



Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

## **Foretakisering – styrker eller svekker?**

Hvordan foretakisering svekker eller styrker kommuners styring av egen tjenesteproduksjon?

Milen Westby

Masteroppgave i Statsvitenskap, STV-3900, Juni 2023.



## Forord

Å skrive en masteroppgave har vært en reise fylt med glede, overraskelser og tårer. Veien fram til levering har vært lang, og det er mange å takke. Jeg vil aller først takke Birger Caspersen for å vekke samfunnsinteressen i meg, og for å vise meg verdien i samfunn og politikk. Jeg vil videre takke mine foreldre som alltid bare er en telefon unna, og for å motivere meg når ting har vært vanskelig.

Jeg vil uten tvil takke min veileder, Harald Torsteinsen, som belyste en slik spennende tematikk og har stilt opp når jeg har stått fast og reddet meg fra mange spørsmålstegn i arbeidet med denne oppgaven. Med deg som veileder har livet vært et lære, og jeg er utrolig takknemlig for mestringsfølelsen jeg sitter med nå.

Jeg vil og rette en takk til mine informanter, uten dere hadde ikke oppgaven vært like spennende!



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	1
1.1	Tematikk og problemstilling.....	1
1.2	Oppgavens struktur.....	3
2	Senja, Hamar og Tromsø .....	3
3	Teori.....	5
3.1	Eierstyring (Public Corporate Governance) .....	5
3.2	Foretakisering.....	6
3.3	Prinsipal – agent teorien .....	8
3.4	Prinsipal-Steward .....	9
4	Forskning om foretakisering i Norge.....	13
5	Metode .....	19
5.1	Vitenskapelig perspektiv .....	19
5.2	Forskningsstrategi .....	20
5.3	Analyse av datamaterialet.....	21
5.3.1	Semistrukturert intervju.....	21
5.3.2	Intervjuguide.....	22
5.3.3	Utvalg og informanter .....	23
5.3.4	Analyse av intervju.....	24
5.3.5	Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer .....	25
5.3.6	Implikasjoner med intervju – «eliten».....	26
5.4	Dokumentanalyse .....	26
5.4.1	Kvalitativ innholdsanalyse.....	27
5.4.2	Primære, sekundære og tertiære kilder.....	28
5.4.3	Reliabilitet og validitet .....	29
6	Analyse.....	31
6.1	Senja kommune: Ny kommune – ny strategi.....	33

6.1.1	Lenvik kommunes strategi forankret i eierskapsmelding.....	34
6.1.2	Senja kommunes eierskapsmelding .....	35
6.2	Senja – tillit eller kontroll? .....	39
6.2.1	Ordførerens tilnærming til styring .....	41
6.2.2	Rådmannens tanker om foretakisering og kontroll .....	43
6.2.3	Videre erfaringer og tanker fra rådmannen om eierstyring .....	45
6.2.4	Oppsummering.....	47
6.3	Tromsø kommune .....	48
6.3.1	Tromsø sin eierstrategi i 2017 versus 2021 .....	48
6.3.2	Prinsippene fra 2017 versus 2021 .....	50
6.4	Kommunens eierstyring basert på kontroll og tillit.....	51
6.4.1	Kommunedirektørens erfaringer med eierstyring .....	55
6.4.2	Oppsummering.....	58
6.5	Hamar kommune.....	59
6.5.1	Hamars utvikling mot nyere strategi .....	59
6.5.2	Ny strategi for Hamar? .....	61
6.6	Verken fugl eller fisk.....	63
6.6.1	Omdømme og tillit .....	64
6.6.2	Kommunedirektørens erfaringer .....	67
6.6.3	Innsyn og kontroll .....	68
6.6.4	Oppsummering.....	70
6.7	Diskusjon .....	71
6.7.1	Senjas tilnærming.....	72
6.7.2	Tromsøs tilnærming .....	73
6.7.3	Hamars tilnærming .....	74
6.7.4	Forskjell mellom Tromsø, Hamar og Senja.....	75
7	Avsluttende diskusjon.....	78

Referanseliste .....	81
Vedlegg 1 .....	85
Vedlegg 2 .....	86
Vedlegg 3 .....	86

## Tabelliste

Tabell 1 Oversikt over informanter i studiet .....	24
Tabell 2 – Oversikt over kommunens strategier og måten foretakisering påvirker kommunen .....	71
Tabell 3 – Oppsummering av mekanismene .....	75

