



# **New Public Management i praksis**

**- En studie av Narvik VAR KF**

**Marianne Dobak Kvensjø**

**Mastergradsoppgave i statsvitenskap**

**Det samfunnsvitenskapelige fakultet**

**Universitetet i Tromsø**

**Våren 2009**



## **Forord**

**Nå som oppgaven er ferdig er flere personer som bør takkes. Den første jeg ønsker å trekke frem og takke er veilederen min Hilde Bjørnå, som fortjener en stor takk for raske og gode tilbakemeldinger. Så vil jeg takke alle som velvillig stilte på intervju, og som har vært med på å gjøre arbeidet med oppgaven spennende og lærerikt.**

**Jeg vil takke mannen min Fredrik og barna mine Kristoffer og Mathilde som har holdt ut med en tidvis fraværende kone og mamma. En stor takk til familien som har lest, rettet og hjulpet til i hverdagen slik at oppgaven til slutt kunne leveres. Takk også til Julia og familien som har latt meg overnatte hver gang jeg har vært i Tromsø og kommet med gode tilbakemeldinger helt på slutten.**

**Så var det endelig min tur...**

**Narvik, mai 2009**

**Marianne Dobak Kvensjø**



# Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning</b>	
1.1 Problemstilling.....	6
1.2 Begrepsavklaring og avgrensning .....	7
1.3 Refleksjoner om fremgangsmåte i studien.....	8
1.3.1 Å måle effektivitet .....	10
1.3.2 Gjennomføring av intervjuer.....	10
1.3.3 Gruppeintervju.....	11
1.3.4 Casestudie og generalisering.....	12
1.3.5 Validiteten og reliabiliteten.....	12
1.3.6 Ethiske overveielser.....	13
1.4 Oppgavens disposisjon.....	13
<b>2. New Public management i kommunal forvaltning.....</b>	<b>15</b>
2.1 New Public Managements teoretiske opphav.....	15
2.2 Årsaker til fremveksten av New Public management.....	15
2.3 Fristilling.....	17
2.4 Fristilling sett i teoretiske rammer.....	19
2.5 Dilemmaer med fristilling.....	21
2.6 Oppsummering.....	22
<b>3. Hvordan nedfelle fristilling og NPM i praksis?.....</b>	<b>24</b>
3.1 Kjennetegn.....	24
3.2 Kritikk av New Public Management.....	28
3.3 Oppsummering.....	29
<b>4. Kommunale foretak og alternative fristillingsformer –rammeverk og praksis...30</b>	
4.1 Organiseringen av kommunale foretak.....	31
4.2 Alternative kommunale fristillingsformer.....	33
4.3 Hvordan kommunene har organisert seg i dag?.....	34
4.4 Hvordan organiserer kommunene VAR-sektoren?.....	35
4.5 Det lovbestemte grunnlaget til VAR-sektoren.....	36
4.6 Oppsummering.....	36

<b>5. Narvik kommune og Narvik VAR KF.....</b>	<b>38</b>
5.1 Narvik kommune.....	38
5.2 VAR-sektoren i Narvik før opprettelsen av kommunalt foretak .....	40
5.3 Hvorfor ønsket man å fristille VAR-sektoren?.....	41
5.4 Konsekvenser for Narvik Kommune ved bruk av fristilling.....	43
5.5 Opprettelsen av Narvik VAR KF.....	44
5.6 Foretakets økonomi.....	46
5.7 Bruk av KOSTRA i Narvik VAR KF.....	47
5.8 Narvik VAR KF sin egenevaluering.....	50
5.9 Oppsummering.....	50
<b>6. Empiri: Hvordan Narvik VAR KF fungerer som kommunalt foretak.....</b>	<b>51</b>
6.1 Før opprettelsen.....	51
6.2 Effektivitet.....	52
6.2.1 Ledelse og personalpolitikk.....	54
6.3 Kontroll.....	54
6.3.1 Hvordan Narvik kommune holder seg orientert.....	54
6.3.2 Forholdet mellom de ulike aktørene.....	55
6.3.3 Formelle og uformelle møteplasser.....	58
6.3.4 Den reelle makten.....	58
6.4 Oppsummering.....	59
<b>7. Analyse: Hvordan fungerer New Public Management i praksis? .....</b>	<b>60</b>
7.1 Opprettelsen .....	60
7.2 Effektiviteten i Narvik VAR KF.....	63
7.3 Kontroll.....	66
7.4 Har selvkostprinsippet noe å si for driften av foretaket? .....	70
7.5 Oppsummering.....	71
<b>8. Avslutning .....</b>	<b>72</b>
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>75</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>80</b>

# 1. Innledning

I dag har kommunene tre hovedfunksjoner som skal ivaretas. Den første av disse er at kommunene skal være demokratiske organer, videre skal kommunene være tjenesteprodusenter. En tredje funksjon er å være samfunnsutviklere. Disse funksjonene kan sees i sammenheng med de verdiene som kommuneforvaltningen opererer etter. Verdiene frihet, demokrati og effektivitet bygger både på kommunenes legitimitet og virke (Hanssen, Helgesen og Vabo 2007). Disse verdiene gjenspeiler seg i funksjonene ved at kommunene opptrer demokratisk med folkevalgte organer. Kommunene skal ha en effektiv tjenesteproduksjon. I tillegg har kommunene fått ganske stor frihet til å gjøre egne prioriteringer. Dette har sammenheng med antagelsen om at kommunene har best innsikt i innbyggernes behov, og hvordan disse bør dekkes. For å møte denne friheten har kommunenes økonomiske ansvar endret seg fra slutten av forrige århundre, blant annet ved at de får en større andel av generelle bevilgninger enn øremerkede midler. Kommunene har med dette blitt mer fristilt fra staten. De har fått muligheten til å ta egne valg, både når det gjelder økonomi, men også i forhold til hvordan de skal organisere sin interne drift. Det blir i dag sett på som en selvfølge at kommunene skal drive mest mulig rasjonelt og effektivt, for mange kommuner kan dette være vanskelig. Mange kommuner sliter i dag med dårlig økonomi, og det kan være vanskelig å møte de krav som stilles fra innbyggerne og staten. I tillegg vil faktorer som kommunenes beliggenhet og størrelse kunne ha en innvirkning på om de klarer å møte kravene på en effektiv måte.

Kommunene har i dag ulike valgmuligheter når de skal møte disse kravene om effektivitet. Et tiltak kommunene kan iverksette er å fristille deler av den kommunale driften ved å opprette egne selskaper enten som kommunale foretak eller aksjeselskap. Jeg vil i oppgaven se på en form for fristilling, foretaksmodellen, og om denne kan være med på å skape en mer effektiv drift. Et kommunalt foretak er underordnet kommunestyret<sup>1</sup> og er en del av kommunens juridiske person<sup>2</sup>. Det er i henhold til kommuneloven av 1992 (kommuneloven) kommunestyret som fatter vedtak om opprettelse, foretakets formål og vedtekter.

---

<sup>1</sup> Jeg vil i oppgaven bruke betegnelsen kommunestyret om det øverste valgte politiske organet i en kommune. I Narvik kommune brukes betegnelsen bystyret om kommunestyret. Jeg finner det allikevel hensiktsmessig å bruke betegnelsen kommunestyret da det er dette som brukes i kommuneloven.

<sup>2</sup> Et eget rettssubjekt som ikke er en fysisk person.

I denne oppgaven vil jeg se på hvordan Narvik kommune har fristilt deler av sin virksomhet gjennom bruk av foretaksmodellen innenfor VAR<sup>3</sup>-sektoren. VAR -sektoren har oppgaver innenfor vann, avløp og renovasjon. Dette er tjenester som er knyttet opp til daglig gjøremål hos innbyggerne og tjenestene utgjør en viktig samfunnsfunksjon.

VAR-sektoren i Narvik kommune drifter tjenester innenfor vann, avløp og renovasjon. Disse tjenestene omfatter blant annet vannverk inklusiv kilder, nedslagsfelt og vassdragsanlegg. Videre har VAR-sektoren ansvar for vann-, avløps- og overvannsledningsnett, vann-, avløps- og overvannskummer, pumpestasjoner, avløpsrensianlegg, anlegg for slambehandling, trykkøkingsstasjoner, trykkreduksjonsstasjoner, høydebasseng og diverse øvrige tekniske installasjoner.<sup>4</sup> Tjenester som er knyttet til renovasjon er innsamling av avfall til husholdningene, drift og vedlikehold av returpunkt<sup>5</sup>, samt transport og deponering av avfall.

## 1.1. Problemstilling

Problemstillingen min i oppgaven er å se på hvordan New Public Management (NPM) fungerer i praksis i det offentlige, særlig med hensyn til effektivitet og kontroll. For å belyse denne problemstillingen ønsker jeg å bruke Narvik VAR kommunale foretak (KF) som case. Jeg ønsker å se på hva slag effektiviseringsgevinster man kan finne i Narvik VAR KF, samt hvordan og i hvilken grad Narvik kommune holder seg orientert og sikrer seg kontroll over foretaket.

Jeg vil i oppgaven bruke New Public Management som teori, og knytte dette opp til Narvik VAR KF for å se på hvordan elementer i NPM brukes i foretaket. NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget den offentlige sektor de siste tiårene. Man kan beskrive NPM med nøkkelord som konkurranse, privatisering, fristilling, brukermedvirkning, orientering mot effektivitet, mål og resultater, direkte kontroll og ansvarliggjøring, og styring gjennom kontrakter og strategisk ledelse (Christensen og Lægreid 2001).

NPM er en reform som er sammensatt av flere ulike reformer, og blir ofte kalt en samlebetegnelse eller handlekurv. Når man bruker NPM som handlekurv gjøres dette ved at

---

<sup>3</sup> VAR står for Vann, avløp og renovasjon

<sup>4</sup> [www.narvikvar.no](http://www.narvikvar.no)

<sup>5</sup> Returpunkt er et samlepunkt med containere for kildesortering av papir, papp, glass, metall og annet avfall.



man velger de reformene og tiltakene som passer best for sin organisasjon. Dette gjør at man har muligheten til å velge bort de tiltakene som man mener ikke passer. Hovedformålet med NPM er at det skal gjøre offentlig sektor mer effektiv. Reformene er inspirert av privat sektor, og er i utgangspunktet markedsorientert (Hood 1991, Christensen og Læg Reid 2001).

## 1.2. Begrepsavklaring og avgrensning

Effektivitet er et vidt begrep som har mange ulike definisjoner. Jeg vil i denne oppgaven ta utgangspunkt i to ulike definisjoner av effektivitet. Den første definisjonen av effektiviseringsbegrepet ser på effektivitet i forvaltningsvirksomhet som forholdet mellom måloppnåelse i vid forstand og ressursbruk (Svardal 1997). Innenfor dette effektivitetsbegrepet vil jeg konsentrere meg om foretakets muligheter for beslutninger, ledelse- og personalpolitikk, service overfor brukerne og på mål og resultater.

Den andre formen for effektivitet er kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet kan ses på som hvordan oppnå høyest mulig produksjon og best mulig resultater for minst mulig kostnader (Sørensen, Borge og Hagen 1999:75). I oppgaven vil jeg bruke begrepet kontroll<sup>6</sup> som ”innebærer først og fremst informasjonshentning i den hensikt å forsikre seg om at selskap opptrer i samsvar med de forutsetningene...(…)... eller mer eller mindre spesifiserte, som politiske eller forvaltningsmessig myndighet måtte ha lagt til grunn for selskapets virksomhet” (Grønlie 1995: 9).

Jeg har pekt på at NPM er sammensatt av ulike elementer. Elementet som kan knyttes til opprettelsen av kommunale foretak er fristilling. Begrepet fristilling har flere definisjoner, og er avhengig av graden av fristilling. I denne oppgaven brukes begrepet om lokale forvaltningsnivåer som har fått større frihet enn tidligere med hensyn til oppgaveløsning.

Det ”...er karakterisert som spredning av oppgaver – eller ønsket om spredning av oppgaver” (Grønlie og Selle 1998:10). I tillegg vil jeg se på fristilling og opprettelsen av foretak i lys av tre ulike perspektiver. Perspektivene ”instrumentell perspektiv”, ”institusjonell perspektiv”

---

<sup>6</sup> Kontroll brukes ofte sammen med begrepet styring. Med styring menes aktiv påvirkning eller forsøk på påvirkning fra myndighetene med hensikt til å få selskapet til å opptre i samsvar med vedkommendes ønsker (Grønlie 1995).

eller ”omgivelsesperspektiv” kan være med på å forklare hvordan organisasjoner utformes, og være med på å gi en bedre forståelse og analyse av problemstillingen.

Det meste av faglitteraturen om fristilling er først og fremst om statlig virksomhet. Denne litteraturen kan allikevel trekkes som en parallell til kommunal virksomhet siden mange av prinsippene og årsakene til ønsket om fristilling er de samme. Både staten og kommunene møter de samme utfordringene, blant annet dilemmaet med å balansere frihet og kontroll.

### **1.3. Refleksjoner om fremgangsmåte i studien**

I oppgaven bruker jeg kvalitativ tilnærming som metode. Kvalitativ metode har som siktemål å skape forståelse. Metoden kjennetegnes ved nærhet til kilden, samt å skape en dypere forståelse for problemstillingen sin (Holme og Solvang 1996). For å belyse problemstillingen er oppgaven i hovedsak basert på intervjuer av personer i sentrale posisjoner. Disse er knyttet opp til kommunens administrative og politiske ledelse, og personer med sentrale roller i foretakets ledelse og styre.

For å få en bredere tilnærming til problemstillingen er oppgaven også basert på dokumentanalyse. Thagaard (1998) definerer dokumentanalyse som dokumenter som er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke det til. Dokumentene jeg har tatt utgangspunkt i er sluttrapporten til prosjektgruppen<sup>7</sup> i Narvik Kommune som hadde som mandat å se på selskapsorganisering utenfor den tradisjonelle kommunale etatsmodellen. Rapporten ble kalt Vann, Avløp og Renovasjon – konsekvenser, foretaksmodellen, forslag til organisering og muligheter og begrensninger, og var ferdig i 2003. Rapporten var et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS. I tillegg til dette dokumentet har jeg analysert foretakets årsmeldinger til kommunestyret, og kommunestyresaker som omhandler foretakets økonomi. Jeg har også analysert dokumenter som omhandler foretakets vedtekter og instruksjer som har vært behandlet i kommunestyret i Narvik. Siden dokumentene er skrevet til et annet formål enn min problemstilling er det viktig at man ser på dokumentene med et kritisk blikk med henhold til kilde, og årsaken til at de er skrevet.

---

<sup>7</sup> Prosjektgruppen besto av to kommuneadvokater, i tillegg til en representant fra administrasjonen, to representanter fra fagforeningene og en representant fra VAR-sektoren. Til gruppen var det også knyttet en ekstern konsulent.

### **1.3.1. Å måle effektivitet**

Å måle effektivitet kan være vanskelig. Dette fordi effektivitet er vidt begrep som har mange variabler som vanskelig lar seg måle. Da oppgaven er basert på kvalitativ metode med intervjuer og dokumentanalyse blir ikke funnene kodet om til tallmateriale slik man ville kunne gjøre ved en kvantitativ tilnærming på problemstillingen. Hellevik (1999:110) beskriver kvalitativ metode som at ”verdiene ikke registreres som tallkoder, men tekster...(…)…Resultatet presenteres ikke i form av tabeller, men som sitater.” Oppfattelsen om foretakets effektivitet er en subjektiv mening hos den enkelte informant. Jeg mener allikevel at man ved hjelp av intervjuene og dokumentanalysen kan belyse problemstillingen på en tilfredsstillende måte med hensyn til å måle effektiviteten.

### **1.3.2. Gjennomføring av intervjuer**

Jeg intervjuet seks personer. Disse personene var foretakets daglige leder og økonomisjef, Narvik kommunes rådmann<sup>8</sup> og ordfører, foretakets nåværende styreleder, samt foretakets styreleder fra opprettelsen og ut året 2007. Daglig leder og økonomisjefen i foretaket ble intervjuet sammen, etter ønske fra daglig leder.

Alle intervjuene ble gjennomført etter informert samtykke fra informantene. Oppgaven er meldt inn og godkjent<sup>9</sup> av Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste AS da opplysninger i intervjuene er meldepliktige etter personopplysningsloven § 31. Intervjumaterialet vil bli behandlet etter gjeldende lovverk.

Jeg valgte å intervju tidligere styreleder for foretaket fordi denne personen er den eneste av informantene med tilknytning til foretaket fra opprettelsen. De andre informantene har tiltrådt sine stillinger eller verv på et senere tidspunkt. Narvik VAR KF har siden opprettelsen hatt to styreledere. For å få belyst problemstillingen best mulig fant jeg det naturlig å intervju både nåværende og tidligere styreleder.

---

<sup>8</sup> Narvik kommune benytter yrkestittel rådmann på kommunens øverste administrative sjef. Jeg vil i oppgaven referere til informanten med denne tittelen, mens jeg vil bruke betegnelsen administrasjonssjef i oppgaven ellers da dette er i henhold til kommuneloven.

<sup>9</sup> Brev datert den 12.01.09 fra Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste AS

Informantene ble kontaktet per telefon eller e-post, og fikk i forkant av intervjuet tilsendt intervjuguide på e-post. Dette da jeg så det som hensiktsmessig at informantene fikk mulighet til å sette seg inn i temaene for intervjuet. Thagaard (1998:86) beskriver en intervjuguide som rekkefølgen av de temaene som skal tas opp. Intervjuguiden må imidlertid være tilstrekkelig fleksibel til at rekkefølgen av temaer kan endres dersom informanten foregriper de temaene som intervjueren skal spørre om.

Selve intervjuene som ble gjennomført var semi- strukturelle. Det vil si at temaene var gitt på forhånd, men at rekkefølgen bestemmes etterhvert i intervjuet (Thagaard 1998). Jeg lot i hovedsak informantene snakke mest mulig og de var innom flere temaer uten at jeg avbrøt dem. Jeg kom med spørsmål og oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig, samt prøvde å lede samtalen rundt de temaene som jeg ønsket å få belyst.

Intervjuene tok i all hovedsak sted på informantenes kontorer, bortsett fra ordføreren som ble intervjuet på et hotell. Intervjuene ble tatt opp på lydfil i sin helhet, samt at jeg noterte litt underveis. På denne måten kunne jeg konsentrere meg på det som ble sagt, og vite at jeg ikke ville overse noen kommentarer fra informantene. Thagaard (1998) påpeker at ved å ta opp intervjuet kan det gi det et formelt preg, samt at det kan oppleves som en hindring av informanten. Jeg opplevde ikke at informantene ble distraherert eller så noen ulempe ved bruk av lydfil.

### **1.3.3. Gruppeintervju**

På et av intervjuene deltok både daglig leder og økonomisjefen i foretaket. Det kan bli sett på som et gruppeintervju. Et gruppeintervju kan defineres som en metode som brukes når flere mennesker diskuterer et tema med en forsker som leder og ordstyrer (Thagaard 1998). Brandth (1996) mener at i gruppeintervjuer kan det oppstå en dynamikk som gjør at informantene har mulighet til å minne hverandre på ting, utfylle hverandre og sjekke egne og andres hukommelse. På den andre siden kan en informant eller synspunkt domineres av gruppesituasjonen fordi informanten med de avvikende standpunktene vegrer seg for å fremme dem (Thagaard 1998).

Både daglig leder og økonomisjefen snakket fritt og var samkjørte. De spilte på hverandre rundt temaer og spørsmål de ikke kunne svare på. Informantene ble spurt om de faktiske forhold og deres oppfatning av disse, og det opplevdes ikke som en hindring at det var flere informanter tilstede under intervjuet.

#### **1.3.4. Casestudie og generalisering**

I oppgaven bruker jeg Narvik VAR KF som case. Grønmo (2007:414) definerer casestudie som ”detaljert og intensiv studie av en enkeltanalyseenhet eller av noen få analyseenheter som sammenlignes.”

Kvalitativ metode og casestudier kan by på problemer med hensyn til generalisering. Dette har sammenheng med at casestudier ofte er gjort med et fåtalls variabler og enheter, og det kan være vanskelig å gjøre dem universale. Allikevel kan man påstå at casestudier kan brukes til generalisering. Andersen (1997:13) peker på at ”Teori og empiri må være tett sammenkoplede. Det må være mulig å spesifisere hvilke empiriske observasjoner som ville overbevise oss om at teorien var gal.” Jeg er av den oppfatning av at intervjuene og dokumentanalysen sammen med teorien vil kunne gjøre det mulig å generalisere. På denne måten vil jeg kunne trekke en konklusjon hvor jeg bruker Narvik VAR KF som eksempel for å se på hvordan NPM fungerer i praksis.

#### **1.3.5. Validiteten og reliabiliteten**

Alle undersøkelser kan inneholde målefeil. De vanligste målefeilene er validitet og reliabilitet. Validiteten handler om gyldigheten ved datamaterialet. Hellevik (1999: 183) viser til at ”validiteten avhenger av det er som er målt, og om dette er de egenskaper problemstillingen gjelder.” Det vil si om datamaterialet man har hentet inn er relevante for problemstillingen.

Informantene som ble intervjuet var personer som i kraft av sin stilling eller verv innehar kompetanse på området. De kan dermed belyse temaene i oppgaven på en tilfredsstillende måte. I tillegg var det i forkant av intervjuene utarbeidet en intervjuguide med temaer og

spørsmål. Informantene ble spurt om temaer som dreide seg om problemstillingen. Dette gjør at man måler det som anses å være hensiktsmessig for problemstillingen.

En annen målefeil som kan oppstå er reliabilitet, eller pålitelighet. ”Reliabiliteten går på om gjentatte målinger med samme måleinstrument ville gi samme resultat” (Ringdal 2001:166).

