aesthetic Fashion. I B. Czarniawska & G. Sevon (red). *Translating Organizational Change*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Baldersheim, H. & K. Ståhlberg (1994). *Towards the self-regulating municipality: free communes and administrative modernization in Scandinavia*. Aldershot, Ashgate.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations*. Chichester; New York, Wiley.
- Brunsson, N. & J. P. Olsen (1990). *Kan organisasjonsformer velges?* Bergen.
- Christensen, T. & P. Lægreid (1997). *Forvaltningspolitikk: mot new public management*. Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen.
- Christensen, T. & P. Lægreid (1999). *New public management - design, resistance of transformation? a study of how modern reforms are received in a civil service system*. Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen.
- DiMaggio, P. & W. W. Powell (1983). "The Iron Cage revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* **48**: 147-160.
- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell (1991). Introduction. I P. J. DiMaggio & W. W. Powell (red). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago. University of Chicago Press.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo, Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling: bidrag til en anvendt statsvitenskap*. [Oslo], Tano.
- Fayol, H. (1949 / 1916). *General and Industrial Management*. London, Pitman.

- Lawrence, P. R. & J. W. Lorsch (1967). *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University.
- Læg Reid, P. & T. Christensen (2001). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot, Ashgate.
- Læg Reid, P., P. G. Roness, K. A. Røvik, et al. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Oslo, Universitetsforl.
- March, J. G. & C. Heath (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York, Free Press.
- Meyer, J. W. & B. Rowan (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* **83**: 340-363.
- Moe, T. (1990). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. I O. E. Williamson (red). *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York, Oxford University Press.
- NOU (2000:19). Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer. A.-o. administrasjonsdepartementet.
- Pfeffer, J. & G. R. Salancik (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York, Harper & Row.
- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat: myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (1996). Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. I B. S. G. Czarniawska (red). *Translating Organizational Change*. Berlin, Walter de Gruyter.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforl.
- Scott, W. R. (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

Taylor, F. W. (1911). *The Principles of scientific management*. New York, Harper & Brothers.

Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. New York, McGraw-Hill.

Tolbert, P. S. & L. Zucker (1983). "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935." *Administrative Science Quarterly*(30): 22-39.

Urwick, L. & L. Gulick (1947). *Papers on the science of administration*. New York, Institute of Public Administration.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. London, William Hodge and Co.

Williamson, O. E. (1981). "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach." *American Journal of Sociology*: 548-577.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.

Zucker, L. G. (1987). "Institutional Theories of Organization." *Annual Review of Sociology* **13**: 443-464.

