

SAMMENDRAG

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. Den overordnede problemstillingen er følgende:

Hvordan har man på kommunalt nivå formelt håndtert styring og kontroll av kommunale selskap, 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 kontraktdialog 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. Intervjudataene 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 fremstår 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.

Styrerommene

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 snau 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 befattning 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.