## Figurliste

Figur 1 Autonomien øker jo mer til høyre pilen beveger seg (Torsteinsen, 2021, Lysark) .....	7
Figur 2 Økning av kommunalt eide selskaper fra 1997-2021 (Figur 19.1 i Klausen & Torsteinsen, 2023, s.434) .....	14
Figur 3 Relasjoner og linjer mellom myndighet og selskap. NP: Stiplede linjer konseptualiserer monitorering og kontroll (Figur 19.2 i Klausen & Torsteinsen, 2023, s.445) .....	32

## Sammendrag

Foretakisering har økt de siste 25 årene. Dette har ført til at tjenester som tidligere var innad i kommunal regi har blitt flyttet til autonome eller semi-autonome enheter. Kommuner har ansvar for beredskap, velferdstjenester og samfunnsutvikling. Litteraturen argumenterer for at foretakisering kan effektivisere tjenesteproduksjon og bidra med samfunnsutvikling (Voorn et al., 2017, s. 825). Samtidig argumenteres det for at demokratiske kontrollmekanismer og ansvarliggjøring minskes som følge av samme trend (Berge & Torsteinsen, 2021b, s. 18).

Målet med denne oppgaven er å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte foretakisering svekker eller styrker kommuners styring av egen tjenesteproduksjon. En kvalitativ studie ble gjennomført. Datainnsamlingen ble gjort via innholdsanalyse og semistrukturert intervju i tre kommuner kombinert med de teoretiske perspektivene prinsipal-agent og stewardship.

Teorien om prinsipal vektlegger at kommunene har mekanismer som holder oversyn over selskapene (agenten). Stewardship legger føringer for at tillit styrker relasjonen mellom kommunen og selskap, og dermed vil kommunens posisjon likevel være sikret. Gjennom de ulike perspektivene vil man se hvordan kommunen holder oversyn og styring på foretakisering, blant annet gjennom rapporter, møter og andre prinsipal-mekanismer, men også dialog, motivasjon og samarbeid gjennom stewardship. Foretakisering påvirker kommunene i stor grad, men samtidig på ulike måter. Senja kommune bruker foretakisering for å videreutvikle Senja som næringskommune, der de argumenterer for at det sikrer kommunens posisjon. Tromsø viser til at foretakisering påvirker positivt, men det holdes sterkere politisk oversyn over tjenesteproduksjonen. Hamar kommune sier at foretakisering har svekket kommunens styring på egenproduksjon. Oppsummert påvirker foretakisering kommuner ulikt.





# 1 Innledning

“Many of the old certainties about government and the role of the public service are now either totally altered or are subject to severe questioning” (Ødegård, 2014, s. 93)

De siste 25 årene har kommunalt eide selskaper blitt en økende trend hos kommunene i Norge. Kommunalt eide selskaper betegnes om aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak. Når tjenester settes ut skjer det gjerne til selskaper eid av kommunen, men drifter tjenestene i et selskap hvor et styre har oversyn over den daglige driften (Aars & Ringkjøb, 2011, s. 826). Dette er hva vi i dag kaller foretakisering. Rhodes (1994) hevder at dette er «hollowing out the state» (Rhodes 1994, s. 138) mens andre forskere argumenterer noen for at dette er lønnsomt for kommunen, i og med at tjenestene blir mer effektive (Voorn et al., 2017, s. 824). Det føres også en diskusjon om hvorvidt dette truer demokratiet eller om det blir styrket. Samtidig, kan foretakisering være en bevisst strategi for å styrke lokalsamfunnets tjenesteproduksjon, tross alt er det kommunen som eier som sitter med hele ansvaret for tjenestene (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 430). Det er totalt 356 kommuner i Norge, hvor alle fører generalistprinsippet. Likevel, etter kommuneloven er kommunene fri til å organisere pålagte tjenestene etter eget ønske (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 431). Alle disse enhetene faller til en viss grad utenfor kommunens direkte regi, noe som reiser spørsmål om hvordan foretakisering påvirker kommunens tjenesteproduksjon. Ved å ta for meg erfaringene med foretakisering til et utvalg av tre kommuner, Senja, Tromsø og Hamar, samt se på hvordan ulike mekanismer anvendes og oppleves, ønsker jeg å undersøke om foretakisering styrker eller svekker tjenesteproduksjonene, og hvordan dette erfares av informantene. Dette kan kobles til det man forstår som lokalstyrets verdier, som er effektivitet, åpenhet og demokratisk arena (Rose, 2014, s. 22) som igjen kan kobles til innsyn og andre elementer (Kommunal og distriktsdepartementet, 2018).