Samtlige informanter opplevdes som ærlige i sine svar. Det at jeg tok opp intervjuene på lydfil gjorde at jeg fikk mulighet til å gå tilbake å sjekke de ulike utsagnene, og at jeg er sikker på alt ble med. Ved at jeg brukte intervju som metode for innsamling av data gjorde at informantene fikk mulighet til å oppklare eventuelle uklarheter rundt temaene og spørsmålene. Dette vil kunne være med på å gjøre at målefeilene blir mindre. På den andre siden er det viktig å være klar over at informanter som får sitt foretak eller sine beslutninger analysert kan ha en interesse av å fremstå som vellykket. Dette kan være med på å farge informantenes subjektive vurderinger. Dersom dette forekommer vil det kunne medføre større grad av målefeil.

### **1.3.6. Etiske overveielser**

Informantene i oppgaven blir referert til med yrkestittel eller verv. Dette gjør at personene i oppgaven vil være indirekte identifiserbare, da navnet på foretaket og vertskommunen er oppgitt. Jeg anser dette som uproblematisk overfor informantene. Dette da oppgaven ikke er av kontroversiell art eller at jeg anser at det vil være til stor ulempe for involverte. I tillegg har informantene stillinger og verv der det er normalt å få analysert og kritisert sitt arbeid og sine beslutninger i offentlighetens søkelys. Informantene ble i forkant av intervjuene gjort oppmerksomme på dette, og samtlige samtykket til det.

## **1.4. Oppgavens disposisjon**

Jeg vil neste kapitel, *New Public Management i kommunal forvaltning*, redegjøre for teorien New Public Management. Jeg vil starte kapitlet med en generell innføring av NPM og årsaker til at denne reformbølgen kom. Videre vil jeg redegjøre for fristilling som det

reformelementet i NPM som brukes for etableringen av kommunale foretak. Jeg vil vise at fristilling og opprettelsen av kommunale foretak kan ses på gjennom et instrumentelt perspektiv, institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Til slutt vil jeg presentere de dilemmaene fristilling av den kommunale forvaltningen møter.

I kapitel 3, *Hvordan nedfelle fristilling og NPM i praksis*, vil jeg presentere kjennetegnene ved fristilling og hvordan NPM kan komme til syne i praksis i kommunene. Kjennetegnene jeg vil presentere er profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring, økt fokus på service og brukermedvirkning og konkurranseeksponering. Til slutt i kapitlet vil jeg presentere den kritikken som rettet mot NPM.

I kapitel 4, *kommunale foretak og alternative fristillingsformer – rammeverk og praksis*, vil jeg presentere rammeverket rundt kommunale foretak, og årsaker til at denne organisasjonsformen kom. Jeg vil også kort presentere andre alternative fristillingsformer som kommuner kan velge for å organisere sin drift. Jeg vil presentere lovverket som ligger til grunn for VAR -sektoren og vise hvordan kommunene organiserer denne sektoren i dag.

I kapitel 5, *Narvik kommune og Narvik VAR KF*, vil jeg presentere Narvik kommune. I dette kapitlet vil jeg presentere funnene basert på dokumentanalysen som tar for seg årsakene og forarbeidet til Narvik kommune rundt opprettelsen av Narvik VAR KF. Jeg vil i dette kapitlet også redegjøre for Narvik VAR KF slik foretaket er i dag.

I kapitel 6, *Empiri: Hvordan Narvik VAR KF fungerer i dag*, vil jeg presentere empirien til intervjuene. For å gjøre kapitlet mer oversiktelig vil jeg dele det inn i ulike hovedtemaer med undertemaer. Hovedtemaene går på forhold rundt opprettelsen, effektivitet, og kontroll.

Kapitel 7, *analyse: Hvordan fungerer NPM i praksis?*, vil jeg analysere funnene jeg har gjort knyttet til intervjuene og dokumentanalysen. Jeg vil se på dette i lys av NPM. Jeg vil hovedsakelig konsentrere meg om forhold rundt fristilling, effektivitet og kontroll, men jeg vil også se på om selvkostprinsippet har hatt noen innvirkning på driften av foretaket.

I Kapitel 8, *avslutning*, vil jeg oppsummere de hovedfunnene jeg har gjort og vise hvordan disse besvarer problemstillingen min.

## **2. New Public Management i kommunal forvaltning**

Jeg vil i dette kapitlet redegjøre for fremveksten av New Public Management både internasjonalt og nasjonalt, og NPM sitt teoretiske opphav. Videre vil jeg se på hvordan fristilling kan anvendes som et virkemiddel i NPM for å opprette kommunale foretak. Jeg vil sette fristilling i et overordnet teoretisk rammeverk, og til slutt vil jeg redegjøre for hvilke dilemmaer som er knyttet til fristilling.

### **2.1. New Public Managements teoretisk opphav**

NPM har sitt opphav fra England, New Zealand og Australia, og har sitt teoretiske utspring fra akademia i USA. New Public Management bygger på to ulike teoriretninger. Den første retningen bygger på økonomiske teorier som public choice, prinsipal-agent-teorien og transaksjonskostnadsanalysen (Hood 1991, Klausen 2001, Christensen, og Læg Reid 2001). Felles for disse teoriene er at de er kontroll- og kontraktsorientert. Teoriene inneholder økonomiske teorier hvor konkurranse, marked, brukermedvirkning, kontraktsstyring og individuelle lønssystemer står sentralt. Den andre teoretiske retningen er managementteorier. Managementteorier har privat sektor som forbilde, og disse teoriene omhandler tiltak innfor ledelse og organisasjon, som blant annet mål- og resultatstyring og budsjett- og økonomisystemer (Klausen 2001:27).

### **2.2 Årsaker til fremveksten av New Public Management**

Det var ifølge Hood (1991) ulike faktorer som kan ses i sammenheng med fremveksten av NPM. En av disse faktorene gikk ut på å stanse veksten av offentlig sektor med mål om å stagnere kostnadene. Et virkemiddel var å stanse veksten av ansettelser. En annen faktor på 1970- og 1980- tallet var at man i større grad privatiserte og kvasi-privatiserte det offentlige tjenestetilbudet. Den tredje faktoren som Hood la vekt på var fremveksten av teknologiske



hjelpemidler. Dette var med på å påvirke produksjonen og distribusjon av offentlige tjenester. I tillegg kan det gi en effektiviserende effekt. Den siste faktoren Hood så på som viktig var at man hadde utviklet en internasjonal agenda hvor elementene i NPM ble sett på som mote. Dette gjorde at NPM ble sett på som den riktige løsningen for offentlig sektor. Den økende graden av globalisering kan ses på som en forklarende årsak til at NPM er en internasjonal reformbølge.

Det var i tillegg til de overnevnte faktorene mange internasjonale samfunnsmessige årsaker som kan ses på som forklarende for implementeringen av NPM på 1970-tallet. Mange land fikk et skifte i det politiske bildet, og flere land fikk borgerlige regjeringer. På samme tidspunkt var det flere land som opplevde økonomiske nedgangstider med bakgrunn i oljekrisen<sup>10</sup> på midten av 1970-tallet. Disse faktorene sammen med en generell misnøye over forvaltningen blant innbyggerne var med på å danne utgangspunktet for NPM. Man var av den oppfatning at offentlige sektor var blitt for stor og for byråkratisk. Det var misnøye med ledelsen i det offentlige, i tillegg til at innbyggerne hadde en svak brukervedvirkning. Mange mente at det offentlige hadde sviktet i å levere offentlige tjenester. Dette blant annet fordi det var høy arbeidsledighet internasjonalt med på grunn av oljekrisen. Man ønsket seg en offentlig forvaltning som la mindre vekt på regler, prosedyrer og ulike interne hensyn (Klausen 2001:25).

I Norge fikk New Public Management sitt gjennombrudd senere enn i andre land. Dette blant annet fordi mange av tiltakene i reformen ikke var forenlige med tradisjonene i den norske forvaltningen, og at den nordiske velferdsstaten sto sterkt. Mens andre land, som Storbritannia og Australia la vekt på en økonomisk liberalistisk tenking hvor privatisering sto sentralt, har man i Norden og Norge lagt vekt på omprøving og kontinuitet. Det vil si at man i Norge har hatt en omprøving med de tradisjonelle myndighetsorienterte og sentraliserte løsningene. Disse har blitt utfordret av kravet om effektivitet. For å møte dette kravet har man benyttet redskap som desentralisering, kontraktstyring og resultatansvar. Norge har valgt å beholde kontinuiteten ved at det offentlige og kommunene står ansvarlig for velferdsproduksjonen (Hanssen, Helgesen og Vabo 2007).

Det kan pekes på ulike samfunnsmessige faktorer som gjør at Norge har implementert tiltak fra NPM senere enn andre land. Blant annet hadde ikke Norge like stor grad en økonomisk

---

<sup>10</sup> Denne krisen startet i 1973. Krisen ble utløst av OPECs oljeprisøkning. Dette sammen med høy inflasjon og økonomisk stagnasjon, i tillegg til høy arbeidsledighet førte til økonomiske nedgangstider i USA og andre OECD land i Europa.

krise på slutten av 1970-tallet, slik som mange andre land. Norge var i denne tidsperioden preget av mindretallsregjeringer, som gjorde det vanskelig å få flertall for de ulike reformelementene.

Elementer fra New Public Management ble først gang tatt med i bruk i Willoch-regjeringens (1981-1986) moderniseringsprogram. Her ble de tradisjonelle verdiene til den norske forvaltningen utfordret av verdier som privatisering, økonomisk individualisme, regelforenkling, samt et ønske om en mer publikumsrettet forvaltning. Dette ble senere fulgt opp av Brundtland-regjeringens fornyelsesprogram i 1987.

I dette programmet ble det lagt vekt på IKT<sup>11</sup>, modernisering, økonomistyring og resultatorientering (Vanebo 2005, NOU 2000:19).

### **2.3. Fristilling**

Fristilling er som nevnt en del av de elementene som går under samlebetegnelsen NPM. I kommunal virksomhet får fristilte enheter egenansvar og større frihet til å utføre sine tjenester under kommunalt ansvar og kontroll. Fristilling av forvaltningen er noe som har pågått over mange tiår. Det var i 1940- og 50-årene at man hadde den første fristillingsbølgen. Denne fristillingsbølgen stanses opp på 1960-tallet, og først på 1980-tallet fikk en oppblomstring av fristillingsprosessene i forvaltningen. (Grønlie 1998). Dette kan blant annet ses i sammenheng med fremveksten av NPM.

Selv om man over en lang tidsperiode har fristilt deler av den offentlige forvaltningen, var det først på 1990-tallet man fikk en opprydding og klargjøring av tilknyttingsformer og rolleforståelse. Dette gjaldt også innenfor kontroll- og tilsynsfunksjoner<sup>12</sup> (Christensen og Læg Reid 2002). Mens andre land la vekt på privatisering av offentlig sektor var man i Norge mest opptatt av indre reformarbeid. Forvaltningen brukte ulike former for fristilling som et virkemiddel for å nå målsetningene om å bli mer fleksibel og kostnadseffektiv. I strukturell fristilling er fokuset rettet mot effektivisering av organisasjons- og styringsformer (Wik 2001).

---

<sup>11</sup> Forkortelse for Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.

<sup>12</sup> Dette kan også ses i sammenheng med NOU 1989:5 En bedre organisert stat, som tok for seg spørsmål om organisasjonsform og tilknyttingsform, samt spørsmålene som reiser seg rundt dette. (Wik 2001).

Målet med fristilling er at man ønsker en oppsplitting og deintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner. Dette kan gjøres gjennom horisontal eller vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsform. Dette betyr at like forvaltningsorganisasjoner eller funksjoner skal splittes opp og tas ut av den forvaltningsorganisasjonen de er innplassert i. Dette kan gjøres gjennom horisontal differensiering. Horisontal differensiering fører til en sterkere spesialisering av funksjoner og oppgaver (Christensen og Læg Reid 2002: 99). En horisontal differensiering eller spesialisering betyr at det ikke skal være overlappende funksjoner innad i en organisasjon. Det skal skapes spesialiserte organisasjoner for hver enkelt oppgave eller funksjon.

Den vertikale differensieringen betyr at man enten delegerer ansvaret eller at man har en differensiering innenfor samme organisasjon. Man kan også ha en reorganisering av forvaltningsorganer. Det er innenfor dette man får etablering av kommunale foretak. Christensen og Læg Reid (2002:106) viser til at ”vertikal differensiering kan skje gjennom indre fristilling der man delegerer og differenser innenfor den samme organisasjonsformen, eller gjennom ytre fristilling der forvaltningsorganer, herunder forvaltningsbedrifter, endrer tilknytningsform til ulike selskaps- og foretaksmodeller.” Formålet er at det skal gi kommunale selskaper større kommersiell frihet. Det vil si at det lages organisasjoner med hierarkisk kart hvor foretaket har fått delegert ansvaret og myndighet.

Den indre fristillingen medfører at man får en endring av den formelle strukturen. Dette kan blant annet skje ved at administrative enheter blir flyttet. Indre fristilling kan også føre til endringer i prosedyrereglene i form av liberalisering eller ved frigjøring fra felles gjennomgående regleverk knyttet til lønns- og personalsystem, budsjettssystem og målstyringsteknikker (Grønlie og Selle 1998).

Ved ytre fristilling fristilles virksomheten ved å forflytte den lenger bort fra den ordinære forvaltningen. Det opprettes selskaper og foretak hvor det offentlige står som eier. Det er eieren som bestemmer hvor stor grad av fristilling foretaket skal ha.

Når det skilles mellom ytre og indre fristilling viser man til graden av fristillingen. Skillet viser om foretaket er plassert innenfor eller utenfor den ordinære driften i forvaltningen. Formålet med opprettelse av kommunale foretak er ofte et annet enn i det private. Private foretak ønsker i all hovedsak høyest mulig fortjeneste. For kommunale foretak er formålet mer sammensatt og komplekst. Kommunene må avklare formålet med eierskapet og finne den fristillingsformen som er mest hensiktsmessig (Kommunens Sentralforbund 2002). Forskjellen

mellom de ulike formene av fristilling kommer til syne i styringsprinsipper og i den juridiske statusen til foretaket. Forhold som rettslig status, plassering av ansvar for organisering og strategisk styring er noen av de momentene som må avklares før valg av fristillingsform. Det samme er plassering av ansvar for økonomi og tilførsel av finansielle ressurser. Videre må kommunene som eiere vurdere i hvilken grad de har behov for overordnet styring i forhold til den løpende driften. I tillegg må eierne gjøre en avklaring i forhold til de ansattes status. Dette har sammenheng med foretakets juridiske status og er viktig i forhold til kommunens arbeidsgiveransvar. Det er også viktig å avklare graden av fristillingen ut fra ulike styringsprinsipper som politisk signaler, kostnadseffektivitet, inntjening og produksjon (Wik 2001).

#### **2.4. Fristilling sett i lys av teoretiske rammer**

Jeg har til nå sett på fristilling av offentlig forvaltning og opprettelsen av foretak som et reformelement i NPM. Det kan også være mulig å plassere fristilling og opprettelsen av foretak i et overordnet teoretisk rammeverk. De tre perspektivene ”instrumentelt perspektiv”, ”institusjonelt perspektiv” eller ”omgivelsesperspektiv” kan også være med på å forklare hvorvidt og hvordan organisasjoner kan utformes for å oppnå visse mål (Egeberg 1984:20). Jeg vil nå gi en kort innføring i disse perspektivene, og vise hvordan disse kommer til uttrykk på ulike måter. Jeg har tidligere nevnt at den målte effektiviteten i hovedsak er basert på informantenes subjektive oppfatning av Narvik VAR KF sin drift. Det kan derfor være hensiktsmessig å redegjøre for de ulike perspektivene som er knyttet til adferd til foretak og måloppnåelse.

I det **instrumentelle perspektivet** eller rasjonelle perspektivet ser man på organisasjonen som et instrument for oppnåelse av et eller flere mål (Scott 2002). Organisasjonen har en formell struktur hvor den kanaliserer organisasjonsadferden, dette gjøres gjennom å spesifisere hva deltakerne skal gjøre og hvordan de skal handle. Dermed ligger rasjonaliteten hos organisasjonen og ikke hos den enkelte (Egeberg 1984). I dette perspektivet kan fristilling ses på som en nødvendighet. Dette med bakgrunn i at markeder og teknologi endrer seg, og forvaltningen må finne nye driftsformer for å møte utfordringene. En effekt av dette kan være at det blir vanskeligere å kontrollere foretakene på en tradisjonell måte. Dette henger også

sammen med at samfunnet blir stadig mer globalisert (Christensen og Læg Reid 2002). Dette perspektivet viser at adferden ligger i det kommunale foretakets formelle struktur, som foretakets styre og kommunestyret. Dette perspektivet kan gi en god forklaring på opprettelsen av Narvik VAR KF. Begrunnelsen for dette er at Narvik VAR KF brukes som redskap for å nå bestemte målsetninger. Det er i Narvik VAR KF, i tråd med dette perspektivet, muligheter for å endre adferden gjennom den formelle strukturen.

I et **institusjonelt perspektiv** kan man si at organisasjonen sees som et mål i seg selv. Teoretikere innenfor dette perspektivet betviler betydningen den formelle strukturen har for den faktiske organisasjonsatferd (Egeberg 1984). I dette perspektivet ser man på organisasjoner som institusjoner. En organisasjon blir til en institusjon når den får egen identitet og egne verdier som kjennetegner denne organisasjonen (Wik 2001). I dette perspektivet vil betingelser som kjønn, alder, geografisk- og sosial bakgrunn kunne være forklarende på adferd. (Egeberg 1984) Noen av informantene oppfattet at de ansatte i Narvik VAR KF distanserte seg fra resten av kommunen. Dette kan tyde på at de har fått en egen identitet og verdier i foretaket.

Det siste perspektivet er det **omgivelsesperspektivet**. Her rettes fokus på om organisasjonen er i kontinuerlig samspill med sine omgivelser. Det vil også være omgivelsene som har størst innvirkning på organisasjonens verdier og hensyn (Wik 2001). Innenfor dette perspektivet anses den formelle strukturen for å være lite presis. Det gjør at man vanskelig kan føre den faktiske adferden innad i organisasjonen tilbake til den formelle strukturen (Egeberg 1984). Grøndahl og Grønlie (1995) viser til at virksomheter som driver sin aktivitet i tråd med eierne forventninger ofte slipper innblanding, mens det er sannsynlig at eierne fører en mer aktiv styring dersom virksomheten ikke tar hensyn til sine omgivelser.

Som vist har man gjennom disse perspektivene forskjellige forventninger til foretaket, både når det gjelder organisasjonens formelle struktur og tilknytningsform, men også til organisasjonsadferden. Perspektivene kan hjelpe oss med å forstå årsaken til opprettelsen av et kommunalt foretak. Jeg har også vist hvordan disse perspektivene kommer til syne i Narvik VAR KF. Dette er momenter som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven.

## 2.5. Dilemmaer med fristilling

Hoveddilemmaet ved å fristille den offentlige forvaltningen er balansen mellom frihet og kontroll. Når selve graden av fristilling er bestemt er det viktig med gode rutiner som er nedfelt i vedtekter og styringsprinsipper. Det er viktig å kunne gi virksomhetene stor autonomi, slik at foretakene kan drives mest mulig forretningsmessig. Dette må skje uten at foretaket er så fristilt at den politiske ledelsen mister mulighet for politisk styring og kontroll (Christensen og Lægreid 2002). Denne balansegangen er viktig for å få et drivkraftig foretak. Dette dilemmaet gjør seg gjeldende mellom Narvik VAR KF og Narvik Kommune. Jeg vil senere i analysen komme tilbake til hvordan Narvik VAR KF og Narvik kommunestyre regulerer og praktiserer denne balansegangen.

For at eierne skal sikre seg informasjon og kontroll over foretaket kan det pålegge foretaket mer rapportering enn det som er nødvendig. Dette kan gå utover foretakets effektivitet, og friheten til å drive forretningsmessig ut i fra konkurransehensyn. I tilfeller med overrapportering og evaluering fra foretakets side bruker foretaket mye ressurser på å utarbeide de ulike dokumentene, og eierne får mye informasjon. Det er ikke sikkert at eierne har mulighet til å sette seg inn i alle rapportene, både av tidsmessige årsaker og kompetansenivå. På den andre siden er viktig at eierne får mest mulig informasjon, da det er dette som danner grunnlaget for kontrollrutiner og behovet for overordnet styring.

”Fristilling oppfattes og fremstilles dermed som et universalmiddel, for en ny, dynamisk, vellykket og populær stat!” (Grønlie og Selle 1998:10). Med et slikt utsagn vil man se på fristilling som den riktige metoden for at det offentlige skal bli sett på som vellykket. Fristilling vil kunne bli sett på som en internasjonal trend som selges av konsulenter. Det kan dermed være vanskelig for offentlige myndighetspersoner og politikere å se alle konsekvensene det medfører å fristille deler av forvaltningen.

Lægreid og Roness (1998) mente at mange av de reformprogrammene som vokste frem var en fremheving av effektivitetsperspektivet med vekt på marked og management, og at man hadde en nedtoning av demokratiperspektivet. Videre peker de på at hovedargumentet for fristillingen er at det vil føre til en bedre økonomisering med ressurser og til en mer effektiv måloppnåelse (1998:58). Problemet med dette er at det kan være uenighet om hvordan organiseringen skal foregå, og hvilke mål som anses som viktige. Dermed settes

effektivitetsprinsippet opp mot andre prinsipper i et demokrati. Krav om likebehandling, rettssikkerhet, representativitet, styringsevne, deltakerrettigheter og faglig kvalitet kan bli tilsidesatt av effektivitetsprinsippet.

Det blir i NOU 2006:7 - Det lokale folkestyret i endring? Om deltakelse og engasjement i , pekt på at politikerne ved kommunal selskapsorganisering gir fra seg den direkte kontrollen på et saksfelt som de tidligere har hatt full råderett over. Opprettelsen av et foretak kan få betydning for politikerne, kommuneadministrasjonen og innbyggerne. Dette fordi det kan føre økt fragmentering, der det blir et samordnings- og styringsproblem mellom politikerne og foretaket. Dette betyr ikke utelukkende at makten til styring blir spredd til flere aktører, men at det også kan bli konsentrert på få.