## 1.1 Tematikk og problemstilling

Offentlige velferdstjenester benytter offentlige ressurser, noe som videre påvirker skattebetalernes lommebok og behov. Når kommuner setter ut tjenester i selskap, stilles det spørsmål ved åpenheten rundt forvaltningen. På bakgrunn av viktigheten av kommunens posisjon i samfunnet, som beskytter av fellesskapet, vil jeg se hva som skjer når man går bort fra tradisjonell styring til fordel for foretakisering. Årsakene bak foretakisering har i tidligere

litteratur blitt forklart med at det er svekket kommuneøkonomi, kommuner får mer ansvar og sliter med å dekke etterspørsel (Torsteinsen, 2006, s. 86). Et utfall av denne trenden, er inkorporering av privat sektor som tilbyder i tillegg til den offentlige sektoren. Eierstyring er et resultat av en ny måte å styre samfunnet på, hvor offentlig tankegang kombineres med marked/bedriftsliknende logikk (Ødegård, 2014, s. 108).

En viktig problemstilling blir da kommunens egen tjenesteproduksjon, og hvordan kommunen sikrer demokratisk kontroll, styring og åpenhet i denne tjenesteproduksjon. Jeg ønsker å se nærmere på hvordan eierstyringen av egen tjenesteproduksjon blir påvirket, og om kommunen har styrket eller svekket posisjon sin.

Dermed er problemstillingen:

***I hvilken grad og på hvilken måte kan foretakisering svekke eller styrke kommuners styring av egen tjenesteproduksjon?***

Med problemstillingen ønsker jeg å finne ut hvordan kommunen styrer sin egen tjenesteproduksjon når denne er foretakisert. Hvordan tilrettelegges det for ansvarliggjøring, innsyn og kontroll når enheter er på en armlengdes avstand og har autonomi? Dette besvares ved hjelp av to forskningsspørsmål, der forskningsspørsmål to blir mest vektlagt

*1: Hvordan har kommunens eierstrategier for kommunalt eide selskaper endret seg over tid?*

Endringer i eierstrategier kan påvirke selskapenes drift og beslutningsprosesser. Synonymt med dette vil man kunne påstå at hvis strategien endrer seg, vil også selskapenes drift, og dermed tjenestekvaliteten, endre seg. Hvis kommunen velger en eierstrategi hvor selskapene får frihet og autonomi, vil man stå i fare for at kommunen mister kontroll over sin egen tjenesteproduksjon og svekker sin posisjon i samfunnet. På en annen side kan en eierstrategi med tettere samarbeid og oversyn føre til at kommunen sin posisjon over egen tjenesteproduksjon styrkes. Ved å undersøke strategi endringer over tid gjennom eierskapsmeldingene vil vi få bedre forståelse av hvordan kommunen har valgt å opptre som eier med stor eierportefølje.

*2: I hvilken grad vektlegger kommunen eierstyring basert på kontroll (iht. prinsippal agent teori) vs tillit (iht. prinsippal-steward teori)?*

Tilnærmingen vil være å se på hvordan kommunen kontrollerer selskapene, i og med at det er de ulike selskapene selv som styrer virksomheten innen rammeverket de har fått hos kommunen. Hvert selskap har et eget styre, hvor styret igjen kan ha ulike funksjoner eller roller. Selskapet kan forstås som en utfører (agent) for kommunen som eier (myndighet). En slik relasjon som vil analyseres i lys av agentteori og steward-teori. Ved å indentifisere de ulike mekanismene vil det kunne bidra til å kartlegge kommunens kapasitet når det gjelder politisk kontroll av selskapene.

## **1.2 Oppgavens struktur**

Oppgaven er delt inn syv ulike kapitler. I det første kapitlet introduserte jeg oppgaven ved å presentere hva man kan forvente, samt oppgavens begrensninger og problemstilling. Videre vil det komme en introduksjon av Senja, Tromsø og Hamar - kommune. Kapittel to har som formål å presentere kommunene, før jeg i kapittel tre legger frem det teoretiske rammeverket.

Etter det teoretiske grunnlaget vil jeg presentere tidligere forskning, også oppgavens metodiske tilnærming. Her vil jeg redegjøre for hvordan jeg har jobbet under datainnsamlingen. I tillegg til presentasjonen av de vitenskapelige perspektivene og metodene som er benyttet. I denne oppgaven har jeg fokusert på tre kommuner som utgjør mine caser, kombinert med dokumentanalyse og intervjuer.

I kapittel seks vil empirien og det teoretiske rammeverket kobles sammen, og utgjøre oppgavens analysedel. Funnene vil bli presentert, og teorien vil kunne kaste lys over funnene. Dette leder til kapittel seks hvor jeg vil gi en oppsummering og konkludere med bakgrunn i oppgavens funn. I tillegg vil forskningsspørsmålene kobles opp mot problemstillingen. I siste del vil jeg diskutere kort, oppsummere avslutningsvis og fremme videre forskning.

## **2 Senja, Hamar og Tromsø**

Jeg har valgt Senja, Hamar og Tromsø kommune som caser for min oppgave. Kommuner spiller en sentral rolle når det gjelder å levere tjenester og ivareta behovene til lokalbefolkningen. Samtidig gjelder generalistkommuneprinsippet alle kommuner i Norge, men hver enkelt kommune har muligheten til å organisere tjenester slik kommunen selv ønsker. De tre utvalgte kommunene ble valgt fordi de alle har utarbeidet eierskapsmeldinger før det ble lovpålagt, noe som gjør det lettere å se på eierskapsmeldinger over tid.

Tromsø er en kommune i Troms og Finnmark fylke, bestående av Tromsøya, Tromsdalen, Kvaløya og andre mindre småøyer. Med sine cirka 77 000 innbyggere er kommunen den niende største kommunen i Norge (Thorsnæs et al., 2023). Med et slikt befolkningstall vil man anta at ansvaret kommunen har for samfunnet er stort, og med dette følger det en stor portefølje. Kommunen er styrt av venstresiden, med en koalisjon bestående av AP, SV, Sp og MGD (Wilhelsem et al., 2019, s. 26). Med ansvar for samfunnet og felleskapets ressurser, prøver Tromsø kommune å få bukt med bolig-problemene og andre tjenester og ressurser innbyggeren skal yte av. Med 19 aksjeselskap, to kommunale foretak og tre interkommunale selskap i 2017 (Tromsø kommune, 2017, s. 15) ser vi en økning i 2021 til 22 aksjeselskaper, tre kommunale foretak og tre interkommunale selskap (Tromsø kommune, 2021b, s. 3)

Senja kommune er resultat av sammenslåingene av de tidligere kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy. Opprettelsen av Senja kommune var del av en nasjonal kommunereform gjennomført av Solberg – regjeringen. Kommunen har om lag 14 000 innbyggere (Mæhlum, 2023). Senja kommune er per i dag styrt av Senterpartiet, som er i koalisjon med Høyre, FrP og KrF (NRK, 2019). Senjas eierskapsmelding viser fusjonerings og avvikling av selskap som følge av reformen. Siden tidligere Berg, Tranøy og Torsken ikke hadde eierskapsmeldinger må man ta utgangspunkt i Lenvik sin, hvor det i 2014 var 17 aksjeselskap, 3 IKS og 1 KF, hvor etter sammenslåingen 20 aksjeselskap, 4 interkommunale selskap og ingen kommunale foretak.

Hamar kommune er en kommune i Innlandet fylke. Kommunen har rundt 30 000 innbyggere (Mæhlum & Svendsen, 2023). Hamar er en av kommunene som tidlig begynte med å føre eierskapsmeldinger. Kommunen har vært styrt av By og Bygdelista i snart 20 år, nå sammen med Høyre, KrF, MDG, Venstre og pensjonistpartiet (Brenden, 2019). By og Bygdelista er et lokalt parti uten partibinding som vil styre og utvikle kommunen til det beste for kommunens innbyggere (By og bygdelista). Deres eierportefølje har holdt seg stabil, da det i 2014 var det 11 aksjeselskap, 3 kommunale foretak og 3 interkommunale selskap (Hamar kommune, 2014a), dette etter en liten nedgang til 2019 med 10 aksjeselskap, 2 kommunale foretak og 3 interkommunale selskap (Hamar kommune, 2019b, s. 3).