Denne NOUen reiser problemstillinger om demokratisk kontroll og innsyn. Dette kan skje ved at myndighet flyttes ut av de demokratiske folkevalgte organene og inn i mer lukkede rom. En konsekvens av dette kan være at det blir vanskelig for politikere og innbyggere å holde seg orientert på hva som foregår.

Videre peker NOU 2006:7 på at det er viktig at kommunene selv har frihet til å fatte vedtak om hva slags organisering kommunene ønsker, allikevel påpekes det at selskapsorganisering kan anses å være problematisk forhold til at den kan svekke den politiske styringen og kontrollen, som igjen kan føre til økende fragmentering, utydeliggjøring og unødvendig byråkratisering.

## **2.6. Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet redegjort for fremveksten av NPM, og hvordan ulike samfunnsmessige faktorer kan ha bidratt til implementeringen av reformen både internasjonalt og nasjonalt. Videre har jeg redegjort for hvordan man gjennom fristilling kan opprette kommunale foretak med mål om en mer effektiv forvaltning. Det er mange hensyn en kommune må vurdere før den velger og fristiller deler av sin drift. Det er finnes ulike former for fristilling. Horisontal fristilling betyr at man ikke skal ha overlappende funksjoner innad i samme organisasjon og man skaper ulike spesialiserte enheter for hver enkelt oppgave. En vertikal fristilling skjer gjennom indre eller ytre fristilling. Indre fristilling skjer når man

delegerer oppgaver og får endringer i den formelle strukturen i organisasjonen. Ved ytre fristilling reorganiserer forvaltningen og oppretter foretak som flyttes bort fra den ordinære forvaltningen.

Jeg har også pekt på fristilling i et instrumentelt perspektiv, institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Disse perspektivene kan være med på å forklare hvordan organisasjoner kan utformes for å oppnå visse mål og kan være med å se på årsaken til at et kommunalt foretak blir opprettet. Jeg vil senere i analyse trekke flere paralleller mellom disse perspektivene og Narvik VAR KF. Til slutt har jeg presentert de dilemmaene man står overfor når man fristiller deler av den offentlige forvaltningen.



### **3. Hvordan nedfelle fristilling og NPM i praksis?**

I dette kapitlet vil jeg presentere ulike kjennetegn man kan finne i fristilling og i New Public Management. Jeg vil redegjøre for hva NPM legger vekt på i sitt ledelsesperspektiv, og hvordan dette kan fungere i kommunene. Videre vil jeg komme inn hvordan service er et viktig element innenfor NPM. Konkurransen, er som tidligere nevnt, et av virkemidlene som brukes innenfor NPM. Jeg vil presentere kort hva bestiller-utførermodellen og konkurranseeksponering går ut på. Videre vil jeg presentere benchmarking og bruken av KOSTRA. Mål- og resultatstyring er et virkemiddel som er brukt av offentlig forvaltning og er en del av de elementene som går under samlebetegnelsen NPM. Til slutt vil jeg redegjøre for den kritikken som er rettet mot NPM.

#### **3.1 Kjennetegn**

Innenfor NPM har man lagt vekt på en mer profesjonell ledelse i offentlig sektor. Man ønsker at det skal bli gitt større frihet til ledere til å velge virkemidler og bestemme over bruken av ressurser lokalt (Christensen og Lægread 2002). Ledere under NPM skal være resultatorientert og endringsorientert. Det stadige fokuset på lokale strategier og organisasjonsløsninger gjør at det stilles krav til at lederne skal være tilpasningsdyktige med fokus på utvikling. Ledere får under NPM større ansvar til driftsledelse, personalledelse og økonomistyring (Andersen 2005). Dette står i stil med lederrollen i det private. ”En har forsøkt å vri lederkulturen fra en klassisk embetsmannsrolle til en sterkere vektlegning av manager- eller direktørrollen...(…)…Fleksibel lønnfastsetting, prestasjonslønnsordninger og ledere ansatt på kontrakt knyttet opp til resultatkrav av aktuelle tiltak” (Vabo og Stigen 2002:81).

Kommunene har tatt i bruk flere elementer fra NPM på ledernivået. Lederne måles etter nye målbare kriterier og det forventes at lederne presterer deres ytterste. Man ser også at prinsipper om ledelse fra privat sektor gjøres gjeldende i kommunene. Når en kommune har fristilt deler av sin virksomhet til kommunalt foretak, har den daglige ledelsen større frihet til å treffe beslutninger på vegne av foretaket enn andre ledere i kommunen har til å treffe

beslutninger for sin enhet. Det at ledelsen i et foretak forholder seg til et styre gjør at det er flere likhetstrekk med privat ledelse enn andre ordinære kommunale enheter.

Økt vekt på service, brukerstyring og tjenesteyting er andre elementer som anses på som viktige innenfor New Public Management (Christensen og Læg Reid 2002). Innenfor disse elementene ønsker man at brukerens rolle skal få en sterkere stilling. Årsaken til at NPM har et sterkt fokus på brukeren kommer blant annet av at det oppfattes at det offentlige legger liten vekt på informasjon om innbyggernes preferanser, interesser og behov. Videre mener man at det er innbyggerne som brukere av de offentlige tjenestene som har best kjennskap til hvordan man ønsker tjenesten utført. Hovedtrekket i NPM er at det offentlige i større grad bør tilpasse seg det private, hvor brukerne ses som kunder. Dette gjør at relasjonene blir pleid på en annen måte (Øgård 2000).

Et annet element innenfor NPM er økt konkurranseeksponering. Hovedformålet med konkurranse i offentlig sektor er ønsket om høyere effektivitet i tjenesteproduksjonen med fokus på kostnadene ved produksjon, uten at dette skal gå på bekostning av kvaliteten på tjenesten. Årsakene til konkurranseeksponering er at man ønsker en sterkere indirekte styring fra markedet, og at brukernes vurderinger skal spille en sterkere rolle. Man går bort fra den overordnede styringen og kontrollen som ligger i den parlamentariske styringskjeden og valgkanal (Christensen og Læg Reid 2001).

En måte å konkurranseeksponere sine tjenester på er gjennom konkurranseutsetning. Hovedformålet med dette er kostnadseffektivitet. Brukerne skal få valgmuligheter, samtidig som det er et mål at brukeren skal få bedre kvalitet på tjenesten til en lavere kostnad for det offentlige. Ved konkurranseutsetting beholder kommunene det juridiske og økonomiske ansvaret for tjenesten. Effektivitetsgevinsten ligger i at man gjennom en konkurranse har funnet frem til det foretaket som kan levere en tilfredsstillende tjeneste eller produksjon til en lavere kostnad. Den vanligste formen for konkurranseutsetning er anbudskonkurranse. I en anbudskonkurranse er det fastsatt en kvalitet på tjenesten som kommunen ønsker, og målet er at produksjonen av denne skal leveres til en lavere pris enn tidligere. Anbudet utlyses til eksterne virksomheter og egen virksomhet. Kommunens forvaltning inntar en bestillerrolle. Foretaket som leverer det beste tilbudet sett ut fra kommunens mål og ønsker vinner anbudskonkurransen. Dette kan være en kommunal etat eller et privatselskap (Busch og Gustafsson 2005).

En annen form for konkurranseeksponering er bestiller-utførermodellen. For å kunne gå inn i rollen som bestiller eller utfører, må kommunen etablere interne kvasimarkeder i den offentlige forvaltningen. Disse kvasimarkedene er etterligninger av de reelle markedene. Det er viktig at det etableres klare roller for bestiller og utfører, og kontrakter som regulerer dette forholdet og som skal sikre bedre service. Et formål er at det skal legges tilrette for en høyere produksjon. I tillegg må det etableres et system for prissetting og regnskap. Poenget med denne modellen er at de interne markedene vil skape klarere ansvarsforhold. Utføreren er i hovedsak nødt til å selge sine tjenester til bestilleren. Innenfor bestiller-utførermodellen kan utførerdelen skilles ut i et eget foretak. Dette kan være med på å skape en ryddigere ansvarsdeling mellom bestiller og utfører. Utførerdelen kan bli utført av andre enn forvaltningen selv (Busch og Vanebo 2005).

Et tredje element innefor konkurranseeksponering er benchmarking. Benchmarking er en teknikk der man måler prestasjoner i egen virksomhet mot prestasjoner i andre virksomheter. Formålet med denne type måling er å rette fokuset mot forbedring, læring og innovasjon.<sup>13</sup> I benchmarking sammenligner man likeverdige virksomheter. Benchmarking kan i tillegg være med på å tallfeste slakk i virksomheten, og på denne måten får man også målt ineffektiviteten. Dette kan gjøres ved at man får en referanseramme ved blant annet å se avstanden mellom de beste virksomhetene som er målt. (Opstad og Rolfsen 2005).

Kritikken som rettes mot benchmarking påpeker at det er vanskelig å måle de faktiske effektivitetsgevinstene og kostnadsbesparelser. Dette med bakgrunn i at det er mange faktorer som spiller inn og man skal derfor være forsiktig å dra raske konklusjoner (NOU 2000:19). Det hevdes på den andre siden at benchmarking anses som et vellykket virkemiddel fordi det virker effektivitetsfremmende.

Kommunene bruker i dag benchmarking for å kunne sammenligne seg med andre kommuner. Dette skjer gjennom KOSTRA. KOSTRA står for Kommune-stat-rapportering, og er et rapporteringssystem som skal forbedre og forenkle styringsinformasjon mellom kommunene og staten. KOSTRA kan ses på som et virkemiddel som kan brukes som en målestokk for å måle kommunenes effektivitet og forbedringspotensial (Opstad og Rolfsen 2005). KOSTRA ble innført som standard for kommunal rapportering i 2001. Siktemålet med KOSTRA er at det skal frembringe relevant og pålitelig sammenlignbar informasjon om kommunal virksomhet. Videre skal denne informasjonen gi et grunnlag for bedre statlig og kommunal

---

<sup>13</sup> [www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)

styring og dialog mellom kommuner og staten og andre interessenter. Det er også et mål at KOSTRA skal føre til forenkling av innrapportering fra kommunesektoren til staten. I hovedsak måles kommunene etter tre hovedpunkter. Disse er dekningsgrad, produktivitet, og politiske prioriteringer (Opstad og Rolfsen 2005).

KOSTRA systemet er et komplekst system hvor det kan oppstå målefeil på flere nivåer. Dette fordi innhenting og informasjonsbehandlingen skjer i flere faser og feil kan oppstå både i registreringsfasen hos kommunene, men også hos Statistisk Sentralbyrå (SSB) som omkoder tallmaterialet. Opstad og Rolfsen (2005) hevder at det ikke er innlysende at kommunene forstår registreringsopplegget, og at det klare indikasjoner på at det er usikkerhet i kommunene om definisjonen av de ulike funksjonene i systemet. I tillegg vises det til at ulik organisering i den kommunale tjenesteproduksjonen kan medføre at det blir ulik innrapportering til KOSTRA. KOSTRA tallene vil blant annet ikke vise om man har organisert tjenesten som et kommunalt foretak eller konkurranseutsatt tjenesten. Det vil dermed være ulike rapporteringsrutiner fra kommunene avhengig av hvilken måte de har organisert driften på. Dette kan gjøre at KOSTRA tallene i noen tilfeller ikke vil kunne være direkte sammenlignbare.

Kommunenes Sentralforbund (KS) har imidlertid gjennom etableringen av Effektivitetsnettverkene<sup>14</sup> konkludert med at benchmarking gjennom KOSTRA har vært en suksess. Dette fordi det er blitt etablert en arena for utvikling og læring med formål å effektivisere kommunal sektor (Opstad og Rolfsen 2005).

Et annet viktig element som har gjort seg gjeldende i den norske forvaltningen er mål- og resultatstyring (MRS). Man skiller mellom MRS i vid og smal forstand. I vid forstand er MRS en styringsfilosofi hvor man ønsker å ta fokuset bort fra det regelstyrte byråkratiet og rette det mot resultatorientering. MRS i smal forstand er en økonomisk styringsteknikk. Mål- og resultatstyring i smal forstand betyr i praksis at organisasjonen skal ha formulert klare, konsistente og konkrete mål. Det skal deretter rapporteres om oppnådde resultater, og at det skal drives med resultatoppfølging. I tillegg skal det opprettes ulike belønnings- og straffesystemer, hvor de organisasjonene som når målene sine blir belønnet, mens de organisasjonene som ikke når målene sine skal bli straffet (Christensen og Lægred 2001).

---

<sup>14</sup> Effektivitetsnettverkene ble etablert i 2002. Hovedmålet er effektivisering i kommunal sektor. Nettverket er organisert i grupper av kommuner som diskuterer og utveksler erfaringer om nøkkeltallene i KOSTRA. Over 300 av kommunene har deltatt på disse ulike nettverksgruppene. Det er i tillegg opprettet en internettportal for samarbeid. Denne finnes på [www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no) (Opstad og Rolfsen 2005).

Mål- og resultatstyring betyr at organisasjonen får frihet til å disponere sine egne midler, i tillegg til at organisasjonen blir underlagt en detaljert rapportering som medfører stor andel av kontroll.

Da MRS ble innført ble det sett på som en standardteknikk uten lokale variasjoner. Man har sett at MRS over tid har tilpasset seg mer lokale variasjoner. MRS har gått fra å være detaljorientert i beskrivelse av mål og tiltak, noe som har medført en økning av formalisering og skriftlig kommunikasjon mellom de ulike administrative enhetene. I dag er MRS blitt en teknikk med integrert budsjettering, hvor det er blitt lagt sterkere vekt på resultatoppnåelse enn på selve måloppnåelsen. I tillegg ser man i at MRS ikke lengre anses som en standardreform, da flere fleksible løsninger er blitt introdusert lokalt (Christensen og Læg Reid 2001).

MRS er også en økonomisk styringsteknikk som inneholder ulike tiltak på kostnadskutt og budsjettsdisiplin. Et av disse tiltakene er at man i større grad har innført rammebudsjettering. (Christensen og Læg Reid 2001). I 1986 ble det innført rammeoverføring til norske kommuner. Det ble med dette opp til kommunene selv å bestemme hvordan midlene skulle prioriteres, innenfor de lover og budsjettforutsetninger staten legger opp til. Rammeoverføring har medført at kommunene er blitt mer fristilt og fått ansvar for egen produksjon og prioriteringer. Staten på sin side fraskrev seg det politiske ansvaret for de konsekvenser som kravene om omstilling, økt produktivitet og effektivitet medførte (Hansen og Negaard 2006). Rammeoverføringer fra staten kan føre til konflikter om prioritering, da de politiske partiene vil være uenige om hva som er de viktigste sakene.

### **3.2. Kritikk av New Public Management**

Selv om en av hensiktene til NPM er å skape ryddige organisasjons- og styringsforhold er det flere teoretikere som påpeker at NPM har skapt en mer fragmentert offentlig forvaltning. I en fragmentert forvaltning er det et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skiller mellom nivåene. Det vil dermed bli samordningsproblemer i den politiske styringen (Vanebo 2005). NPM består av ulike elementer som kan være motstridende. På den ene siden ønskes det sterke fristilling og valgmuligheter til brukeren. På andre siden ser man at det innføres sterkere kontroll og styring gjennom ulike reformer. Dette er med på å skape mange

dilemmaer for forvaltningen. Ønsket om en mindre byråkratisk forvaltning kan bli tilsidesatt med den økende graden av rapportering og kontrollrutiner.

I kommuner som har implementert ulike reformer fra NPM ser man at makten ofte er flyttet fra politikerne til administrasjonssjefen. Dette gjør at politikerne i større grad må stole på administrasjonssjefens beslutninger, og at makten i kommunen kan bli fordelt på få mennesker dersom administrasjonssjefen skulle ønske dette. Kommuner som innfører reformer for å oppnå en større grad av effektivitet gjør dette med den hensikt at færre personer skal utføre samme produksjon eller tjeneste.<sup>15</sup>

Det er tidligere påpekt at Hood (1991) mente at NPM er en motereform, og at mange organisasjoner og kommuner gjennomfører flere av tiltakene uten å ha tenkt igjennom alle konsekvensene. Det vises til at mange konsulenter ser på tiltakene innefor NPM som eneste løsningen for problemet og det blir dermed en universell tenkning. NPM blir sett på som en standardreform hvor det ikke er lokale tilpasninger for hver enkelt organisasjon. Dette kan ses i sammenheng med omgivelsesperspektivet. I dette perspektivet vil omgivelsene ha en stor innvirkning på organisasjonens verdier og hensyn.

### **3.3. Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg presentert de kjennetegn som kan være fremtredende ved fristilling og i NPM. Kjennetegn som profesjonell ledelse og økt fokus på service og brukere er viktige elementer. Jeg har redegjort for konkurranseeksponering med konkurranseutsetning og bestiller -utførermodellen. I tillegg har jeg vist hvordan kommunene bruker benchmarking gjennom KOSTRA med mål om å bli mer effektiv. Videre har jeg redegjort for mål- og resultatstyring. Til slutt i kapitlet har jeg gått inn på en del av den kritikken som rettes mot NPM.

---

<sup>15</sup> [www.forskning.no/artikler/2005/oktober/1127392068.69/artikkel\\_print](http://www.forskning.no/artikler/2005/oktober/1127392068.69/artikkel_print)

## **4. Kommunale foretak og alternative fristillingsformer – rammeverk og praksis**

I dette kapitlet vil jeg se på bakgrunnen for at man åpnet for opprettelsen av kommunale foretak i kommuneloven. Videre vil jeg redegjøre for årsaker til at kommuner velger denne organisasjonsformen fremfor andre alternative fristillingsformer. Jeg vil deretter presentere hvordan et kommunalt foretak er organisert etter lovverket. Jeg vil også kort presentere andre alternative fristillingsformer som en kommune kan velge i en fristillingsprosess. Til slutt vil jeg redegjøre for hvordan VAR-sektoren reguleres gjennom lovverket, men også hvordan denne sektoren blir organisert i dag.

Kommuner har gjennom lang tid hatt mulighet til å organisere sin virksomhet som kommunale bedrifter. Det ble allerede i 1921 gjennom kommunestyreloven gitt adgang for kommunene til å opprette egne styrever eller råd til en kommunal bedrift. Denne loven fastslo ikke hvilke virksomheter som kunne ha egne bedrifter, men det var en forutsetning at bedriften ikke trengte stadige driftstilskudd fra kommunen. En annen forutsetning var at bedriften skulle drive med kommunale saker. Dersom kommunen ønsket å opprette en bedrift som kunne vært drevet privat måtte dette gjøres med bakgrunn i at kommunen ønsket å opprette arbeidsplasser (NOU 1995:17).

I dag reguleres kommunale foretak av kommuneloven av 1992 kapittel 11 §§ 61-75. Bestemmelsen om kommunale foretak ble tatt inn i loven i 1999, og erstatter de kommunale bedriftene. En av årsakene til denne endringen var at man ønsket at kommunene skulle ha større handlefrihet til å organisere seg selv. I tillegg ønsket man å finne måter kommunene kunne organisere sin virksomhet på, uten å være så fristilt som et aksjeselskap.

Erfaringene med organiseringen av kommunale bedrifter viste at de ikke fungerte optimalt. Det ble antatt at det var flere forbedringsmuligheter for å effektivisere driften. Dette hadde blant annet bakgrunn i at det ikke var et ryddig ansvarsforhold mellom kommunestyret, styret i bedriften og daglig leder. Ønsket var at lovgivningen skulle muliggjøre at kommunale virksomheter skulle kunne utføres av andre organer enn de tradisjonelle forvaltningsorganer. Dette skulle drives effektivt og forretningsmessig, samtidig som det gis mulighet for nødvendig økonomisk og politisk styring, og kommunal kontroll med virksomheten (ot.prp.53 1997- 98).

En viktig årsak til at kommuner ønsker å opprette kommunale foretak er at de ønsker å ha muligheten til å påvirke og ha en viss kontroll over foretaket. En annen årsak kan være ønsket om en sterkere fristilling fra den politiske og administrative kommuneledelsen, i tillegg til den daglige kommunale driften. ”Oppgaven blir altså å manøvrere i et landskap hvor hensikten er at virksomheten skal være fristilt fra den daglige kommunale driften, men hvor det allikevel er forventet at kommunen har en viss kontroll og innflytelse” (Kommunenes Sentralforbund 2002:23).

#### **4.1. Organiseringen av kommunale foretak**

Et kommunalt foretak er underordnet kommunestyret, og er en del av kommunens juridiske person. I følge kommuneloven er det kommunestyret som fatter vedtak om opprettelsen, foretakets formål og vedtar de vedtektene som foretaket skal ledes etter. Kommunestyret oppnevner også representanter til styret. Styret skal bestå av minst tre personer.

Kommunestyret velger selv styrets leder og nestleder. Bakgrunnen for at kommunestyret skal ha mulighet til å gi bestemmelser om styret og styresammensetningen er at styret leder virksomheten på vegne av kommunen (Ot.prp.53 1997-98).

Styret fungerer sammen med daglig leder som foretakets ledelse. Foretakets daglige leder kan ikke være medlem av styret. Det er styret som ansetter daglige leder. Etter kommuneloven er det styret som har myndighet til å treffe avgjørelser om virksomheten. Dette skal gjøres i samsvar med virksomhetens formål, vedtekter og de kommunale retningslinjene som foreligger. Styret har plikt til føre tilsyn med daglig leder. Det er styret som etter loven har myndighet til å opprette og nedlegge stillinger, og å ta beslutninger i personalsaker. Kommuneloven regulerer i tillegg avvikling og gjennomføring av styremøter. Kommunestyret kan regulere gjennom vedtektene at bestemte typer vedtak fattet av foretakets styre må godkjennes av kommunestyret før de iverksettes.

Det er styret som representerer det kommunale foretaket utad, og dermed er det også styret som inngår avtaler på vegne av kommunen. Kommuneloven gir kommunestyret myndighet til å begrense styret representasjonsrett gjennom vedtektene.



Styret i et kommunalt foretak har mange likhetstrekk med et styre i et aksjeselskap. Dette innebærer blant annet at foretaket gjennom styret har mulighet til å drive mer forretningsmessig enn andre enheter i en ordinær kommunal forvaltning. Det er viktig at kommunen har mulighet til å påvirke og begrense foretaket. I ot.prp. 53 1997-1998 pekes det på at begrensninger av foretaket må anses som nødvendig da foretaket er en del av kommunens juridiske person.

Daglig leder i foretaket står for den daglige driften og er direkte underlagt styret. I henhold til kommuneloven er det daglig leder som har ansvar for at foretakets bokføring er i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, og at formuesforvaltningen forvaltes på en betryggende måte. Det er daglig leder som er ansvarlig for å iverksette styrets vedtak.

Det er i henhold til kommuneloven ikke mulighet for administrasjonssjefen å instruere eller omgjøre saker overfor daglig leder. Dette ligger til styrets myndighetsområde.

Administrasjonssjefen har myndighet til å instruere styret av foretaket om at iverksettelse av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Administrasjonssjefen skal ha mulighet til å uttale seg om saken dersom en sak skal til behandling i kommunestyret.

I forkant av endringene i kommuneloven om kommunale foretak ble det, som nevnt tidligere, pekt på at det i kommunale bedrifter ofte kunne være et uryddig ansvarsforhold mellom de ulike aktørene. I kommunale foretak er ansvarsforholdene mellom de ulike leddene ryddige. Foretakets styre er direkte underlagt kommunestyret, og daglig leder av foretaket er direkte underlagt styret. På denne måten har man etablert et ryddig organisasjonsforhold med klare rollefordelinger mellom de ulike aktørene.

I kommuneloven og i ot.prp. 53 1997-1998 vises det til at kommunestyret ikke kan omgjøre denne rollefordelingen ved å delegerer den øverste myndigheten i foretaket til administrasjonssjefen. Styret har heller ikke myndighet til å la administrasjonssjefen utøve styrets oppgaver overfor daglig leder. Videre pekes det på at kommuneloven ikke er et hinder for at administrasjonssjefen kan gis oppgaven som daglig leder dersom det er praktisk mulig. Administrasjonssjefen vil i denne funksjonen være direkte underlagt styret i foretaket og ikke kommunestyret. Forholdet mellom daglig leder og administrasjonssjefen er viktig for å kunne ha en ryddig organisasjonsform.

Det at foretaket er en del av kommunens juridiske person gjør at det er underlagt den samme lovgivningen som ellers i kommunen. Det betyr at kommunens økonomi- og budsjettplaner

også gjelder for foretaket. Det samme gjør offentlighetsloven og forvaltningsloven. Det er kommunestyrets kontrollutvalg som har plikt på vegne av kommunestyret å føre tilsyn med foretaket.

Et kommunalt foretak kan i likhet med en kommune aldri gå konkurs.<sup>16</sup> Det er kommunestyret som har overordnet ansvar for det kommunale foretaket, og dermed også ansvarlig for dens forpliktelser. I rundskriv H-15/01 (2001:8) er det presisert at ”Kommunestyret skal innen årets utgang fastsette bindende økonomiske rammer for foretakets drift og investeringer for det kommende kalenderår.”

De ansatte i et foretak er ansatt i kommunen. De har ikke krav på styrerepresentasjon, men kan få det gjennom vedtektene til foretaket dersom kommunestyret bestemmer det. Det er pekt på i ot.prp.53 1997-1998 at ansatte ikke har lovfestet styrerepresentasjon på grunn av hensynet til folkestyreprinsippet.<sup>17</sup> Bakgrunnen for at det ikke er lovfestet er hensynet til den politiske sammensetningen av styret. Dette anses som viktigere enn de ansattes rett til styrerepresentasjon. Det er videre pekt på at virksomheten er en del av kommunen, og dermed burde alle ansatte ha de samme mulighetene til representasjon. Dersom kommunestyret åpner for at ansatte skal være representert i styret vil disse medlemmene ikke kunne delta i saker der arbeidsgiver forbereder seg til forhandlinger med arbeidstakere, arbeidskonflikter, rettsvister med arbeidsorganisasjonene eller oppsigelser av tariffavtaler.

#### **4.2. Alternative kommunale fristillingsformer**

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt og skiller seg med dette fra kommunale foretak. Et kommunalt eid aksjeselskap har egen formue og inntekter. Selskapet svarer selv for sine forpliktelser. Aksjeselskap er fristilt fra kommunens lover og regler, og ligger under aksjeloven av 1997 og allmennaksjeloven av 1997. Kommuner kan eie aksjeselskap alene, sammen med andre kommuner eller private aktører. Det er kun kommunalrettslige begrensninger i hva kommunen kan organisere som et aksjeselskap. Organisatorisk ligger ikke et kommunalt heleid eller deleid aksjeselskap under kommunens øvrige virksomhet. Dette gjør at kommunestyret eller kommunens administrative ledelse ikke har noen direkte

---

<sup>16</sup> Kommuneloven § 55

<sup>17</sup> Ansatte i kommuner er sikret talerett gjennom andre retningslinjer og lover, jf kommuneloven § 25.

påvirkningsmulighet overfor aksjeselskapet. Kommunen må gjennom generalforsamlingen sette vilkår og lage vedtekter som kan fremme kommunens interesse.

En stiftelse er, i likhet med et aksjeselskap, et eget rettssubjekt. Ved opprettelsen av en stiftelse stilles det en formuesdisposisjon til et bestemt formål. En stiftelse er selveid, det betyr "...at ingen utenforstående eier formuen, svarer for gjelden eller i kraft av eierposisjon kan utøve styringsrett over stiftelsen eller ha rett til andel i stiftelsens overskudd." (ot.prp.53 1997-98:43). Stiftelser reguleres av stiftelsesloven av 1980.

Det er kommunestyret som fatter vedtak om opprettelse av en stiftelse. Om kommunen ønsker å være delaktig i stiftelsen må dette gjøres gjennom stiftelsens vedtekter. Her har kommunen mulighet til å sikre seg kontroll over styresammensetning. Dette kan gjøres ved at kommunen gjennom vedtektene har myndighet til å oppnevne styret, eller at kommunestyret er representert i styret. Kommunen kan gjennom vedtektene sikre seg at stiftelsen og stiftelsens kapital fremmer tiltak som kommunen ønsker, på denne måten vil kommunen sette vilkår for stiftelsen (ot.prp. 53 1997-1998).

Flere kommuner eller fylkeskommuner kan gå sammen og stifte et interkommunalt selskap. Et interkommunalt selskap er et eget rettssubjekt og er underlagt loven om interkommunale selskaper av 1999. I følge ot.prp. 53 fra 1997-98 har interkommunale selskaper en større handlefrihet enn kommunale foretak, fordi styret og daglig leder har fått en større frihet av sine eiere. Kommunene og fylkeskommunene som eiere har større mulighet for kontroll og påvirkning i et interkommunalt selskap enn i et aksjeselskap. Det er kun det interkommunale selskap som står ansvarlig for sine forpliktelser og ikke den enkelte deltakerkommune eller fylkeskommune. Selskapet disponerer sin egen formue.

### **4.3. Hvordan kommunene har organisert seg i dag?**

I følge tall fra SSB var det ca 2550 kommunalt eide foretak<sup>18</sup> ved utgangen av 2008. De fleste kommunalt eide foretakene driver "hovedsakelig med eiendomsdrift eller forretningsmessig

---

<sup>18</sup> SSB bruker i denne presentasjonen begrepet foretak om foretak som driver sin virksomhet på forretningsmessig basis. Et foretak anses som offentlig når aksjemajoriteten i foretaket er indirekte eller direkte eid av kommune eller fylkeskommune. I tillegg omfatter statistikken kommunale og fylkeskommunale foretak, interkommunale selskap og kommunale bedrifter etter § 11 og § 27.

tjenesteyting (31,8 %) andre sosiale og personlige tjenester (15,9 %), kraft og vannforsyning (15,3 %), transport og kommunikasjon (14,3 %) og helse og sosialtjenester (13,2 %)”<sup>19</sup>.

De fleste kommunalt eide foretakene er organisert som aksjeselskap. I henhold til SSB var det ved utgangen av 2008 til sammen 2038 kommunalt eide aksjeselskap. Dette tilsvarer 79,9 prosent av de kommunalt eide foretakene. Til sammenligning var det kun 184 virksomheter som har organisert deler av sin virksomhet som kommunalt foretak eller interkommunalt foretak. Dette utgjør 7,2 % av alle kommunale foretak.<sup>20</sup>

Tall var SSB viser at det ved utgangen av 2008 var 30 heleide kommunale stiftelser i Norge.<sup>21</sup>

#### **4.4. Hvordan organiserer kommunene VAR- sektoren?**

I en undersøkelse utført av Asplan Analyse på vegne av kommunenes sentralforbund (KS) i 2004 ble landets administrasjonssjefer intervjuet om deres kommuner markedsponerte sine tjenester. Med markedsponering menes i undersøkelsen at man i ulik grad innfører marked i produksjon av de kommunale tjenestene. Undersøkelsen la vekt på blant annet dannelse av kommunale foretak og selskap, anbud på tjenester, friere brukerstyring, offentlig -privat samarbeid og benchmarking.

Funnene i denne undersøkelsen når det gjelder markedsponering av VAR -sektoren var i hovedtrekk at partitilknyttingen til den øverste politiske ledelsen hadde liten betydning for om tjenestene ble markedsponert. Partitilknyttingen var sterkere når det var spørsmål om markedsponering av mykere sektorer, som for eksempel innenfor helse og sosial. De viktigste årsakene til at kommuner markedsponerte sine tjenester var ønske om å effektivisere den kommunale driften, og ønske om økt tjenestekvalitet. Undersøkelsen viser at når det gjelder markedsponering innenfor VAR- sektoren har størrelsen på kommunen liten innvirkning, og at de fleste kommuner markedsponer hele eller deler av denne kommunale sektoren. Undersøkelsen viser at anbud er det mest brukte virkemidlet. Årsakene til at denne sektoren i utstrakt grad bruker markedsponering kan være at det er flere

---

<sup>19</sup> [www.ssb.no/emner/12/10/stoff](http://www.ssb.no/emner/12/10/stoff)

<sup>20</sup> [www.ssb.no/emner/12/10/stoff](http://www.ssb.no/emner/12/10/stoff)

<sup>21</sup> [www.ssb.no/emner/12/10/stoff](http://www.ssb.no/emner/12/10/stoff)

leverandører av tjenester som igjen medfører en større reell konkurranse. Videre er det ofte mindre politiske uenighet i denne sektoren enn i andre kommunale sektorer.

Undersøkelsen viser også at kommuner i større grad ser på etablering av kommunale foretak og selskap som et alternativ til markedseksponering, og ikke som en del av det å markedseksponere sine tjenester.

#### **4.5. Det lovbestemte grunnlaget til VAR sektoren**

VAR-tjenestene drives etter selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet defineres som de merkostnader kommunene påføres ved å produsere en bestemt tjeneste. Det betyr at alle kostnader som er direkte forbundet med fremstillingen av en tjeneste skal finansieres av brukeren.<sup>22</sup> Avgifter knyttet til renovasjon er regulert gjennom forurensningsloven av 1981. Kommunen skal etter loven sette et gebyr til dekning av kostnader, både kapital- og driftskostnader, knyttet til avfallshåndtering. Gebyret skal betales av den som eier boligen eller ved festet eiendom over 30 år. Kostnadene skal betales fullt ut av brukeren.

Det er også forurensningsloven som pålegger kommunen ansvaret for driften av avløpsanlegg og avløpsvann. Denne loven sier videre at det er kommunen som skal dekke utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg så lenge de drives av kommunen.

Kommunen kan pålegge innbyggerne å betale et gebyr for tjenester som er knyttet vann og avløp. Dette er regulert gjennom lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 1974. Ved gebyrer som dreier seg om vann og avløp kan kommunene selv bestemme om det skal fullfinansieres eller delfinansieres gjennom selvkostprinsippet.

#### **4.6. Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet pekt på årsaker til at man åpnet for opprettelse av kommunale foretak i kommuneloven. Jeg har redegjort for hvordan kommunale foretak er organisert med tanke på

---

<sup>22</sup> Kommunal og regionaldepartementet 2003 publ nr H2140

ansvarsforhold mellom foretakets ledelse og styret. Det vist hva de ulike rollene innebærer og hvordan forholdet mellom aktørene reguleres. Videre i kapitlet har jeg presentert andre alternative fristillingsformer som aksjeselskap, stiftelse og interkommunale selskap. Dette er noen av de fristillingsformer som kommunene kan velge mellom. I siste del av kapitlet har jeg pekt på hvordan kommunene organiserer og fristiller VAR-sektoren i praksis. Det er også vist hvilke virkemidler kommunene tar i bruk innenfor VAR-sektoren for å markedsekspone disse tjenestene. Til slutt har jeg kort redegjort for VAR-sektorens lovmessige grunnlag, og hvordan VAR-tjenestene drives etter selvkostprinsippet.

## 5. Narvik kommune og Narvik VAR KF

Jeg vil i dette kapitlet presentere Narvik kommune. I presentasjonen av Narvik kommune vil jeg ha hovedvekt på kommunestyret og Narvik kommune som eier av ulike selskap og foretak. Deretter vil jeg gi en redegjørelse på hvordan VAR-sektoren var organisert før opprettelsen av Narvik VAR KF. Jeg vil også redegjøre for begrunnelsen av opprettelsen av Narvik VAR KF, og gi en innføring i hvordan foretaket drives i dag.

### 5.1. Narvik kommune

Narvik kommune ligger nord i Nordland og har per 1.1.2009 18 348<sup>23</sup> innbyggere. Historisk sett har Narvik vært en kommune med god økonomi blant annet grunnet kraftinntekter og høye skatteinntekter fra industrivirksomhet. I 2007 gikk kommunen med et underskudd både på driftsregnskapet og investeringsregnskapet. Narvik kommune har ikke klart å drive budsjettet og årsregnskapet for 2008 i balanse, og vil heller ikke klare dette de kommende årene. Årsaken til dette er både et overforbruk og at kommunen har tapt penger på fond, også kjent som Terrasaken.<sup>24</sup> På grunn av kommunens økonomiske situasjon er den satt på Robeklista.<sup>25</sup> I brev datert den 10.02.09 fra Fylkesmannen i Nordland til kommunal og regionaldepartementet blir det orientert om at Narvik kommune etter vedtak om økonomiplan for 2009-2012 i kommunestyremøte den 18.12.08 oppfyller kravene i kommuneloven § 60<sup>26</sup> om innmelding i Robekregisteret.

Narvik kommune er i perioden 2007 til 2011 styrt av et samarbeid mellom Arbeiderpartiet (AP), Høyre (H) og Kristelig folkeparti (Kr. f). Kommunens ordfører kommer fra AP, mens varaordfører er fra partiet Høyre. Kommunestyret har til sammen 41 representanter hvor 20

---

<sup>23</sup> Hentet fra [www.ssb.no/emner/1805](http://www.ssb.no/emner/1805)

<sup>24</sup> Flere kommuner investerte i fremtidige kraftinntekter i høyrisikofond gjennom lån. Grunnet mekanismer i avtalen ble fondsandelene tvangssolgt med tap.

<sup>25</sup> Robeklista er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse og må ha godkjenning fra kommunal og regionaldepartementet for å fatte gyldig vedtak om låneopptak eller langsiktige låneavtaler. [www.regjeringen.no/nd/dep/krd/tema/kommune-\\_ogfylkesforvaltningen/robek-2.html?id449305](http://www.regjeringen.no/nd/dep/krd/tema/kommune-_ogfylkesforvaltningen/robek-2.html?id449305)

<sup>26</sup> Denne paragrafen regulerer hvilke vilkårene som må være oppfylt for at en kommune skal bli satt under statlig kontroll og godkjenning.

representanter er fra posisjonen. Det er 21<sup>27</sup> representanter fra opposisjonen, som består av partiene Fremskrittspartiet, Venstre, Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti.

Narvik kommune står som eier av ulike selskaper og foretak. Disse er enten heleid eller deleid av kommunen. I de deleide selskapene og foretakene står kommunen som eier både sammen med andre kommuner, men også private aktører. Narvik kommune har sluttet seg til Norsk anbefaling om eierskap og selskapsledelse av 7. Desember 2004.<sup>28</sup> Dette er retningslinjer som er utarbeidet med det formål at selskaper skal ha eierstyring og selskapsledelse som klargjør rollefordelingen mellom de ulike aktørene. Det er et mål at disse anbefalingene skal styrke tilliten og bidra til større verdiskapning. Anbefalingene er utarbeidet etter hensyn til internasjonal utvikling og andre nasjonale anbefalinger, i tillegg til norsk lovgivning og praksis (Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse 2004)

Kommunen eier i dag to heleide kommunale foretak. Disse er Narvik VAR KF og Narvik Havn KF. I tillegg har kommunen flere del eller heleide aksjeselskap. Interessene i disse selskapene dekker et vidt spekter og aksjepostene varierer i størrelse. Selskapene er blant annet Hålogalandsbrua AS og Narvikgården AS. Videre har Narvik kommune aksjer i Hurtigruten Group ASA , Futurum, Narvik kapital, Nordkraft AS<sup>29</sup>, Narvikhallen, Skjomen golfpark, Agenda, Narvikfjellet, Forskningsparken og Rallaren barnehage. I tillegg er det opprettet flere stiftelser. Disse er enten heleid av kommunen eller eies samarbeid med andre. Stiftelsene er Narvik Boligstiftelsen, Nordnorsk Lederutvikling, Fredsenteret, Sjømannskirken og Vinterfestuka. Det er opprettet tre interkommunale aksjeselskap (IKS). Disse er Hålogaland ressurselskap (HRS), KomRev IKS og Kontrollutvalgsservice. I tillegg til disse selskapene har Narvik kommune tre selskaper som er opprettet etter kommunelovens § 27 om interkommunalt samarbeid.

---

<sup>27</sup> En innvalgt representant fra AP meldte seg ut av partiet høsten 2008, og fungerte en periode som fristilt representant. Representanten meldte seg inn i SV våren 2009.

<sup>28</sup> Vedtatt i kommunestyresak 16/05

<sup>29</sup> Skriftet navn fra Narvik Energi AS til Nordkraft april 2009.

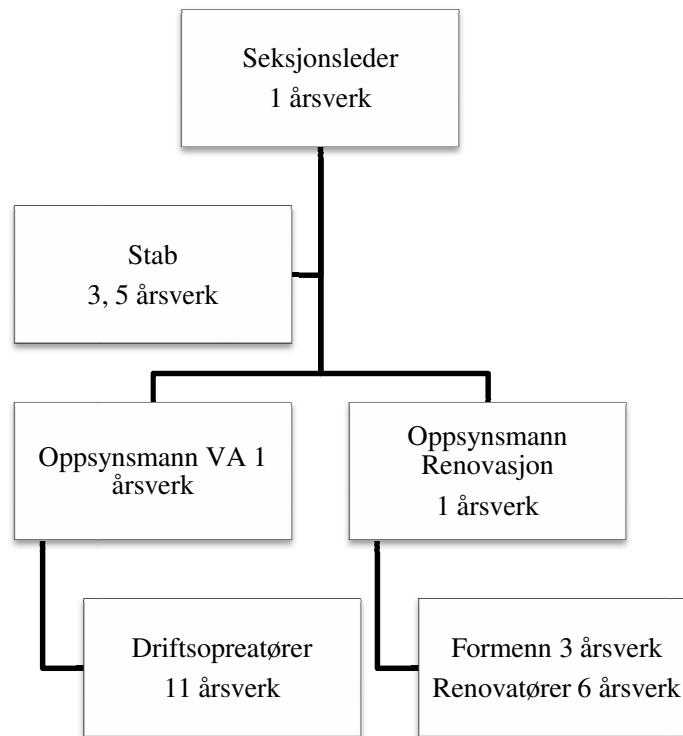


## **5.2. VAR -sektoren i Narvik før opprettelse av kommunalt foretak**

Før utskillelsen av VAR -sektoren til eget foretak var sektoren organisert under teknisk avdeling som en driftsenhet. Teknisk avdeling omfattet seksjoner for brann og beredskap, bygg og areal, veg og park, byggforvaltning, renhold og vann, avløp og renovasjon. Flere av oppgavene som var knyttet til VAR -sektoren ble foretatt av prosjektseksjonen. Dette var oppgaver knyttet til oppfølgingen av hovedplanene for vann og avløp og ansvaret for utbyggingen. Prosjektseksjonen var organisatorisk underlagt teknisk sjef. Det var i tillegg også andre seksjoner innenfor det tekniske området som utførte oppgaver knyttet til VAR-sektoren. Dette gjaldt blant annet seksjon for bygg og areal som utførte oppgaver knyttet til utbyggere.

I tillegg til organiseringen av ansatte som arbeidet innenfor VAR-sektoren i Narvik finansierte VAR -seksjonen fire årsverk i prosjektseksjonen, 1,5 årsverk i fellestjenester for teknisk med gebyrbehandling og 0,4 årsverk som økonomikonsulent for teknisk område. Årsaken til at seksjonen kjøpte tjenester fra andre kommunale enheter var manglende kapasitet og kompetanse.

### Organisasjonskart over VAR-sektoren før utskillelse av eget foretak<sup>30</sup>



### 5.3. Hvorfor ønsket man å fristille VAR-sektoren?

Narvik kommune vurderte at denne fordelingen av arbeidsoppgaver ikke var effektiv. VAR-sektoren møtte stadig sterkere konkurranse og press fra omgivelse. Det stiltes stadig strengere krav til vannforsyning og avløpsrensing gjennom nye rammeverk i EU direktiver. Den daværende kommuneledelsen ønsket å finne alternative modeller for organisering som kunne ses på som mer fleksible og mindre sårbare i forhold til ytre faktorer. Andre årsaker til at kommunen ønsket en ny organisasjonsform var at man i større grad hadde rettet et fokus mot kostnader og ressursdisponering. I tillegg ble det stilt økte forventninger fra innbyggerne. Det var også en generell trend både i Narvik og andre kommuner at det var vanskelig å skaffe den rette kompetansen, noe som igjen medførte at man ikke hadde kompetanse til å ta i bruk nye metoder og systemer for å møte de nye kravene.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Hentet fra Rapport om Vann Avløp Renovasjon som kommunalt foretak. Et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS, mars 2003, vedlegg til kommunestyresak 36/03

<sup>31</sup> Hentet fra Rapport om Vann Avløp Renovasjon som kommunalt foretak. Et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS, mars 2003, vedlegg til kommunestyresak 36/03

Det var påpekt både fra administrasjonssjefen og utredningen om Vann, Avløp, Renovasjon som kommunalt foretak (2003) at gebyrene og det økonomiske ikke var drivkraften bak ønsket om en ny organisering. Årsakene var at man ønsket at seksjonen skulle få større organisatorisk handlefrihet for å møte nye utfordringer, og for å bygge opp en robust organisasjon. Denne organisasjonen skulle være rustet til å møte konkurranse og press fra omgivelsene.