Eierporteføljen som framvist her følger ikke med på hva slags selskaper som har fusjonert, etablert seg eller avviklet seg med årene. Illustreringen skal bare vise til at kommunene har blitt preget av foretakisering, hvor man ser at det er mange kommunalt eide selskaper som man i dag må ta hensyn til.

## 3 Teori

I denne delen av oppgaven gjøres det rede for det teoretiske rammeverket for oppgaven. Jeg vil begynne med å gi et helhetlig overblikk ved å først gjøre rede for eierstyring. Derfra går jeg videre til foretakisering. I og med at vi ser på hva som skjer når en kommune er preget av foretakisering, ser vi også på hvilke interaksjoner som oppstår, da i form av strategi og mekanismer. Fra dette utgangspunktet definerer vi to ulike perspektiver som fokuserer på forholdet mellom kommunen og oversyn over kommunalt eide selskap.

### 3.1 Eierstyring (Public Corporate Governance)

New Public Managements sitt innmarsj i offentlig sektor kommer med sentrale kjennetegn. Deriblant resultatstyring, ledelse, fokus på økt effektivitet og fristilling av kommunal virksomhet (Ødegård, 2014, s. 95-96). Utsagnene viser til en bedriftslignende logikk, og promoterer en hierarkisk ordning hvor politikerne skal forholde seg til styring på et generelt nivå, mens de tjenesteytende enhetene, herunder de kommunale selskapene skal drifte seg selv på detaljnivå. Et slikt skifte illustrerer et fremtredende trekk ved reformer i offentlig forvaltning, som de siste tiårene har vært realisert gjennom delegering av oppgaver og tjenester til autonome eller semi-autonome enheter (Torsteinsen, 2006, s. 55). Å flytte offentlige tjenester lenger vekk fra politisk styring reiser spørsmål om forholdet mellom politisk kontroll og ansvar (Klausen & Winsvold, 2021, s. 161). Der det har vært vanlig å skille mellom offentlig og privat virksomhet, ser man nå at skillet er mer uklart. Årsakene til dette er at begge sektorene presenterer ulike former for ansvarliggjøring. På en side vil det, i en tradisjonell kontekst, defineres gjennom vertikale hierarkiske linjer, der ministre svarer til departementer på lik linje som byråkrater og ordførere svarer til sine ledere (Klausen & Winsvold, 2021, s. 163). I privat sektor vektlegges derimot struktur og prosedyrer, blant annet gjennom «checks and balances» som fører incentiver for handlinger og resultater. I enkelte situasjoner kan disse også begrense styrene eller daglig leder fra å forfølge sine egeninteresser (Klausen & Winsvold, 2021, s. 164).

I og med at uklare linjer mellom offentlig og privat sektor er antatt å karakterisere den nye styringen, vil jeg presentere Schillemans (2011) tre faser om ansvarliggjøring, som kan indusere forståelsen av sammensmeltingen. Klausen og Winsvold (2021) forklarer at politikere, kommunedirektører og styrenes daglige ledere har utviklet visse normer, prinsipper og prosedyrer som muliggjør at politikere og administrasjon har en form for kontroll, uten å

gripe direkte inn å krenke styrets drift (Klausen & Winsvold, 2021, s. 179). Boven (2007) definerer denne ansvarliggjøringen som et forhold mellom prinsipal og agent, hvor agenten er pliktig til å redegjøre for seg selv, hvor igjen prinsipalen kan stille spørsmål, ta avgjørelser og gi konsekvenser (s.450 i Klausen & Winsvold, 2021, s.163). Schillemans (2011) bearbeider Bovens (2007) versjon og presenterer tre faser: informeringsfasen, diskusjonsfasen og konsekvensfasen. Agenten skal gjennom informeringsfasen oppdatere prinsipalen på egne handlinger, i diskusjonsfasen har prinsipalen mulighet til å stille spørsmål som agenten er nødt til å svare på, og i siste fase avgjøres konsekvensene av agentenes handlinger (Schillemans, 2011, s. 396). Eierstyring er en type utvikling som kombinerer offentlig og privat tilnærming innenfor ansvarlighet retningene og demonstrer hvordan man kan kombinere, men samtidig ikke overkjøre (Klausen & Winsvold, 2021, s. 167). Man kan nemlig argumentere for at en slik prosess bidrar til at politikere holder seg til overordnet styring, fremfor detaljstyring, og slik vil man kunne forhindre at de ulike aktørene overlapper med hverandre. Med utgangspunkt i Schillemans relasjoner mellom aktørene kan det virke som at ulikhetene ikke er så store som man tradisjonelt har argumentert for, for begge partene har en form for ansvarlighet (Ødegård, 2014, s. 94).