Det var i saksfremlegg til kommunestyresak 92/02 uttrykt fra kommunestyret et ønske om en alternativ organisering av VAR-tjenesten. Saksfremlegget la vekt på at det var viktig for Narvik kommune at man fikk en effektiv og kompetent sektor. Denne sektoren skulle ha et klart ansvar i fremtiden. Det var i tillegg viktig at man ikke skulle ha en blanding mellom forretning og forvaltning. Videre var kommunen klar over at VAR-sektoren var et interessant forretningsområde for både private aktører og kommunale selskaper. Det hadde kommet signaler fra nasjonalt politisk hold om at det var ønskelig med konkurranseutsetting i denne sektoren. For å møte disse utfordringene og problemstillingene best mulig mente Narvik kommune at VAR-sektoren burde bli organisert som en alternativ organisasjonsform.

Narvik kommunes mål med opprettelsen av foretaket var å etablere en konkurransedyktig og slagkraftig leverandør av VAR-tjenester, som skulle kunne levere tjenester til andre kommuner dersom dette ble vurdert som interessant.

Med den organisering som foretaksmodellen gir mente kommunen at organisasjonsformen ville gi tilstrekkelige rammevilkår for en konkurransedyktig utvikling under kommunal kontroll. Organiseringen ville også gi flere virkemidler i et marked hvor det er konkurranse om arbeidskraft og kompetanse. Disse virkemidlene stiller også krav til foretaket om resultater og en effektiv drift.<sup>32</sup>

I saksfremlegget til den tidligere administrasjonssjefen, sak 36/03, er han av den oppfatning at det ikke ville være hensiktsmessig å velge aksjeselskap eller interkommunalt selskap som organisasjonsform. Dette begrunner administrasjonssjefen med at kommunestyret har behov for styring. Dette i en kombinasjon av selskapets samfunnsansvar og mulighet for å levere overskudd. Ved bruk av foretaksmodellen har kommunestyret mulighet til å benytte

---

<sup>32</sup> Hentet fra Rapport om Vann Avløp Renovasjon som kommunalt foretak. Et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS, mars 2003, vedlegg til kommunestyresak 36/03

administrasjonssjefen som garantist og oppfølgingsverkstøy for at samfunnsansvaret ivaretas.

Administrasjonssjefen mener videre at det er viktig å sikre samfunnsinteressene som ligger i VAR-tjenestene. Derfor mente man at avveininger av kvalitetsnivå og sikkerhetsspørsmål innenfor dette området bør gjøres av politiske organer. Det vil derfor være viktig å sikre de folkevalgtes kontroll på de prioriteringer som gjøres innenfor området. Prioriteringer innenfor dette området settes ofte opp mot andre områder og hensyn, som blant annet utbyggingsmønster og næringsutvikling.

Videre begrunnes valget av organisasjonsform med ønsket om at de folkevalgte skal ha kontroll med virksomheten. Det er flere hensyn som legges til grunn for det. Et av disse er at VA- virksomhet blir sett på som et naturlig monopol av et selvfinansiert fellesgode. Det kan være viktig at det finnes motkrefter som kan demme for de negative konsekvensene ved et monopol.

#### **5.4. Konsekvenser for Narvik kommune ved opprettelse av kommunalt foretak**

I utredningen<sup>33</sup> i forkant av vedtaket om opprettelsen av foretaket vises det til at de endringene som måtte gjøres for å opprette foretaket ikke anses å gi uheldige konsekvenser for kommunen totalt sett. Endringene som det vises til er at man flyttet tjenester og kompetanse mellom ulike seksjoner i teknisk avdeling over til foretaket.

Videre menes det at innbyggerne vil oppleve positive konsekvenser. Dette skjer ved at man har samlet VAR-tjenestene i et foretak og innbyggerne møter en samlet og profesjonell leverandør med større gjennomføringsevne overfor innbyggerne og næringslivet.

De økonomiske konsekvensene knyttet til opprettelsen av foretaket ble ansett av kommunen som små. Kommunen avsatte 400 000 kroner fra bundne driftsfond VA. Disse midlene skulle dekke utgifter knyttet til de eksterne kostnadene for opprettelsen av foretaket. Midlene skulle blant annet dekke utgifter knyttet til ansettelse, intern omorganisering, etablering av interne

---

<sup>33</sup> Hentet fra Rapport om Vann Avløp Renovasjon som kommunalt foretak. Et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS, mars 2003, vedlegg til kommunestyresak 36/03

systemer og forhandlinger med ansatte. Videre skulle midlene brukes til å etablere avtaler mellom foretak og kommunen på kjøp av tjenester, foreta verditaksring av foretakets verdier, etablere styringsregler for foretaket, kommunestyret og kommunens administrasjon.

Saksutredningen<sup>34</sup> legger vekt på at selve opprettelsen av et foretak i utgangspunktet ikke vil gi noe gebyrlette til innbyggerne. Målet er at en slik organisering på sikt vil effektivt møte nye krav og kan på den måten unngå økning i gebyrene i fremtiden. Årsaken til denne begrunnelsen lå i at man mente at foretaksmodellen vil kunne gi fremtidige besparelser. Dette blant annet fordi organisasjonen selv kunne møte nye krav til kvalitet og kompetanse. Dette vil igjen kunne medføre at man vil kunne få en bedre kvalitet og service. Man ville i tillegg ha muligheten til å minske kostnadene på bruk av eksterne konsulenter.

## **5.5. Opprettelsen av Narvik VAR KF**

Opprettelsen av Narvik VAR KF ble vedtatt 24.4.2003 i kommunestyret. Det ble vedtatt at kommunens VAR- virksomhet skulle organiseres som et kommunalt foretak etter kommunelovens kapittel 11. Det ble i det samme vedtak besluttet at målet med opprettelsen var å sikre handlekraft. I tillegg skulle samfunnsansvaret vektlegges. Det var 32 av 41 kommunestyrerepresentanter til stede. Innstillingen ble enstemmig vedtatt i kommunestyret og vedtaket skulle iverksettes fra 1.1.2004.<sup>35</sup>

I samsvar med kommuneloven er det kommunestyret i Narvik som har vedtatt vedtekter og styreinstruks for Narvik VAR KF. Det er også kommunestyret som har delegert myndighet i henhold til forurensningsloven av 1981 med forskrifter og plan og bygningsloven av 1985 med forskrifter, og lov om vass – og kloakkavgifter med 1974 med endringer 1995 og 2002, og lovens forskrifter til foretaket.

I vedtektene<sup>36</sup> til Narvik VAR KF beskrives formålet som at foretaket skal levere vann-avløps og renovasjonstjenester med høy kvalitet, og at dette skal foregå i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Foretaket skal ha leveringsområde i hele Nord-Norge. Videre

---

<sup>34</sup> Hentet fra Rapport om Vann, avløp og renovasjon som kommunalt foretak. Et samarbeid mellom Narvik kommune og Brager Rådgivning AS, 2003, vedlegg til kommunestyresak 36/03

<sup>35</sup> Fra kommunestyresak 36/03, samt utskrift av møtebok

<sup>36</sup> Vedtatt i kommunestyresak 105/03

står det i vedtektene at foretaket skal ivareta Narvik kommunes drifts- og investeringsoppgaver og leveringsansvar innenfor fagområdene vann, avløp og renovasjon og eventuelle beslektede kommunaltekniske oppgaver. Foretaket skal være en attraktiv arbeidsgiver med stor selvstendighet og et effektivt beslutningssystem.

Vedtektene regulerer også forholdet til administrasjonssjefen. I vedtektene står det at styrets protokoller skal uten opphold oversendes til administrasjonssjefen.

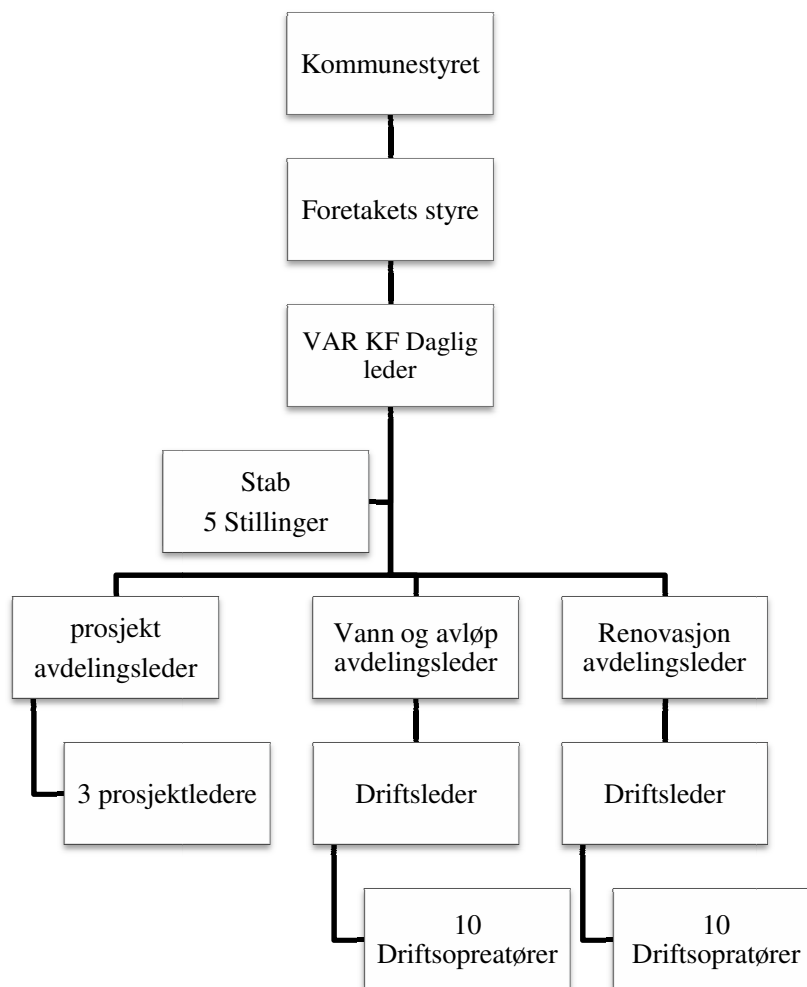
Det er i vedtektene beskrevet at valg til styre skal forgå mellom de som er best skikket til å gjennomføre foretakets formål. Det er i saksfremlegget til kommunestyret ved behandling av vedtektene lagt vekt på at det er viktig for kommunestyret som eier å velge representanter utenfor de politiske organene. Dette for å gi kommunestyret full habilitet. Videre er det lagt vekt på at sammensetningen av styret skal sikre kompetanse innenfor jus, økonomistyring, strategiarbeid, organisasjonsutvikling, formuesforvaltning og eventuelt foretaksrett. Videre mener kommunestyret at det er ønskelig at ett eller flere av styrets medlemmer har styreerfaring enten fra det offentlige eller det private næringslivet.

Narvik kommune har gjennom Narvik VAR KF ansvar for innhenting av søppel, mens det er Hålogaland Ressurs selskap<sup>37</sup> (IKS) som har ansvar for mottak, sortering og prosessering av avfallet.

I dag er det 34 ansatte i VAR KF.

---

<sup>37</sup> HRS IKS eies av kommunene Narvik, Harstad, Ballangen, Evenes, Skånland, Gratangen, Tysfjord, Tjeldsund, Kvæfjord, Lavangen, Bjarkøy og Ibestad. Av disse kommunene er det kun Narvik og Harstad hvor kommunene selv står for innhenting av avfall. De andre kommunene har hatt innhenting på anbud, og det er et datterselskap av HRS som har vunnet anbudsordningen. [www.hrs.no](http://www.hrs.no)



Organisasjonskart <sup>38</sup>

## 5.6. Foretakets økonomi

Det er kommunestyret som vedtar Narvik VAR KF sitt årsbudsjett, samt fastsetting av gebyrene. Det er foretakets styre som vedtar foretakets særbudsjett og særregnskap.

Foretakets regnskap skiller mellom kommunale midler og midler fra tilskudd. Siden foretaket finansieres gjennom selvkost er midlene til foretaket knyttet til avgifter betalt av kommunens innbyggere. I tillegg finansieres foretaket gjennom lån til investering og utbygninger. Disse lånene dekkes gjennom selvkost.

<sup>38</sup> Hentet fra kommunestyresak 184/08

Foretakets ledelse mener at foretaksmodellen har vært med på å gi en bedre oversikt over økonomien. Narvik VAR KF beskriver selv i sin årsberetning til kommunestyret (186/06) at man etter opprettelsen av foretaksmodellen for VAR-tjenestene har fått betydelig bedre økonomisk kontroll og styring, og dette er noe som gjenspeiler seg i gebyrnivået.

## **5.7. Bruk av KOSTRA i Narvik VAR KF**

Det er tidligere nevnt at KOSTRA er et rapporteringssystem for stat og kommune med hensikt å forbedre og forenkle utvekslingen av styringsinformasjon mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. KOSTRA tallene kan brukes som et måleinstrument for å måle effektiviteten i en kommunal virksomhet. I VAR-sektoren innberettes tallene for områdene vann, avløp og renovasjon.

Tabellen nedenfor viser KOSTRA tallene for Narvik kommune i årene<sup>39</sup> 2002, 2004, 2006 og 2008. I tillegg viser tabellene gjennomsnittsgebyr per kommune i Nordland i årene 2006 og 2008, og gjennomsnitt for hele landet<sup>40</sup> for 2006 og 2008. Tallene viser gebyrene for en bolig på 120m<sup>2</sup> og et stipulert forbruk. Det er ikke medregnet merverdiavgift (mva). KOSTRA tar ikke hensyn til om det er full selvkost i de enkelte kommunene eller om det er knyttet et tilknytningsgebyr for vann og avløp. Tallene sier heller ingenting om kommunene har innført kildesortering. Det kan ikke vises på tallene hvilke kommuner som har organisert VAR-sektoren på andre måter enn vanlig ordinær kommunal drift. Tallene er hentet fra SSB og foretakets egne dokumenter og sakspapirer.

---

<sup>39</sup> Disse årene er valgt for å vise om det er noen økonomisk gevinst fra før opprettelsen av foretaket i 2004 og frem til i dag.

<sup>40</sup> Unntatt Oslo



	Narvik				Gjennomsnitt per kommune i Nordland		Landsgj.snitt Utenom Oslo	
	2002	2004	2006	2008	2006	2008	2006	2008
<b>Vann</b>	1339	1462	1460	1465	2362	2612	2128	2355
<b>Avløp</b>	1922	1928	1722	1956	1875	2084	2492	2723
<b>Renovasjon</b>	1459	1583	1709	1979	2056	2251	1882	2034
<b>SUM</b>	<b>4720</b>	<b>4973</b>	<b>4891</b>	<b>5399</b>	<b>6293</b>	<b>6947</b>	<b>6502</b>	<b>7112</b>
<b>Slam</b>		752	656	656				

Skal man sammenligne Narvik kommunes sine gebyrer med andre kommuner er det mest naturlig å sammenligne seg med Harstad. Harstad er på størrelse med Narvik og har mange av de samme utfordringene. I tillegg kan det ses på som hensiktsmessig å se på KOSTRA tallene til Bodø kommune og Tromsø kommune. Dette fordi at det er kommuner beliggende i Nord-Norge. Selv om disse er større kommuner er mange utfordringene de samme.

Tabellen nedenfor viser oversikt over KOSTRA tallene i de overnevnte kommunene. Tallene er fra 2008.

<b>Narvik</b>	<b>Bodø</b>	<b>Tromsø</b>	<b>Harstad</b>
5399	6118	6212	6055

Foretaket beskriver i sak 184/08 gebyrøkning som at

*”Det normale for alle kommuner er at gebyrnivået minimum øker i takt med lønns- og prisvekst. Foruten dette vil også utbyggingstakten samt renteendring ha stor påvirkning på utgiftsnivået, da dette er med på å øke de såkalte kapitalkostnader (beregnete avdrag og renter på investeringene) i selvkostkalkylen.”*

Tallene viser at Narvik kommune har stabile og lavere gebyrer på VAR-tjenestene i forhold til andre kommuner. Det vises ingen umiddelbar økonomisk effekt på gebyrene fra før opprettelsen av foretaket og frem til i dag.

I tillegg har Narvik VAR KF i 2005 konkurranseutsatt tømning av slam til et privat firma. Dette er en langsiktig kontrakt, som har medført at gebyret for slam ble satt ned i 2006. Det var heller ikke gjort endringer i gebyret for brukerne i 2007 til 2008. Foretaket beskriver selv i saksfremlegg (03/08) til kommunestyret at som følge av stor konkurranse ble prisen langt lavere enn forventet og derfor ble det i forbindelse med budsjett 2006 vedtatt at gebyrnivået skulle settes ned.<sup>41</sup>

Narvik kommune har innført kildesortering av søppel. Dette kan medføre høyere gebyrer for innbyggerne. Dette er utgifter som ikke spesifiseres i KOSTRA. Narvik kommune innførte kildesortering i 2007. I sakspapirene til kommunestyret (03/08) fra foretaket beskrives årsaken til innføring av nytt renovasjonssystem som nødvendig for å møte de nye miljøkravene for håndtering av avfall. Dette medførte for Narvik VAR KF store investeringer i form av nye søppeldunker til alle abonnenter. I tillegg ser man at den nye avfallsordningen ville medføre merarbeid i tømmerutiner både for personell og investeringer. Narvik VAR KF vil med dette få høyere driftskostnader enn tidligere. Det kan i tillegg være flere andre momenter som vil ha en effekt på utmålingen av gebyrene. En av disse kan være kommunegeografien. Narvik kommune består av en tett bykjerne. Det er i tillegg flere små tettsteder rundt bykjernen. Dette kan ha en innvirkning ved utmåling av gebyrer, da det vil være merkostnader rundt innhenting av søppel og drift av vann- og avløpsnett. Videre fremkommer det ikke av KOSTRA hva slags kvalitet som innbyggerne får på tjenestene. Det vises heller ikke hvilke investeringer eller utbygging som er foretatt. Narvik VAR KF skriver selv i sine beretninger til sine eiere at de vil i fremtiden ha utfordringer med å holde gebyrnivået på et akseptabelt nivå. Dette begrunnes med at kostnader knyttet til avløp øker hvert år, og at man vil i 2010 vil ha en spesiell stor utfordring med tanke på holde gebyret nede da fondsmidler er brukt opp. Det vil kunne medføre høyere gebyrer i form av renter, da investeringer finansieres med lån.

KOSTRA tallene for perioden 2002 til 2008 viser at Narvik kommune har hatt en liten nedgang i sine avgifter fra 2005 til 2006, og at gebyrene har holdt seg stabile i denne tidsperioden. Nedgangen i avgiftsnivået i 2006 kan ses i sammenheng med at Narvik VAR KF og Narvik kommune hadde i 2005 og 2006 en gjennomgang av gebyrberegningen. Årsaken til dette var feil i utregning av avgiftsnivå. Dette medførte at innbyggerne i Narvik fikk tilbakeført ca 21 millioner kroner. Disse midlene har blitt brukt til å holde gebyrene stabile. Økning i gebyrene fra 2007 til 2008 skyldes hovedsakelig renteøkning.

---

<sup>41</sup> Kommunestyresak 03/08

Alle disse forholdene sammen med andre forhold kan ha innvirkning på tallene. Foretaket påpeker at tallene kan anses som reelle. I sak til kommunestyret (186/06) skriver foretaket at tallene er reelle og viser de reelle prisene på tjenestene som Narvik VAR KF leverer.

## **5. 8. Narvik VAR KF sin egnevaluering**

I 2006 gjennomførte styret i Narvik VAR KF en evaluering av foretaket. Målet var å se i hvilken grad man har oppnådd de ønskede resultater og i hvilken grad foretaket drives i samsvar med formål og vedtekter. Hovedkonklusjonen i denne rapporten var at man hadde en positiv identitetsbyggende organisasjon. Forholdet mellom kommunen og foretaket var ryddig. Det hadde blitt en klarere rollefordeling mellom kommunens egne seksjoner og foretaket. Den politiske ledelsen var fornøyd med foretaket, og at man på daværende tidspunkt konkluderte med at opprettelsen av foretaket hadde vært vellykket. Det ble pekt på at man ikke hadde prioritert foretaksutvikling og den strategiske utviklingen med å gjøre Narvik VAR KF til en leverandør av tjenester i Nord Norge.<sup>42</sup>

## **5.9. Oppsummering**

Jeg har i dette kapitlet presentert Narvik kommune. Jeg har redegjort for hvordan VAR-sektoren var organisert før opprettelsen av Narvik VAR KF. Videre har jeg pekt på de begrunnelsene og utfordringene som kommunen sto overfor når de vedtok å opprette Narvik VAR KF. Jeg har også i kapitlet redegjort for hvordan foretaket er organisert og drives i dag. Den begrunnelsen som kommunestyret ga ved opprettelsen av foretaket kan ses i sammenheng med NPM. Redegjørelsen av foretakets drift og organisering viser at det er mange elementer som påvirket av NPM. Jeg vil i analysedelen komme tilbake til disse elementene.

---

<sup>42</sup> Evalueringsprosjektet var et samarbeid mellom VAR KF og Brager Rådgivning AS, hentet fra årsmeldingen til VAR KF 2006.