### **3.2 Foretakisering**

Agentifisering har vært en av de mer dominerende trendene på kommunalt nivå, dette blant annet som følge av NPM-bølgen i offentlig sektor. Trenden kjennetegnes av at myndighetene skiller ut offentlig tjenesteproduksjon i mindre enheter og regulerer kontakten med disse gjennom ulike mekanismer, slik som eksempelvis avtaler (semi-kontrakter) og kontrakter (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 211). Man snakker også om ekstern agentifisering, omtalt som «foretakisering», hvor enhetene får status som selvstendige rettssubjekter. Altså er selskapsenheterne hel- eller deleid av myndighetene (Berge & Torsteinsen, 2021a, s. 274). Et eksempel på det første er etablering av kommunale foretak, mens etableringen av interkommunale selskap og aksjeselskap er eksempel på den siste varianten, se figur 1 for illustrasjon.



Figur 1 Autonomien øker jo mer til høyre pilen beveger seg (Torsteinsen, 2021, Lysark)

I kommunal tjenesteproduksjon føres det en hierarkisk linje hvor kommunen har enheter som utgjør ulike tjenester direkte under kommunestyret. Når kommunen da velger å skille ut tjenester i enheter, vil utviklingen gjenspeiles i modellen ovenfor. Jo mer enhetene autonomiseres, desto mer er de enhetene fristilt fra kommunen. Ifølge figuren kan man observere at autonomien øker jo mer til høyre pilen beveger seg. Dette fordi organisasjonene som yter tjenestene, har ulik juridisk og styringsautonomi.

Styringsautonomi beskriver i hvilken grad selskapet er fristilt fra kommunen. Juridisk autonomi derimot, begrenser i hvilken grad eierkommunen kan endre beslutninger eller handlingene gjort i et aksjeselskap eksempelvis (Voorn et al., 2017, s. 821).

I et kommunalt foretak (KF) vil selskapet ikke ha juridisk autonomi, men høy styringsautonomi. Dette er fordi et foretak er direkte etablert under kommunestyret, men har samtidig et eget styre som drifter. Altså, foretaket er under kommunen og følger dens budsjett, men har et eget styre som fører tilsyn med den daglige driften (KS, 2020, s. 7). Et interkommunalt selskap (IKS) i kontrast til et kommunalt foretak er juridisk uavhengig av kommunen med egen styringsautonomi. Samtidig kan et slikt selskap kun eies av kommuner og er i tillegg under offentlighetsloven. Det kan være flere ulike eiere, altså ulike kommuner som eier et selskap. Paradoksalt, kan et selskap også ha mange eiere i privat sektor. Dermed kan man trekke ligninger mellom IKS og AS. Deltakerkommunene utøver eierstyringen gjennom sine valgte representanter som sitter i representantskapet. Selve driften av selskapet ligger hos styret og leder, og det er styret som har ansvaret for selskapets verdier (KS, 2020, s. 8). Sistnevnte selskapsdannelse er aksjeselskap (AS). AS og IKS er de mest dominerende organisasjonsformene i Norge, hvor aksjeselskapet både har høy styrings- og juridisk



autonomi (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 435). Det er styret i selskapet som har hovedansvaret for at selskapet driftes i samsvar med kommunens formål, og reguleres gjennom vedtekter, instruksjoner og lovverk.

Selv om selskapene innehar en viss styrings- og juridisk autonomi, er de ikke helt utfor den politiske kontrollen. Den politiske kontrollen, slik som anvist under kapitlet om eierstyring, er overordnet, og eier kan påvirke selskapene i ulike grader (Aars & Ringkjøb, 2011, s. 839). Det er likevel kommunestyret som sitter med ansvar for tjenesteproduksjonen. Med andre ord er kommunen eier og eierstyringen utøves av kommunestyret gjennom styringsdokumenter og andre ulike kontrollmekanismer. I hver av organisasjonsformene fremmes det en form for styre. I et KF sitter kommunestyret (eierorganet), i aksjeselskaper er det generalforsamling (hvor ordføreren er) og i interkommunale selskaper er det representantskap (hvor man kan fremme politikere i styret). I hver organisasjonsform fremmes eierstyringsprinsippene i tillegg til at eierorganet velger styresammensetningen i selskapet (Sommerset, 2022).