## **6. Empiri: Hvordan Narvik VAR KF fungerer som foretak**

I dette kapitlet vil jeg presentere de funnene jeg har gjort i intervjuene med informantene. Jeg har intervjuet seks personer med tilknytning til foretaket. Disse er rådmannen og ordføreren i Narvik kommune, tidligere og nåværende styreleder i foretaket og daglig leder og økonomisjef i foretaket. Svarene knytter seg til problemstillingen min. Da oppgaven min er en casestudie dreier spørsmålene seg om hvordan Narvik VAR KF fungerer som foretak, og hvordan informantene opplever at driften fungerer. For å gjøre kapitlet mer oversiktlig har jeg delt det inn i hovedtemaer som tar for seg før opprettelsen, effektivitet og kontroll. Under disse hovedtemaene blir det presentert ulike undertemaer.

### **6.1. Før opprettelsen**

Informantene hadde ulik kunnskap om hvordan VAR-tjenestene var organisert før opprettelsen av foretaket. Tidligere styreleder viser til at rammene og intensjonene til foretaket var lagt av kommunestyret. Videre peker tidligere styreleder på at det ved opprettelsen fortsatt var uavklarte forhold knyttet til styringsprinsippene mellom eier, styret og ledelse, og regulering av dette.

Nåværende styreleder var den av informantene som hadde best kjennskap til hvordan VAR – sektoren fungerte da den var en del av den ordinære driften til Narvik kommune. Informanten hadde opparbeidet seg kompetanse gjennom ulike stillinger og politiske verv i kommunen.

Nåværende styreleder mente at det var fornuftig å skille ut VAR-tjenestene fra den ordinære driften. Hun sier;

*”Jeg tror det var veldig fornuftig, i og med at mye er lovbestemt når det gjelder VAR-sektoren. Siden alle utgiftene til dekning av vann, kloakk og avfall skal dekkes av innbyggerne selv er det helt nødvendig med helt eget budsjett og helt eget virksomhetsområde...”*

Rådmannen som tiltrådte i sin stilling i Narvik kommune i 2008 har ikke selv vært med på opprettelsen av Narvik VAR KF. Han har tidligere hatt erfaringer med utskillelse av

kommunal drift til foretak. Dette mener han generelt sett virker effektiviserende og profesjonaliserende fordi det rendyrker driften av tjenestene. Rådmannen mener at det bør forventes at et foretak som driver innenfor VAR-sektoren vil ha mulighet til å bli effektiv. Årsakene til dette mener rådmannen vil være at man blir bedre faglig og mer profesjonell.

Rådmannen mener at Narvik kommune har den kompetansen som trengs til å opprette et kommunalt foretak, men at kommunen kanskje har vært dårlige på å få oversikt over alle konsekvensene på forhånd. Ordføreren på den andre siden mener det er viktig å skaffe seg kompetanse eksternt. Dette begrunner hun med at er vanskelig for en kommune selv å se på egen og alternative driftsmodeller.

## 6.2. Effektivitet

På spørsmål om tidligere styreleder synes foretaket drives rasjonalt og effektivt, svarte informanten ja. Informanten begrunnet dette med at styret i foretaket fikk den informasjonen som de trengte og ba om. Han peker på at målsetningen til foretaket var at gebyrene skulle ligge lavere enn gjennomsnittet med kommuner Narvik kan sammenligne seg med. Videre forteller han at foretaket skulle levere tjenester til topp kvalitet. Han sier videre at totalt sett så mener han at Narvik VAR KF drives både effektivt og rasjonelt, men legger til at det sikkert er noen gevinster å hente på å bli mer effektiv.

Tidligere styreleder var av den oppfatning at rammeverket rundt driften var med på å gjøre det var lettere å administrere VAR-tjenestene i et foretak enn ordinær kommunal drift. På den andre siden pekte tidligere styreleder på;

*”En annen sak handler om løsrivningsprosessen fra kommunen inn i et selskap, der man har andre forhold som handler om kultur ...(...)...og hvordan administrasjonen eller politikerne, kanskje først og fremst administrasjonen forholder seg til det nye selskapet. Det handler også mye om hva de forventer...”*

Nåværende styreleder peker på at det ved bruk av foretaksmodellen er *”kortere vei til beslutningene.”* Dette er med å gjøre foretaket effektivt. Daglig leder i foretaket mener en

årsak til dette er at *”vi slipper å delta på mange andre prosesser som kommunen har. Vi som er her har kun fokus på vann, avløp og renovasjon...”* Økonomisjefen legger til at det er alltid rom for forbedringer. Han sier; *”Det er alltid nye ting vi ser vi burde ha gjort og ta lærdom fra...(…)…vi jobber hele tiden med mål om å bli bedre”*

Ordføreren mener at *”... all fristilling fra kommunal styring kan gi effektivisering, men da holder jeg meg helt unna de myke tjenestene...”*

Den daglige leder i foretaket mener foretaksmodellen fungerer bra. De mener at selv om man kunne ønske seg mer frihet og bli mer som en bedrift, så er det innbyggernes penger man forvalter, og dermed må man være forsiktig med risikoen. Daglig leder mener at mye av de rutinene som allerede fantes ved opprettelsen av foretaket innenfor prosjekt og drift ble videreført i foretaket. Det blir pekt på at man har ryddet opp i disse rutinene og rendyrket dem. Denne oppfatningen delte foretakets administrative ledelse med de andre informantene.

Når det gjelder økonomisk effektivitet mener ordføreren at besparelsene kommer på sikt. Rådmannen og foretakets ledelse mener at man ved bruk av foretaksmodellen er blitt flinkere til å bruke pengene på rett sted, og at de dermed har fått en mer fornuftig pengebruk. Økonomisjefen forteller at *”...vi har blitt flinkere på å gjøre vurderinger på å bruke de rette kronene på rett plass”* Økonomisjefen begrunner dette med at foretaket har opprettet egne prosesser. Han sier at

*”... hva kan vi gjøre på en annen måte for å få mer ut av pengene. Vi vurderer prosjekter mye mer nøye enn vi kanskje har gjort før, det har jo noe med at vi har fått frihet til å jobbe med vår kunnskap som er de tjenestene vi leverer, så totalt sett tror jeg at vi får mer igjen for pengene”*

Rådmannen mener at effektivisering ofte kommer gjennom kvalitet og ikke økonomi. Han mener dette gjenspeiler seg i VAR- tjenestene hvor driften er blitt rendyrket, og noe som medfører at det oppnås større faglighet og profesjonalitet. Videre mener rådmannen at denne muligheten ikke er til stede i kommunens ordinære drift. Dette begrunnes med at man jobber på mange forskjellige områder og blir ikke rendyrket på noe. Rådmannen mener videre at det viktig med samspill mellom de kommunale foretakene og enhetene i den kommunale driften som grenser opp til driften til det kommunale foretaket.

### **6.2.1. Ledelse og personalpolitikk**

Alle informantene er samstemte om at foretaksmodellen gjør at foretaket står frie med hensyn til lønn til sine ansatte. Samtlige peker at dette har betydning for rekrutteringen av kompetanse til foretaket. Ordføreren mener at et kommunalt foretak står friere til å fastsette lønn for sine ansatte. Dette kan gjøre det lettere å rekruttere kompetanse.

Daglig leder i foretaket forteller ledelsen har mye frihet. ”... *alle avdelingsledere har økonomi og personalansvar, så det er de som lager budsjetter og har økonomioppfølging, og så rapporterer vi til styret fire ganger i året*”

Økonomisjefen er av den oppfatning av at de ansatte i Narvik VAR KF ser på seg selv som ansatte i Narvik kommune, men at de er veldig stolte av å være noe eget. Rådmannen mener at de ansatte i foretaket distanserer seg fra kommunen.

### **6.3. Kontroll**

Den andre delen av problemstillingen handler om kontroll og hvordan kommunen som eier sikrer seg kontroll over foretaket. I tillegg ser problemstillingen på om kontrollrutinene kan anses å være tilstrekkelig. Informantene fikk spørsmål om hvordan de forholdt seg til andre aktørene og hvor de mente dette fungerte. Det ble spurt om hvordan informantene informerte eller holdt seg informert om foretaket. Informasjonsrutinene, både de formelle og uformelle, er viktige da dette er med på å danne grunnlaget for kommunestyrets og Narvik kommunes kontrollrutiner.

#### **6.3.1. Hvordan Narvik kommune holder seg orientert?**

Samtlige informanter sier at kommunen holder seg orientert om foretaket via årsmelding og gjennom kommunestyresaker. Alle informantene påpeker at den viktigste kanalen inn til styret fra kommunen er de valgte styrerepresentantene.

Rådmannen får i samsvar med foretakets vedtekter oversendt styreprotokoll. Han forteller at han "blar" igjennom dem, og har møter med foretakets ledelse om spesielle saker.

Alle informantene påpeker at det i utgangspunktet er foretaket som tar kontakt med kommunen eller kommunestyret for å legge frem saker. Økonomisjefen sier at

*"Både rådmann og ordfører tar vi kontakt med hvis vi føler at vi er inne på områder som vi synes det viktig å få tilbakemelding på. Vi har ingen faste rapporteringsmåter å gjøre det på...(...)...Det er derfor vi får mange spørsmål når vi skal behandle budsjett i kommunestyret. Jeg vil heller si at vi har savnet og få sluppet til og faktisk fortelle hva vi holder på med..."*

Både informantene fra kommuneledelsen og kommunestyret påpeker at de ikke ville ha noen problemer med å ta kontakt med foretaket selv. Rådmannen begrunner dette med at det ikke er en del av den politiske agendaen å diskutere Narvik VAR KF, og mener at rapporteringsrutinene som foretaket har overfor Narvik kommune er tilstrekkelig. Han mener at informasjonen er tilgjengelig om man ønsker den, og at det blir et dilemma hvor mye informasjon eier skal ha. Dette fordi det kan bli for mye informasjon. Rådmannen betrakter Narvik VAR KF som *"en vellykket organisering"*. Videre mener rådmannen at så lenge gebyrene holdes lave vil dette være med på at det er liten politisk støy rundt foretaket. Dette igjen vil skape ro om foretakets drift.

### **6.3.2. Forholdet mellom de ulike aktørene**

Styret i Narvik VAR KF er et politisk valgt styre. Det er Narvik kommunestyre som velger sine representanter til styret. Ordføreren sier at de har en politisk fordeling av representanter mellom de ulike politiske partiene. De politiske partiene har gjennom denne ordningen mulighet til å få representant fra sitt parti inn i styret. Ingen av styrelederne<sup>43</sup> har hatt noen oppfølging eller mye kontakt med sitt parti. Tidligere styreleder sier at han ikke hadde noen kontakt med sitt parti i sin periode som styreleder. Han begrunner dette med;

*"Jeg følte at jeg hadde en 110 % agenda og målsetting og det var mange utfordringer. Jeg kjente ikke at noen av politikerne var i noen posisjon til å bidra..."*

---

<sup>43</sup> Både tidligere og nåværende styreleder har representert samme parti i foretaksstyret.



Tidligere styreleder er opptatt av å skille mellom de ulike aktørene. Han sier at

*”Det var et klart mål for meg som styreleder å ha et klart skille mellom hvem som er eiere og hvem er drivere av dette selskapet. Jeg ville ikke ha noen typisk lokalpolitisk innblanding i saker som de egentlig ikke har noe med å gjøre...”*

Nåværende styreleder forteller at hun har møtt to ganger i kommunestyret for å følge debatten i viktige saker. Hun holder partiet hun representerer orientert i store saker om foretaket.

Nåværende styreleder er usikker på om hun ønsker at sitt parti fulgte opp bedre og sier at

*”...jeg tror at hvis det skulle oppstå store problemer så ville man bli brakt inn på banen. Så lenge ting går ordentlig for seg og det ikke er noen store problemstillinger, eller store saker så tror jeg det går greit”*

Begge styrelederne mener at foretakets styre er velfungerende, og at det i utgangspunktet ikke drives av partipolitikk. Begge påpeker at styrerepresentantene har med seg sine ideologier inn i styrearbeidet. Nåværende styreleder sier

*”Alle tar med seg sine grunnleggende verdier inn i styrearbeidet, men samtidig skal det jo drives forretningsmessige og i balanse. Når man sitter i et styre hvor det ikke bare er ren ideologi så vil man balansere mellom ideologien og det å drive forretningsmessig, og det syns jeg styret gjør”*

Nåværende styreleder mener at kommunestyret<sup>44</sup> ved opprettelsen av foretaket var klar over hva slags konsekvenser opprettelsen av foretaket hadde. Hun mener at daværende kommunestyrerepresentanter var av den oppfatning at de ikke ville miste så mye makt. Dette med bakgrunn i kommunestyret fortsatt ville ha kontroll over de viktigste sakene i foretaket, som budsjett og store investeringer. Kommunestyret ville også ha kontroll ved at det er de som legger de store linjene og ramme rundt foretaket gjennom vedtektene og valg av representanter. Ordføreren mener at kommunestyret er fornøyd med foretaksmodellen og at den fungerer bra. Hun mener at *”kommunene generelt sett er passive eiere og at det handler om måten man organiserer det politiske styringssystemet på...”*

Styret har liten kontakt med kommuneledelsen, og har hatt noen få møter med dem der det har vært nødvendig. Nåværende styreleder mener at den informasjonen som gis til kommunen og

---

<sup>44</sup> Kommunestyret i perioden 1999-2003

deres oppfølgingsrutiner er tilstrekkelig, da de er innenfor de pålagte rammene. Videre mener hun at kommunestyrerepresentantene har mange oppgaver, og at det er begrenset hvor mye informasjon de kan ta i mot.

Rådmannen mener at de kontrollrutinene som foreligger fungerer. Han sier at ” *Sånn er det alltid at når driften går godt og drives på skikkelig måte med lite klager fra publikum, da lener eieren seg tilbake*”

Rådmannen har ikke pr dags dato brukt sin møterett i Narvik VAR KF. Han påpeker at han vil bruke møteretten sin i konkrete enkeltsaker som kommuneledelsen bør følge opp tettere. Han mener at slike saker i hans tid ikke har vært oppe i Narvik VAR KF.

Daglig leder ser på det som en tillit at styret får med mest mulig frihet. Foretakets ledelse påpeker at muligheten til kontroll er der, både gjennom styret og rådmannen. Dette synet deler foretakets ledelse med rådmannen. Nåværende styreleder tar det ikke som en tillitserklæring at de politiske partiene og partiet hun selv representerer ikke tar mer kontakt med dem. Hun mener noe av årsaken til dette har med tid og prioriteringer å gjøre. Narvik VAR KF fungerer og politikerne og kommunen bruker ikke tid på ting som går bra. Hun påpeker at ” *jeg tror alt i alt at det viktig at en eier er opptatt av det man eier og følger det opp nøye. Jeg ville ikke hatt noe i mot at de skulle være mer opptatt av foretaket*”

Ingen av informantene tror at det vil ha noen innvirkning på Narvik VAR KF om det politiske bildet i Narvik endret seg. Informantene mener dette har med å gjøre at foretaket fungerer, og at foretaket finansieres gjennom selvkostprinsippet.

Samtlige av informantene var enige om de trodde at innbyggerne var fornøyd med Narvik VAR KF sine tjenester. Det var litt uenighet om de mente at innbyggerne i Narvik kommune er klar over at VAR-tjenestene er organisert som et foretak. Rådmannen peker på at han mener at innbyggerne er opptatt av kostnadene på tjenesten. Tidligere styreleder sier at han mener at Narvik VAR KF har klart å skape en positiv synliggjøring i bybildet og overfor innbyggerne. Økonomisjefen i foretaket forteller at de

” *... skal vi jobbe mer med profilering av foretaket med egen hjemmeside hvor vi skal få definert et eget gjennomsnitt standard fra vann, avløp og renovasjon. Dette skal ligge ute slik*

*at innbyggerne vet hva er det er de kan forvente av de ulike tjenestene. På denne måten blir vi mer synlige enn vi er i dag.”<sup>45</sup>*

### **6.3.3. Formelle og uformelle møteplasser**

For å se på hvordan informasjonsflyten er mellom de ulike aktørene ble samtlige informanter spurt om de hadde andre formelle eller uformelle møteplasser hvor saker om foretaket ble diskutert. Dette kan være viktige fordi informasjon kan komme gjennom kanaler hvor man ikke har formell saksgang eller offentlige dokumenter fra. Det var fra samtlige påpekt at foretakets ledelse tok kontakt med administrasjonen og den politiske ledelsen om nødvendig, eller den politiske ledelsen. Nåværende styreleder nevnte også at foretaket arrangerte folkemøter. Disse møtene ble brukt til å gi informasjon og få innspill fra ulike aktører.

Ordføreren forteller at Narvik VAR KF har vært diskutert på tirsdagsmøter<sup>46</sup>. Ordføreren sier videre at Narvik VAR KF på disse møtene har vært aktive, og har ønsket å komme for å informere om den daglige driften og eventuelle utviklingsoppgaver eller planverket sitt.

### **6.3.4. Den reelle makten**

Alle informantene ble i intervjuet spurt om hvor de oppfattet den reelle makten i foretaket var. Dette spørsmålet ble stilt fordi det kan være med på å danne et bilde på hvordan foretaket drives og blir kontrollert. Det kan være med på å avdekke eventuelle svakheter i kontrollrutinene.

Nåværende styreleder mente at makten lå i styret, men påpekte at også daglig leder har stor makt. Denne oppfatningen deler nåværende styreleder med rådmannen. Tidligere styreleder mente at den reelle makten i foretaket i dag lå hos kommunestyret og politikerne, men at

---

<sup>45</sup> Foretaket lanserte sin egen hjemmeside i april 2009 på [www.narvikvar.no](http://www.narvikvar.no).

<sup>46</sup> Tirsdagsmøter er møte hvor øverste administrative ledelse og politiske ledelse sammen med gruppelederne fra de ulike politiske partiene møtes en gang i uka for å informere og diskutere saker. Møtet er uformelt, og det finnes ikke sakskart eller referat fra møtene.

rammeverket var tilstede og at med tiden ville makten ligge hos styret. Ordføreren mener at makten i foretaket ligger hos styret, men at politikerne og kommunestyret har mye makt.

#### **6.4. Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg redegjort for på funnene som ble gjort i intervjuene. Jeg intervjuet seks personer med tilknytning til foretaket. Hovedfunnene i intervjuene var at informantene var fornøyd med organiseringen av VAR-sektoren og foretaksmodellen. Flere av informantene mente at foretaket etter opprettelsen av foretaket hadde fått bedre økonomiske rutiner og blitt flinkere til å disponere midlene innenfor VAR-sektoren. Det var enighet om at effektivitet dreide seg først og fremst om kvalitet og ikke så mye om økonomi. Videre mente man at foretaksmodellen hadde medført at det var kortere vei til beslutningene og at dette var med å gjøre foretaket effektivt. Informantene fra kommunene var stort sett fornøyd med den informasjonen man fikk fra foretaket og man mente at rutinene rundt dette var tiltrekkelig. Funnene viser at det kan ses flere svakheter ved kontrollrutinene. Disse vil bli problematisert i neste kapitel.

## **7. Analyse: Hvordan fungerer New Public Management i praksis?**

Jeg vil i dette kapitlet diskutere problemstillingen min om hvordan New Public Management fungerer i praksis med hensyn til effektivitet og kontroll. Jeg vil vise hva slags effektivitetsgevinster som finnes i Narvik VAR KF. Effektivitetsgevinstene vil jeg se i lys av NPM. Disse elementene er blant annet fristilling, benchmarking, mål- og resultatstyring og profesjonell ledelse. Videre vil jeg vise hvordan Narvik kommune som eier holder seg orientert om driften av foretaket som eier. Jeg vil se på om kontrollrutinene som er mellom foretaket og Narvik kommune og vurdere om disse kan anses å være tilstrekkelig.

I tillegg vil jeg vise hvordan de tre ulike perspektivene kommer til syne i Narvik VAR KF. Disse perspektivene er instrumentelt perspektiv, institusjonelt perspektiv og omgivelsesperspektivet. Disse perspektivene kan være med på å forklare hvordan organisasjoner utformes for å nå målene sine (Egeberg 1984).

Til slutt vil jeg vurdere om det vil ha noen innvirkning på driften av foretaket at det drives etter selvkostprinsippet.

### **7.1. Opprettelsen**

New Public Management er sammensatt av flere ulike elementer. Disse elementene har alle som hovedmål å gjøre den offentlige sektoren mer effektiv. I denne oppgaven har jeg rettet hovedfokuset innenfor NPM på fristilling, herunder opprettelsen av kommunale foretak. Fristilling kan ses på som et virkemiddel, hvor målet er å få en mer fleksibel og kostnadseffektiv forvaltning. Jeg har tidligere pekt på at det finnes flere ulike former for fristilling. Endringene som ble gjort i kommuneloven i 1999 åpnet for opprettelsen av kommunale foretak, og ga kommunene større valgfrihet. Denne valgfriheten kan ses på som et rammeverk som muliggjør en implementering av New Public Management og viser hvordan NPM har gitt kommunene valg- og styringsfrihet. Opprettelsen av Narvik VAR KF er en form for vertikal fristilling hvor man har delegert ansvaret for tjenestene gjennom en reorganisering av den kommunale driften. Denne formen for fristilling deles i to ulike former; en ytre og en

indre. Det er tidligere i vist til at skillet mellom ytre og indre fristillingen går på i hvor stor grad foretaket er fristilt fra den ordinære forvaltningen. Det kan argumenteres for at begge disse formene kommer til syne i Narvik VAR KF.

Arbeidet som ble gjort i forbindelse med etableringen av Narvik VAR KF viser at kommunen ønsket seg en organisasjonsform som var plassert utenfor det organisatoriske kartet for Narvik kommunes ordinære drift. Narvik VAR KF er plassert utenfor den ordinære forvaltningen, og etableringen kan derfor ses i lys av ytre fristilling.

Den indre fristillingen vises først og fremst i form av organiseringen innad i foretaket og ikke i selve opprettelsen av foretaket. Dette med bakgrunn i at Narvik VAR KF fortsatt er en del av Narvik kommunes juridiske person, og de ansatte i foretaket er ansatt i kommunen. Videre ser man av dokumentene fra arbeidet rundt opprettelsen av Narvik VAR KF at VAR- tjenestene har fått endret flere av sine prosedyreregler i foretaket. Disse prosedyrereglene går på rekruttering, lønnsfastsettelse og nye økonomirutiner. Dette samsvarer med informantenes syn. Informantene oppfattet at Narvik VAR KF har muligheten til å ta i bruk andre personalpolitiske virkemidler enn i den ordinære kommunale forvaltning, som for eksempel fleksibel lønnsfastsettelse. I tillegg vises det til at foretaket har endret sine økonomiske rutiner for å oppnå en høyere effektivitet. VAR-tjenestene har gjennom reorganisering og spesialisering fått en liberalisering av prosedyrereglene.

De utfordringene som Narvik kommune sto overfor i VAR-sektoren ledet frem til en organisasjonsform som illustrerer NPM reformer på kommunalt nivå. I 2002 når Narvik kommune startet utredningsarbeidet rundt en alternativ driftsform av VAR-sektoren hadde NPM allerede vært den dominerende reformen innenfor offentlig forvaltning i lengre tid. Narvik kommune la i saksfremlegget vekt på at de ønsket at VAR-sektoren skulle være effektiv, konkurransedyktig, slagkraftig, og ha større handlefrihet. Alle disse elementene kan ses i sammenheng med de ingrediensene som tilskrives NPM. Dette samsvarer med informantenes syn på hvordan de mener Narvik VAR KF fungerer i dag. Informantene har i intervjuene gitt uttrykk for at de mener Narvik VAR KF har fått større handlefrihet enn tidligere og at bruk av foretaksmodellen gjør at man har fått mulighet til å drive mer effektivt.

Flere av informantene peker på at de opplevde at det var liten politisk støy rundt opprettelsen. Det kan argumenteres for at å fristille denne sektoren ble sett på som den beste løsningen for å

kunne være best mulig rustet for å møte fremtidige utfordringer. Tidligere i oppgaven er det pekt på at New Public Management kan ses på som en internasjonal trend og at dette kan ha påvirket Narvik kommunestyre i behandlingen av saken. Det ble pekt på at konsulenter vil være med på å selge denne trenden. Narvik kommune brukte i arbeidet rundt opprettelsen av foretaket ekstern konsulent. Det er usikkert hva slags innvirkning denne konsulenten har hatt på arbeidet rundt opprettelsen og beslutningene som ble tatt.

Det kan det antas at det innenfor VAR- sektoren er lettere for politikerne å delvis gi fra seg den politiske kontrollen enn innenfor andre kommunale oppgaver. Informantene la i tillegg vekt på at sektoren var finansiert av selvkost, og at midlene betalt gjennom dette bare kan brukes til oppgaveløsning innenfor VAR- sektoren. Det kan være med på å gjøre det lettere for politikerne å fristille disse oppgavene. Bakgrunnen for dette er at sektoren ikke kommer i konflikt med andre prioriteringer, da innbyggerne finansierer driften gjennom selvkost. Dette samsvarer med tidligere undersøkelser gjort på dette feltet. Undersøkelsen gjort av Asplan Analyse (2004) om hvordan kommunene markedseksponeerer VAR-sektoren viser at den politiske partitilknytningen har liten påvirkning på hvordan kommunene organiserer denne sektoren. Den viktigste drivkraften er ønsket om en mer effektiv drift og økt tjenestekvalitet.

At fristilling av offentlig forvaltning ses på som en trend kan gjøre at man kan forklare etableringen av foretaket gjennom omgivelsesperspektivet. I dette perspektivet vil foretaket være i samspill med sine omgivelser og dette påvirker verdiene til foretaket. Narvik VAR KF har et viktig samfunnsansvar blant annet gjennom vannforsyning og sikring av vann. Dokumentene rundt opprettelsen av foretaket viser at kravene fra omgivelsene hadde en sentral rolle for etablering av Narvik VAR KF. Krav om strengere kontroll av de ulike funksjonene til VAR-tjenestene og stadige nye internasjonale regler gjennom EU direktiver har vært med på å danne utgangspunktet for ønsket om en alternativ organisasjonsform.

Det kan argumenteres for at opprettelsen av Narvik VAR KF ses på gjennom det instrumentelle perspektivet. Her er organisasjonen i seg selv et instrument for oppnåelse av et eller flere mål. Gjennom den formelle strukturen blir det bestemt hvordan foretaket skal handle. Narvik VAR KF har en formell struktur og et rammeverk som regulerer denne strukturen gjennom vedtekter og styreinstrukser. Formålet til Narvik VAR KF er at det skal ha en effektiv drift. Dette gjør at det kan argumenteres for at foretaket blir brukt som et redskap for måloppnåelse.

## 7.2. Effektiviteten i Narvik VAR KF

Effektivitet er en av de viktigste målsetningene til NPM. Narvik VAR KF oppnår ulike effektivitetsgevinster gjennom ulike virkemidler som er influert av NPM, og tilpasset foretaket. Jeg har gjennom denne oppgaven ønsket å måle hvordan Narvik VAR KF oppnår en effektiv drift. Innledningsvis i oppgaven ble det pekt på to ulike måter å se på effektivitet på. Den ene måten ser på forholdet mellom måloppnåelse i vid forstand og ressursbruk. Innenfor dette effektivitetsmålet vil jeg se på Narvik VAR KF sine muligheter for beslutninger, bruk av profesjonell ledelse og om de når de målene som blir satt. Den andre formen for effektivitet går på de økonomiske forholdene i Narvik VAR KF og om foretaket har oppnådd en kostnadseffektiv drift.

Den første formen for effektivitet tar, som nevnt, for seg forholdet mellom måloppnåelse og ressursbruk. Dette kan måles på ulike måter. Flere av informantene opplever at det ved bruk av foretaksmodellen er blitt kortere vei til beslutningene. Dette kan gi effektivitetsgevinster i form av at det brukes mindre ressurser, både økonomiske og menneskelige, i hver enkelt sak. Foretakets ledelse mente at en av de viktigste årsakene til at foretaket oppfattet seg som effektivt var at de ikke trengte å være tilstede på andre arenaer i kommunen. Ledelsen konsentrerte seg i hovedsak bare om foretakets drift og VAR-tjenestene. På denne måten mente informantene at foretakets drift ble rendyrket og profesjonalisert. Dette viser at Narvik kommune gjennom reorganisering av sin ordinære drift og etableringen av Narvik VAR KF har fått spisset sin kompetanse og ressursbruk innenfor VAR-tjenestene. Dette vil virke effektiviserende på driften av VAR-tjenestene.

Et annet moment som vil virke effektiviserende på ressursbruk og måloppnåelse er en profesjonell ledelse. Ledelsen i Narvik VAR KF har handlefrihet til å treffe beslutninger som ligger innenfor de rammer gitt av foretakets styre og kommunestyret. Dette vises på måten foretaket har organisert sin ledelse på, og at informantene mener at ledelsen har stor makt til å treffe beslutninger. Informantene gir i intervjuene uttrykk for at de fleste anser dette som positivt, men at de er klar over at ledelsen i foretaket kan få mye makt. Dette vil kunne medføre at det blir vanskeligere for kommunens politiske og administrative ledelse å holde kontroll med foretaket. Det vil også kunne føre til at foretakets styre vil kunne få styringsproblemer i forhold til ledelsen i foretaket. I likhet med den kritikken som er rettet



mot fristilling og NPM ser man at dette kan medføre at beslutningene tas i lukkede rom og at det er kun forbeholdt et fåtall personer. Dette vil kunne svekke demokratiprinsippet.

Det ble i egenevalueringen til foretaket i 2006 konkludert med at Narvik VAR KF var en positiv identitetsskapende organisasjon. Dette kan ses i sammenheng med det institusjonelle perspektivet hvor verdier og identitet spiller en sentral rolle. Dette viser at foretakets ledelse legger vekt på å skape en organisasjon som er bygd på verdier og kulturelle hensyn. Ses Narvik VAR KF i lys av dette perspektivet vil man kunne argumentere for at organisasjonen er et mål i seg selv.

Narvik VAR KF drives etter elementer som er påvirket av mål- og resultatstyring. Informantene og rammeverket rundt foretaket viser at Narvik VAR KF har formulerte mål gjennom vedtekter, og en målsetning om å holde gebyrene lave. Disse målene rapporteres inn til kommunestyret gjennom årsmelding. Det er kommunestyret som har resultatoppfølging av foretaket. I likhet med MRS kan man i Narvik VAR KF finne ulike belønnings- og straffesystemer. For Narvik VAR KF kan det påstås at belønningen ved å oppnå målene er at politikeren og kommunens administrative ledelse i mindre grad involverer seg i den løpende driften og organiseringen av foretaket. Dette bekreftes av ordføreren som sier at kommunestyret er opptatt av at økningen av gebyrene ikke blir for stor, og at hun oppfatter kommunestyret som fornøyd med driften av foretaket. Videre sier ordføreren at dersom foretaket holder gebyrene nede og innenfor for de gitte rammene fra kommunestyret har ikke kommunestyret behov for å være aktive eiere. Ved lav måloppnåelse vil eierne i større grad involvere seg i driften. Dette kan ses på som et straffesystem da foretaket kan miste deler av sin handlefrihet og må bruke flere ressurser på rapportering til eierne enn tidligere.

Et slikt belønnings- og straffesystem kan ses i lys av omgivelsesperspektivet. I dette perspektivet vil det være viktig for foretaket å spille på lag med sine eiere. Samspillet mellom omgivelsene og foretaket vil ha en innvirkning på hvordan omgivelsene opplever behovet for kontroll overfor foretaket.

Et annet element innenfor New Public Management er at man skal ha et sterkere fokus på service og brukere. Brukerne for Narvik VAR KF er innbyggerne i Narvik. Service kan ses i sammenheng med effektivitet fordi det henger sammen med Narvik VAR KF sin måloppnåelse og ressursbruk. Narvik VAR KF har et sterkt fokus på sine kunder. Samtlige av informantene mener at innbyggerne er fornøyd med Narvik VAR KF. Informantene mener at innbyggerne i hovedsak er opptatt av gebyrnivået, og ikke så mye av organisasjonsformen.

Foretaket har igangsatt ulike tiltak for å gjøre det lettere for sine kunder å ta kontakt. Det er blant annet opprettet egen internettside. Det er tidligere i oppgaven pekt på at ved fristilling kan innbyggerne få mindre innsyn i beslutninger, og at dette kan være med på svekke brukermedvirkningen. Det kan allikevel argumenteres for at fristilling og opprettelse av Narvik VAR KF kan være med på synliggjøre foretakets ansvarsområde. Tjenestene knyttet til vann, avløp og renovasjon vil ved å være plassert i et eget foretak gjøre det lettere for brukerne å finne frem i den offentlige forvaltningen. I tillegg kan det være med å synliggjøre ansvarsforholdet, da det vil være lettere å holde personer og foretaket ansvarlig for sine handlinger. Dette er i tråd med intensjonene i NPM.

Den andre formen for effektivitet er kostnadseffektivitet, hvor det er et ønske om å produsere mest mulig til minst mulig kostnader. Den beste måten å måle dette på i Narvik VAR KF er gjennom benchmarking. I benchmarking sammenligner man gebyrnivået til Narvik VAR KF med gebyrene innenfor VAR-tjenestene i andre kommuner. Narvik VAR KF benytter seg av benchmarking gjennom KOSTRA tall. Dette er med på å danne et bilde av hvordan Narvik VAR KF forvalter sine midler, og om de brukes på en effektiv og rasjonell måte. Samtlige av informantene mener at foretaket først og fremst måles på gebyrene. Narvik VAR KF har hatt et stabilt nivå på sine gebyrer siden opprettelsen i 2004. I 2008 var gebyrene i Narvik til vann, avløp og renovasjon på tilsammen kroner 5399,-. I Harstad var utgiftene knyttet til dette på kroner 6055,-. Det viser at Narvik kommunes gebyrnivå er kroner 656,- lavere enn Harstad kommunes. Sammenligner man Narvik kommunes gebyrer for 2008 med gjennomsnittet for Nordland og Norge<sup>47</sup> som har gebyrer på henholdsvis kroner 6947,- og kroner 7112,- ser man Narvik kommune kommer best ut. Differansen mellom Narvik kommune og gjennomsnittet i Nordland er på kroner 1548,-, mens differansen mellom Narvik kommune og resten av landet er på kroner 1713,-. Dette viser at Narvik VAR KF leverer sine tjenester til stabile gebyrer og at gebyrene er lavere enn gjennomsnittet av de andre kommunene som det er naturlig å sammenligne seg med. Ut fra dette kan det være mulig å trekke en konklusjon om at Narvik VAR KF driver tjenestene sine mer effektivt enn andre kommuner og at foretaksmodellen har vært med på å gjøre dette mulig. Dette er en konklusjon som også trekkes av informantene. Informantene mener gebyrenes nivå er med på å fortelle om foretaket drives effektivt. Videre viser informantene til at de har fokus på fastsettelse av gebyrnivået.

---

<sup>47</sup> Oslo er ikke med i grunnlaget

Det er svakheter med tallene som innrapporteres til KOSTRA. Det er flere momenter som ikke kommer til syne, men som kan ha innvirkning på de ulike gebyrnivåene. Momenter som kildesortering, om det full eller delvis selvkost eller påkoblingsgebyrer kommer ikke til syne i KOSTRA tallene. Innføringen av kildesortering i Narvik kommune i 2007 har ført til en økning i renovasjonsgebyret, dette er bekreftet av både foretaket og gjennom KOSTRA tallene for renovasjon. Det er også pekt på at svingninger i avgiftsnivået kan komme av renteøkninger eller av investeringer. Dette er momenter som ikke fremkommer av KOSTRA. Investeringer innenfor VAR-sektoren er ofte kostbare prosjekter, og kan være med å gi tjenestene økt kvalitet. Rådmannen pekte på at økning i gebyrnivået kunne forsvares om det samlet sett ville være med å gi innbyggerne økt kvalitet. KOSTRA gir ingen indikasjon på kvaliteten på tjenesten. Det er tidligere i oppgaven også pekt på at KOSTRA som system også kan inneholde ulike målefeil ved feilregistrering, og at kommunene ikke forstår rapporteringssystemet og opererer med ulike definisjoner.

Dette viser at det er mange ulike momenter som kan ha en innvirkning på gebyrnivået og økning i disse per år. Det kan være vanskelig å trekke konklusjoner om at Narvik VAR KF har oppnådd effektiviseringsgevinster ved å se isolert sett på KOSTRA. Selv om KOSTRA har svakheter vil tallene oppleves som reelle og kunne gi et bilde av hvordan Narvik VAR KF forvalter drift og sine midler. Narvik VAR KF vil ved aktiv bruk av KOSTRA strebe etter å komme best mulig ut i sitt gebyrnivå. Benchmarking kan derfor virke effektivitetsfremmende. Dette trekkes også frem fra de erfaringene som KS har gjort gjennom Effektivitetsnettverkene. Her ser man at benchmarking har vært med på å etablere en arena for læring og utvikling med formål å gjøre de kommunale tjenestene mer effektiv.

### **7.3. Kontroll**

Jeg vil i denne delen av kapitlet se på hvordan Narvik kommune holder seg orientert om driften av foretaket, og om de kontrollrutinene som foreligger er tilstrekkelige. Alle informantene var enige om at kommunen og kommunestyret i hovedsak holder seg orientert gjennom årsmeldingen fra foretaket. Rådmannen får i tillegg oversendt styreprotokollen fra styremøtene til foretaket. Utover dette pekes det på at det ikke er andre faste

rapporteringsmåter til eier. Foretakets ledelse peker på at det er de som i utgangspunktet tar kontakt dersom det er saker som bør diskuteres.

Den viktigste kanalen for å påvirke foretakets beslutninger og for at eierne skal ha kontroll mener samtlige av informantene er gjennom de politiske valgte styremedlemmene. Verken nåværende eller tidligere styreleder i foretaket har hatt faste eller jevnlig rapporteringer til sitt parti eller kommunestyret. Styrelederne er usikre på om det ville vært ønskelig med mer oppfølging og rapporteringer. Begge mener at muligheten for bedre kontroll er til stede i rammeverket til foretaket. Dette kan også ses i sammenheng med det instrumentelle perspektivet. For at eierne av Narvik VAR KF skal kunne endre adferden til foretaket eller målsetningene må de påvirke den formelle strukturen. Dette kan gjøres ved å benytte seg av valgte styremedlemmer eller gjennom kommunestyret.

Det at det ikke foreligger noen formelle og faste rapporteringsrutiner mellom valgt styreleder og dennes parti kan medføre at informasjonen mellom disse partene blir personavhengig og tilfeldige. Det kan være vanskelig for de politiske partiene å være orientert om det som foregår i Narvik VAR KF, noe som igjen vil gå utover behandling av saker om foretaket i kommunestyret. På den andre siden mener samtlige av informantene at det ikke ville ha noen innvirkning på Narvik VAR KF om det politiske bildet i Narvik endrer seg. Dette er i tråd med funnene gjort av Asplan Analyse som viser at partitilknytning har liten innvirkning på VAR-sektoren.

Det er vedtektene til foretaket som regulerer valg av styremedlemmer til foretaket. Styremedlemmene blir fordelt mellom de ulike partiene etter en fordelingsnøkkel. Det er pekt på at det er ønskelig at personer med kompetanse innenfor jus eller økonomi skal inneha vervene i foretaket. Den personen som er best skikket til vervet skal bli valgt. På den andre siden har partiene mulighet til å finne personer som samsvarer med deres politiske ståsted. Selv om intensjonen om at de som er best skikket til vervet skal bli valgt, kan dette være vanskelig å etterleve i den politiske verden, da det mange andre momenter som er tungtveiende. VAR-sektoren er som tidligere vist en sektor som ofte er lettere å markeds eksponere. Det at sektoren er finansiert etter selvkost prinsippet gjør at politiske beslutninger på området ikke går på bekostning av andre kommunale oppgaver.

Opprettelsen av kommunale foretak stiller flere og annerledes krav til kommunepolitikerne og kommuneadministrasjonen. Det er et viktig poeng innenfor NPM å skape et klarere skille mellom politikk og administrasjon. NPM åpner for endringer i politikerrollen hvor

politikerne, i likhet med ledelsesperspektivet i NPM, skal ha en mer strategisk rolle med fokus på utvikling og overordnede målsetninger. Det ble i intervjuene pekt på at ingen av informantene anså kommunestyret som en aktiv eier av foretaket. Verken kommunestyret eller kommuneadministrasjonen tok i utstrakt grad kontakt med foretaket. Det var i utgangspunktet foretaket som kontaktet dem. Det ble videre pekt på at kommunestyrerepresentantene ofte hadde mange spørsmål som kunne oppfattes som detaljerte av foretaket når foretaket har orienteringer i kommunestyret. Dette kan tyde på at kommunestyrerepresentantene ikke har fokuset rett mot å være en aktiv og utviklende eier. Informantene som i intervjuene representerte eierens side mente at så lenge foretaket fungerte godt var det heller ikke behov for aktive eiere. Videre pekte disse informantene på at man i rammeverket hadde mulighet til strengere kontroll, men kommunen anså ikke dette som nødvendig da de hadde tillit til foretakets ledelse og styre. Informantene mener at informasjon vedrørende Narvik VAR KF er tilgjengelig og at de som ønsker mer informasjon enn det som fremkommer av dokumenter og sakspapirer til kommunestyret vil kunne få dette om de henvender seg til foretaket.

Det er i Narvik kommune en relativt liten krets med aktive politikere. Dette gjør at det ofte de samme personene som bekler de ulike politiske vervene. Dette kan føre til en uklar rollefordeling. Samtidig kan det gjøre det vanskeligere for personer utenfor disse politiske gruppene å få innsyn i beslutningene. En konsekvens av dette kan være at informasjonen og beslutninger gjøres i lukkede rom ved uformell kontakt, istedenfor i formaliserte systemer. Ingen av informantene mener at det gjøres beslutninger eller avholdes møter på uformelle møteplasser. Foretakets ledelse informerer tidvis på tirsdagsmøter, dette kan anses som en uformell møteplass da det ikke foreligger sakskart eller referater. Møtene er ikke et beslutningsorgan, men det kan på disse møtene utveksles informasjon som kan være avgjørende for senere behandling i kommunestyret eller foretakets styre. Dette viser at beslutningene og informasjonen om foretakets drift kan bli forebeholdt et fåtalls personer.<sup>48</sup> Dermed blir informasjonsflyten mellom de ulike aktørene avhengig av personene som innehar stillingene og vervene. Dette kan underbygges av at både tidligere styreleder og nåværende styreleder har eller har hatt liten grad av kontakt med kommunestyret eller sitt politiske parti, som nevnt tidligere.

---

<sup>48</sup> Dette kan trekkes som en parallell til Governance. Denne teorien "fanger opp endringer i organiseringen og styring, og kan ses som en styringsteknikk der nettverk mellom både private og offentlige nettverk trer inn og supplerer styringen gjennom uformell autoritet." [www.ks.no/upload/4340/nyseth\\_paper.doc](http://www.ks.no/upload/4340/nyseth_paper.doc)

I et omgivelsesperspektiv anses det at virksomheter som spiller på lag med sine eiere slipper innblanding. Narvik VAR KF tar kontakt med sine eiere og informerer dem om viktige saker om foretaket. Ved at foretaket spiller på lag med kommunen slipper de innblanding fra sine eiere. Dette oppfatningen deles også av kommunens politiske og administrative ledelse som er fornøyd med foretaket, men også påpeker at dersom Narvik VAR KF går utover sin rolle og sine rammer vil eierne kunne føre en strengere kontroll.