### **3.3 Prinsipal – agent teorien**

Prinsipal-agent teorien redegjør for forholdet mellom prinsipal og agent. Prinsipal er i denne konteksten kommunen, men en eierforsamling kan også være prinsipal i denne konteksten. Utgangspunktet for denne teorien er at prinsipalen delegerer myndighet og ansvar til agenten. Ved en slik delegering får agenten muligheten til å ta avgjørelser på vegne av prinsipalen. En av grunnene til dette er at agenten sitter med mer kompetanse enn prinsipalen i tjenesten agenten er satt ut til å gjøre (Davis et al., 1997, s. 22).

Oversatt til oppgaven, er det kommunen (kommunestyret/eier) som delegerer myndigheten til agenten (selskap). Enten det er et KF, IKS eller AS vil det kunne foreligge et skjult ønske for selskapet om å tjene seg selv og sin interesse.

Dette kan føre til skade på kommunens posisjon og tap av ressurser som kommunen har lagt inn i selskapene. Dermed fremhever prinsipal -agent perspektivet viktigheten av incentiver, og man kan videre anta at relasjonen mellom prinsipal og agent reflekterer en høy grad av ansvarlighet, på grunn av incentiver og kontroll. Gailmard (2014) presiserer at relasjonen må begrunnes ved å se på hva agenten(e) kan gjøre og hvordan dette gjenspeiler prinsipalens formål, hvordan prinsipalen igjen kan påvirke agentene og ved å redegjøre for de ulike rollene prinsipal og agent besitter (Gailmard, 2014, s. 91). Man gjør altså en vurdering av kommunen som eier (prinsipal) og agenten (de ulike selskapene), hvor agentene skal drifte på vegne av

kommunens. Dette kan óg trekke linjer mot Schillemans tre faser av ansvarliggjøring, i og med at Schilleman fremhever viktigheten av informasjon, debatt og konsekvenser for å sikre agentens ansvar vis-à-vis prinsipalen, mens prinsipal-agent perspektivet utover dette fremhever en form for relasjon ovenfor andre.

Prinsipalen må vurdere fordelene med å bruke en agent for å tjene sitt formål, for når virksomheten vokser, er man avhengig av agenter for å utføre det praktiske arbeidet (Gailmard, 2014, s. 92). I dette tilfellet er kommunen prinsipal og eksterne enheter blir agenter. Oversatt til oppgaven, er det kommunens valg om enhetene skal styres med armlengdes avstand eller ikke. I tillegg er det vanskelig å vite hvilken agent som er fristet til å handle i egeninteresse, og det argumenteres videre for at mekanismer er nødvendig for å holde agenten under kontroll (Davis et al., 1997, s. 22). Samtidig kan man anta at prinsipalen og agenten har ulike interesser, oppfatninger og framgangsmåter for å fremme en avgjørelse/handling (Gailmard, 2014, s. 97). Dette kan reguleres av at kommunestyret kan utnevne representanter til ulike styre (Van Thiel, 2015, s. 326), ved rapporteringer slik som for eksempel eierskapsmeldinger, sekretariater og formelle dialoger (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 515). Dette kan videreutvikles til ytre mekanismer. Der man vektlegger incentiver for å holde agenten under kontroll (Davis et al., 1997, s. 22). Altså legger teorien til rette for delegering, samt etterfølgende kontroller for å minimere mulig misbruk når agenten handler i prinsipalens favør, blant annet gjennom mter og evalueringer (Davis et al., 1997, s. 23).

### **3.4 Prinsipal-Steward**

I det forrige delkapittel ble det redegjrt for en relasjon mellom prinsipal og agent preget av mistillit. I dette kapittelet argumenterer jeg for at en relasjon mellom prinsipal og agent kan preges av tillit. Tillit er sett på som en sentral faktor for effektiv forvaltning, både for privat og offentlig sektor. I Norge har man fra et generelt utgangspunkt hatt tillit til forvaltninger, slik som for eksempel til kommunen (Kommunal og distriktsdepartementet, 2018). Dermed må man se tillit og mistillit samlet. Det ene perspektivet skal ikke favoriseres mer enn det andre i denne oppgaven, men presenteres som to komplimenterende motpoler (Davis et al., 1997, s. 26).