I NOU 2006:7 vises det til at opprettelsen av kommunale foretak kan gå på bekostning av demokratiprinsippet. Dette med bakgrunn i at makten og myndigheten flyttes ut av de folkevalgte organer og inn i mer lukkede rom. I Narvik VAR KF har man en åpen dialog med sine eiere og brukere. Det avholdes folkemøter for å gi informasjon vedrørende saker som omhandler innbyggerne. Innbyggerne får mulighet til å komme med innspill. Foretaket er aktive på å informere sine eiere om den løpende driften. Det kan være at denne informasjonen gitt til eiere av foretaket er et strategisk trekk fra foretakets side. Med dette menes at informasjonen kan ha blitt gitt for å lettere få i gjennom saker i kommunestyret. På den andre siden viser dokumentene rundt opprettelsen av Narvik VAR KF at rammeverket sikrer kommunen kontroll over foretaket gjennom vedtekter, styreinstruksjoner, samarbeidsavtaler og kontrakter. Siden rammeverket er på plass kan eierne i større grad opptre som passive. Dette kan spare kommunen for ressurser på kontroll fordi det er mye som er regulert allerede. På den andre siden er det ikke et mål i seg selv at alle beslutninger og prosessene rundt dette skal være åpne. Narvik VAR KF opererer i sektor med stor konkurranse og må ha mulighet til å ta beslutninger i lukkede rom.

Informasjonsflyten mellom Narvik VAR KF og Narvik kommune er viktig fordi det er informasjonen som i utgangspunktet danner grunnlaget for hvordan kontrollen skal utføres. Hovedsakelig forholder Narvik kommune seg til de formelle dokumentene fra Narvik VAR KF. Det er gjennom disse kommunen og kommunestyret tar stilling til hvor aktive eiere de ønsker å være og hvilken kontrollrutiner som anses som tilstrekkelig. Det er vist er uformelle informasjonskanaler mellom Narvik VAR KF og Narvik kommune. Det er tidligere redegjort at kommunen avholder tirsdagsmøter hvor Narvik VAR KF også har vært diskutert. Ved uformelle informasjonsrutiner kan det skapes uklare ansvarsforhold. Videre kan det være usikkert hvilken intensjon som ligger bak en slik uformell informasjon og kontakt. I tillegg kan uformell kontakt og informasjon være vanskelig å etterprøve. Dette fordi en slik informasjon ofte foregår muntlig.

Dette viser et av dilemmaene som kommunale foretak står overfor. Narvik VAR KF operer i to ulike sammenhenger. Den første er den forretningsmessige hvor fokuset er knyttet til en effektiv drift. Et annet element innenfor denne sammenhengen er foretakets frihet til gjøre egne valg og prioriteringer. Den andre sammenhengen er den politiske. Her må foretaket forholde seg til et politisk system.

Foretakets eiere mener at de rapporteringsmåtene som foreligger mellom foretaket og kommunen er tilstrekkelige. Det at foretakets anses som vellykket, og at det driftes forsvarlig og i tråd med rammeverk gjør at kommunens ledelse ikke ser behov for ytterligere rapporteringsmåter mellom aktørene. Alle informantene påpeker at muligheten for strengere kontroll er tilstede. Foretakets eiere mener allikevel at det er viktig at foretaket har mye frihet og at det drives forretningsmessig. Dette bør skje uten stor innblanding fra kommunens side. Det legges vekt på fra informantene at kommunen skal sikre at det drives forsvarlig og at man sikrer samfunnsansvaret som VAR-tjenestene har. Dette er i tråd med de intensjoner som er i NPM med at man ønsker å fristille driften for å drive mer forretningsmessig.

Foretakets eiere er klar over at det kan være vanskelig å få innsikt i foretakets drift ved få faste rapporteringsrutiner. Informantene er klar over at problemene ofte viser seg i etterkant, og det kan da være vanskeligere finne løsninger. Det er under slike forhold at dilemmaet om balansegang mellom frihet og kontroll oppstår. Det er tidligere vist at man gjennom profesjonell ledelse har gitt mye makt til den daglige ledelsen. Denne makten kan gi negative utslag. Det kan være vanskelig for kommunen å fange opp dårlig ledelse og eventuelle avvik i den løpende driften til foretaket. Dette kan skje da det er liten rapportering mellom de ulike aktørene. Konsekvensen av dette kan være mange. Det vil ofte være for sent for eierne når de finner ut av at foretaket ikke driver med det som er målsetningen og intensjonen. Selv om muligheten for strengere kontroll er tilstede, er det usikkert på hvilke kriterier som vil utløse et strengere tilsyn med foretaket.

#### **7.4. Har selvkostprinsippet noe å si for driften av foretaket?**

VAR -sektoren er som tidligere redegjort for finansiert gjennom selvkost. Dette vil kunne ha en betydning for driften av foretaket. Narvik VAR KF opererer under andre finansielle rammevilkår enn andre fristilte kommunale tjenester. Informantene som ble intervjuet var klar

over at dette var innbyggernes penger. Samtlige ønsket å forvalte disse på en forsvarlig måte. Det var enighet mellom informantene om at foretaksmodellen hadde gjort det lettere å få oversikt over disponeringen av midlene, og i tillegg til en mer effektiv utnyttelse av midlene.

Narvik VAR KF anses å være administrator av en felles kommunal oppgave, en oppgave som er lovregulert. Ved at Narvik VAR KF forvaltes gjennom selvkostsprinsippet vil et eventuelt overskudd ikke kan tas ut av eieren eller brukes på andre formål. Dette er en faktor som vil kunne ha innvirkning på driften av foretaket. Dette kan blant annet gi utslag i investerings- og utbyggingstakten. Narvik VAR KF vil ved at det finansieres av selvkost ha et sterkere press fra omgivelsene til å drive effektivt fordi kostnadene dekkes direkte av innbyggerne i kommunen.

## **7.5. Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg satt empirien min fra intervjuene og dokumentanalysen opp mot New Public Management. Jeg har sett på hvordan NPM fungerer i praksis i Narvik VAR KF. Hovedtrekkene i analysen viser at Narvik kommune og Narvik VAR KF er fornøyd med organiseringen av VAR-tjenesten i et foretak. Ved denne organiseringen har man oppnådd flere effektiviseringsgevinster blant annet gjennom benchmarking av KOSTRA tall og bedre økonomiske og organisatoriske rutiner. Kommunen mener at de kontrollrutinene som foreligger i dag er tilstrekkelig for å kontrollere foretaket. Det er i analysen pekt på ulike svakheter kommunens kontrollrutiner kan medføre.



## 8. Avslutning

I oppgaven belyst problemstillingen om hvordan New Public Management fungerer i praksis med hensyn til effektivitet og kontroll. Jeg har brukt Narvik VAR KF som case for å se på hva slags effektiviseringsgevinster som finnes i foretaket. Oppgaven ser i tillegg på hvordan Narvik kommune holder seg orientert om foretaket. Videre vises det hvilke kontrollrutiner som finnes mellom Narvik kommune og Narvik VAR KF, og om disse kan anses som tilstrekkelige.

New Public Management er en reformbølge som slo igjennom 1970-tallet. NPM kan beskrives med nøkkelord som konkurranse, privatisering, fristilling, brukermedvirkning, orientering mot effektivitet, mål og resultater, direkte kontroll og ansvarliggjøring, og styring gjennom kontrakter og strategisk ledelse. (Christensen og Lægreid 2001) Det er pekt på i oppgaven at foretaksmodellen er en alternativ organisasjonsform som kan sees i lys av NPM. Det ble i kommuneloven i 1999 åpnet for at kommuner kunne opprette kommunale foretak. Kommunale foretak er en del av kommunens juridiske person og er direkte underlagt kommunestyret. I likhet med en kommune kan ikke et kommunalt foretak gå konkurs. Foretaket har et eget styre, som den daglige ledelsen i foretaket er underlagt. Hovedformålet med kommunale foretak er at det skal gi med forretningsmessig frihet, samtidig som kommunen beholder en viss kontroll.

Narvik VAR KF ble opprettet i 2004, og drifter de kommunale tjenestene innenfor for vann, avløp og renovasjon. Årsaken til opprettelsen av foretaket var ønsket om en organisasjon som var rustet til å møte de utfordringene og kravene som VAR-sektoren ville møte i fremtiden. Det var viktig for Narvik kommune at kommunen fortsatt skulle ha mulighet for kontroll og styring. Dette hadde bakgrunn i at kommunestyret skulle være garantist for at samfunnsansvaret til VAR-tjenestene ble ivarettatt.

Narvik kommune har gjennom Narvik VAR KF tatt i bruk flere elementer av NPM. Elementer som fristilling, konkurranseutsetning, benchmarking, bestiller- utføremodellen, profesjonell ledelse, mål- og resultatstyring og fokus på service er alle elementer som finnes i Narvik VAR KF. Disse elementene er med å vise hvordan NPM fungerer i praksis. Flere av disse elementene er det argumentert for gir Narvik VAR KF effektivitetsgevinster. Det er sett at ved bruk av foretaksmodellen har Narvik VAR KF fått en kortere vei til beslutningene. I

tillegg vektlegges det at foretaket bruker mindre tid på andre arenaer i det kommunale systemet og har mulighet til å rendyrke og profesjonalisere driften. Dette er med på å gi mulighet for stor grad av måloppnåelse, i tillegg til at ressursbruken blir mindre.

Narvik VAR KF har ved bruk av NPM oppnådd effektivitetsgevinster i form av kostnadsbesparelser. Elementer som konkurranseutsetting av tjenester og bestiller-utførermodellen viser at foretaket har fått økonomiske gevinster. Foretaket peker på at man gjennom foretaksmodellen har fått bedre økonomiske rutiner, som igjen har ført til en mer oversiktelig økonomi. Dokumentene i prosessen rundt opprettelsen av foretaket viser det økonomiske aspektet ikke var drivkraften bak ønsket om en alternativ driftsform for VAR-sektoren. I dag ser man at foretaket selv og dets eiere er opptatt av de økonomiske gevinstene. Årlig rapporteres gebyrnivået på tjenestene vann, avløp og renovasjon til KOSTRA systemet. Foretakets styre og daglige ledelse har som mål at disse gebyrene skal være lave. I tillegg pekes det på både fra kommunen sin side og foretaket at foretaket måles i gebyrenes størrelse, og at dette kan sees på som et mål på hvor vellykket foretaket er. Foretakets måles gjennom sammenligning i KOSTRA med andre kommuner. Alle informantene konkluderer med at foretaket drives effektivt og kan anses som vellykket med bakgrunn i benchmarking og størrelsen på gebyrene. Det er påvist at KOSTRA inneholder flere svakheter ved at tallene som innrapporteres. Det er flere viktige momenter som ikke kommer til syne som kildesortering, kvalitet og om avgiftene dekker full eller delvis selvkost. Isolert sett vil ikke KOSTRA tallene og gebyrets størrelse kunne gi en konklusjon om kostnadseffektivitet. Det vil imidlertid kunne være effektivitetsfremmende, da foretaket vil strebe etter å holde gebyrene lave.

Narvik kommune holder seg orientert gjennom årsmelding og andre kommunestyresaker om foretaket. Den viktigste kontrollmuligheten fra kommunens sin side er gjennom de politisk valgte styrerepresentantene. I tillegg opererer Narvik VAR KF under et rammeverk gitt av kommunen. Kommunen som eier er fornøyd med de rutinene som foreligger i dag, og mente at disse er tilstrekkelig. Selv om analysen viser at Narvik kommunen i dag ikke driver aktiv styring av foretaket, vil det gjennom rammeverket sikre kontroll over Narvik VAR KF. Analysen av kontrollrutinene overfor Narvik VAR KF viser at i tillegg til den formelle informasjonen også er uformell kontakt mellom de ulike aktørene. Funnene viser at Narvik Kommune har svakheter i kontrollrutinene. I tillegg til de formelle rutinene baserer kontrollen seg på uformell kontakt og tillit, samtidig som den daglige ledelsen i foretaket har mye makt. Disse momentene kan være med på å svekke Narvik kommunes muligheter for kontroll.

I tillegg til å se på Narvik VAR KF gjennom NPM har jeg redegjort for hvordan adferden til foretaket og etableringen av foretaket kan komme til syne gjennom et instrumentelt perspektiv, institusjonelt perspektiv og omgivelsesperspektivet. Perspektivene er i oppgaven brukt som et supplement til NPM og forklarer hvordan ulike faktorer som måloppnåelse, omgivelsene og verdier kan hjelpe å forklare hvorfor Narvik VAR KF ble etablert og hvorfor foretaket oppnår effektivitetsgevinster ved blant annet bruk av måloppnåelse.

Funnene i Narvik VAR KF er med på å vise hvordan New Public Management fungerer i praksis. Ved å implementere elementer fra NPM har Narvik VAR KF oppnådd flere effektivitetsgevinster. Det gjør at man ved å velge og tilpasse elementer fra NPM kan si at den offentlige forvaltningen kunne oppnå en effektiviserende effekt. Selv om målsetningen for NPM er effektivitet med vekt på forenkling, ser man at NPM har flere elementer hvor kontroll er viktig. Dette vises blant annet gjennom belønnings- og straffesystemer og rapporteringer om måloppnåelse. Oppgaven viser at NPM i praksis legger til rette for en effektivitetsfremmende drift. NPM inneholder også et rammeverk som gir muligheter for kontroll.

# Litteraturliste

## Artikler

Andersen J.A, (2005) ”Lederatferd og endringsledelse i offentlig og privat sektor”, i Busch, Johnsen, Klausen, Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor utfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget 2.utgave.

Brandth, B.(1996) ”Problemer med å kombinere forskning og handling”, Holter H og Kalleberg R, *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*, Oslo, Universitetsforlaget

Busch T. og Gustafsson (2005) ”NPM, ledelse og organisering”, Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor utfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget, 2.utgave.

Busch T og Vanebo JO,(2005) ”Bestiller-utfører-modellen: utfordringer og problemområder”, Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor –utfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget.

Christensen T. og P. Læg Reid,(2001) ”New public management i norsk statsforvaltning”, Tranøy og Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten*, Oslo, Gyldendal Akademiske

Hood C. (1991) “A public management for all season”, *public administration vol 69*

Grøndahl Ø.N og Grønlie T, (1995) ”Frihet og styring –et uløselig problem? Grøndahl Ø.N. og Grønlie T, *Fristillingens grenser*, Oslo, Fagbokforlaget

Grønlie T, (1995)” Statsaksjeselskapet – aktuelle reformer og historisk problem”, Grøndahl Ø.N. og Grønlie T, *Fristillingens grenser*, Oslo, Fagbokforlaget

Grønlie T, (1998) ”Drømmen om en konkurransetilpasset stat – ytre fristilling spm styringspolitisk redskap 1945-1995, Grønlie og Selle, *Ein stat ?Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget

Grønlie og Selle (1998) ”Fortsatt en stat? Grønlie og Selle, *Ein stat ?Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget

Klausen K. (2001) "New public management –en fortolkningsramme for reformer", Busch T, Johnsen, Klausen, og Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor new public management i praksis*, Oslo, Universitetsforlaget 1.utgave

Læg Reid og Roness (1998) "Frå einskap til mangfald –et perspektiv på indre fristilling i statsforvaltningen", Grønlie og Selle, *Ein stat? Fristillingens fire ansikt*, Oslo, Samlaget.

Opstad og Rolfsen (2005) "NPM, ledelse og organisering", Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor utfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget 2.utgave

Svardal, G. (1997) "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen", Christensen T. og Egeberg M., *Forvaltningskunnskap*, Otta, Tano Aschehoug

Vabo og Stigen, (2002) "Moteslaveri, interesse og behov en analyse av utbredelsen av "moderne" organisasjonsløsninger i norske kommuner", *Koordinering og politisk styring. En studie av nye organisasjonsløsninger i norske kommuner*, Dr. gradsoppgave, Institutt for by- og regionforskning.

Vanebo (2005) "NPM, ledelse og organisering", Busch, Johnsen, Klausen og Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor utfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo, Universitetsforlaget 2.utgave

Øgård M. (2000) "New public management – markedet som redningsplanke?", Baldersheim Rose, *Det kommunale laboratorium – teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*, Bergen, Fagbokforlaget

## **Bøker**

Andersen S.S. (1997) *Case-studier og generalisering, forskningsstrategier og design*, Bergen, fagbokforlaget

Christensen T. og Læg Reid P. (2002), *Reformer og lederskap omstilling i den utøvende makt*, Oslo, Universitetsforlaget

Egeberg M. (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*, Otta, Aschehoug/tanum/Norli,

Grønmo (2007) *Samfunnsvitenskaplige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget

- Hansen S.K. og Negaard A.(2006) *Økonomi på tvers – grunnleggende økonomi for kommunale ledere*, Oslo, Gyldendal akademisk
- Hanssen G.S, Helgesen M.K. og Vabo S.I (2007) *Politikk og demokrati, en innføring i stats- og kommunalkunnskap*, Oslo, Gyldendal akademisk
- Hellevik O.(1999) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo, Universitetsforlaget
- Holme I.M. og Solvang B.K (1996) *Metode og metodebruk*, Otta, Tano AS
- Kommunes sentralforbund (2002) *Fra forvaltning til marked-kommunen som eier av foretak og selskap*, Oslo, Kommuneforlaget
- Ringdal, K. (2000) *Enhet og mangfold*, Bergen, Fagbokforlaget
- Scott (2002) *Organizations –rational, natural and open system*, Upper Saddle River, Pearson Education
- Sørensen R.J., Borge L.E., og Hagen T.P (1999) *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*, Bergen, Fagbokforlaget
- Thagaard, T. (1998) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, Bergen, Fagbokforlaget

### **Offentlige dokumenter**

- NOU 2006:7 – *det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken.*
- NOU 2000:19 *Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse.*
- NOU 1995: 17 *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*
- NOU 1989:5 *En bedre organisert stat*
- Ot.prp. 53 (1997-1998) *Om lov om interkommunaleselskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)*
- Aksjeloven av 1997
- Allmennaksjeloven av 1997

Forurensningsloven av 1981

Kommuneloven av 1992

Personopplysningsloven av 2000

Plan og Bygningsloven av 1985

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 1974

Lov om interkommunale selskaper av 1999

Stiftelsesloven av 1980

Kommunal og regionaldepartementet (2003) publ nr. H2140 – Retningslinjer for beregninger av selvkost for kommunale betalingstjenester

Brev fra Fylkesmannen i Nordland til kommunal og regionaldepartementet datert den 10.02.09 vedrørende innmelding i Robekregisteret

Rundskriv H-15/01 Kommuneloven og lov om interkommunale selskaper –tolkninger fra departementet

### **LOS rapporter**

Wik M.H. (2001) *Verdier og tilknytningsformer en studie av vektlegging av verdier og hensyn i virksomheter med ulik tilknytningsform til staten.*

### **Internett**

[www.ssb.no/emner/12/10/stoff](http://www.ssb.no/emner/12/10/stoff) -om statistikk om hvordan man organiserer foretak [sist lest 09.05.09]

[www.ssb.no/1805](http://www.ssb.no/1805) -om Narvik [sist lest 09.05.09]

[www.regjeringen.no/nd/dep/krd/tema/kommune-\\_ogfylkesforvaltning/robek-22.html?id449305](http://www.regjeringen.no/nd/dep/krd/tema/kommune-_ogfylkesforvaltning/robek-22.html?id449305) [sist lest 19.04.09]

[www.forskning.no/artikler/2005/oktober/1127392068.69](http://www.forskning.no/artikler/2005/oktober/1127392068.69) -om makt til administrasjonssjef [sist lest 09.05.09]

[www.bedrekommune.no](http://www.bedrekommune.no) [sist lest 09.05.09]

[www.ks.no/upload/4340/nyseth\\_paper.doc](http://www.ks.no/upload/4340/nyseth_paper.doc) - om Governance [sist lest 09.05.09]

[www.hrs.no](http://www.hrs.no) -om Hålogaland ressurselskap [sist lest 09.05.09]

[www.narvikvar.no](http://www.narvikvar.no) Narvik VAR KFs hjemmeside [sist lest 09.05.09]

### **Kommunestyresaker**

092/02 : Alternative organisasjonsform for VAR-tjenestene i Narvik kommune

036/03:Kommunalt foretak VAR tjenester

105/03 Kommunalt foretak VAR tjenester

016/05: tilslutning om Norsk anbefaling om eierskap og selskapsledelse

186/06:Narvik VAR KF: budsjett 2007

003/08: Narvik VAR KF: Budsjett 2008

184/08 : Nye lokale Narvik VAR KF

Årsmelding Narvik VAR KF 2006

Narvik Kommune og Brager Rådgivning AS (2003) *Vann, Avløp og Renovasjon – konsekvenser, foretaksmodellen, forslag til organisering og muligheter og begrensninger*, Vedlegg til kommunestyresak 36/03

### **Annet**

Norsk utvalg for eierstyring og selskapsledelse (2004) ”*Norsk anbefaling eierstyring og selskapsledelse*”, Sirkulære nr.8/2004

Brev fra Norsk samfunnsvitenskaplige datatjeneste AS, datert 12.01.09, vedrørende godkjenning etter personvernsloven

Asplan Analyse (2004) *Forutsetninger for markedseksposering av kommunale tjenester, og kritiske suksessfaktorer*



# Vedlegg

## Intervjuguide

### Problemstilling

Hvordan fungerer New Public Management reformer i praksis med hensyn til effektivitet og kontroll? Hva slags effektivitetsgevinster, både økonomisk og organisatorisk, finner man i Narvik VAR KF? Hvordan og i hvilken grad klarer kommunen å holde seg orientert og sikre seg en vis kontroll med foretaket?

### Innledning

- Hensikt og bakgrunn for intervjuet
- Informert samtykke og personvern
- Lydopptaker

### Effektivitet

- Friheten til å drive rasjonelt
- Kommunens kompetanse til å opprette foretak
- Utnyttelsen i foretaksmodellen
- Effektivitetsgevinster i forhold til andre organisasjonsformer
- Om foretaksmodellen har redusert kostnadene

### Kontroll

- Kommunens/bystyrets kontroll og oppfølgingsrutiner
- Formelle og uformelle møteplasser
- Forholdet til kommunens administrative ledelse/ bystyret/foretakets styre/foretakets ledelse
- Forholdet til innbyggerne