I stedet for en individuell maksimering av egen gevinst, vektlegger stewardship-teorien (forvalterteori) pro-organisatorisk kollektivistisk atferd i større grad. Altså, gitt et valg mellom individuell gevinst eller organisasjonens gevinst, vil man som selskap prioritere

organisasjonens interesser, fremfor sine egne (Davis et al., 1997, s. 24). Selv om det er en enighet om at steward og agent redegjør for perspektiver hvor man har som mål å overlevere og produsere, er det to ulike tilnærminger til dette. Forskjellen mellom agent og steward er at steward vektlegger eiers behov, mens agenten vektlegger sin egeninteresse (Davis et al., 1997, s. 25). Dermed argumenterer steward for å utvikle en felles enighet om mål, vektlegge motivasjon og kultur. Dette for å oppnå tillit og tilhørighet. Det vil si at man fokuserer på strukturer som styrker, fremfor de som overvåker (Davis et al., 1997, s. 25-26).

Oversatt til denne konteksten vil kommunen kunne oppmuntre og motivere selskapene til å fremme organisasjonens interesse. Dette gjennom å gi selskapet frihet til å ta beslutninger og handle utifra sin kompetanse. Ved å gi dem rom og ikke kontrollere selskapet, vil selskapet kunne maksimere ytelsen sin, da ledelsen føler seg mer ansvarlig for resultatene og mer motivert til å gjennomføre målene satt av kommunen. I tillegg, kan man gjennom samarbeid med partene oppnå bedre resultater og mer effektiv drift. Skulle selskapet(ene) havne i konflikt med kommunen eller vice versa, vil man prioritere samarbeid fremfor konflikt, siden man allerede har et samarbeid basert på tillit. Altså, skulle det oppstå konflikt mellom kommunen(e) og selskapet, vil man velge å samarbeide med kommunen fremfor å handle i egeninteresse (Davis et al., 1997, s. 30). Det kan forstås slik at selskapet beskytter og maksimerer kommunens ønsker, og dermed oppnår suksess.

I stewardship-teorien vektlegger Davis et. al., (1997) personlig makt som en viktig faktor for organisasjonen, i motsetning til institusjonell makt, slik som føres av prinsippal – perspektivet. Personlig makt utvikles over tid, og er ikke påvirket av hierarkiske linjer. Samtidig utvikles personlig makt, til et punkt der den opprettholdes over lenger tid (Davis et al., 1997, s. 31). Med personlig makt gis det autonomi til stewarden, og man kan trekke linjer mellom makt og tillit. Når steward får autonomi til å ta egne valg, forsterker dette stewardens muligheter til å handle i organisasjons beste. Autonomi til agenten kan fungere som en motivasjonsfaktor, der agentenes selvutvikling og selvaktualisering fører til at de jobber med organisasjon, fremfor mot organisasjonen (Davis et al., 1997, s. 28). Tillit svarer også til ansvarliggjøring, og det argumenteres for at hvis man er «involvement oriented», når steward har problemer, kommer de til eieren og sier ifra samtidig som det åpner rom for at steward kan håndtere problemet på egenhånd (Davis et al., 1997, s. 32-33). Dette skaper tillit og ansvarliggjøring fordi det tillates en arena hvor tillit, involvering fra flere aktører og langsiktighet er i fokus (Davis et al., 1997, s. 37).

Avstanden mellom kommunen og selskaper kan bidra til svekket demokratisk kontroll og åpenhet, samtidig som det kan skade ansvarliggjøringen (Bjørnå & Torsteinsen, 2012, s. 20-22). Klarer man ikke å opprettholde et vellykket samspill, kan man risikere å danne en prosess av «re-municipalization» (heretter: re-kommunalisering). Re-kommunalisering beskriver en prosess hvor man tilbakefører eiendeler til offentlig eierskap og kontrakt, med en økende skepsis mot utkontraktering og privatisering, mens «re-politization» (heretter: re-politisering) refererer til reversering av foretakisering. Likevel, er sistnevnte en mer snever prosess enn re-kommunalisering og kan bidra til å styrke den politiske makten. Dette bygges av vertikale og horisontale mekanismer (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 513) som jeg nevnte i tidligere teoridelen og vil komme mer til syne i analysedelen.

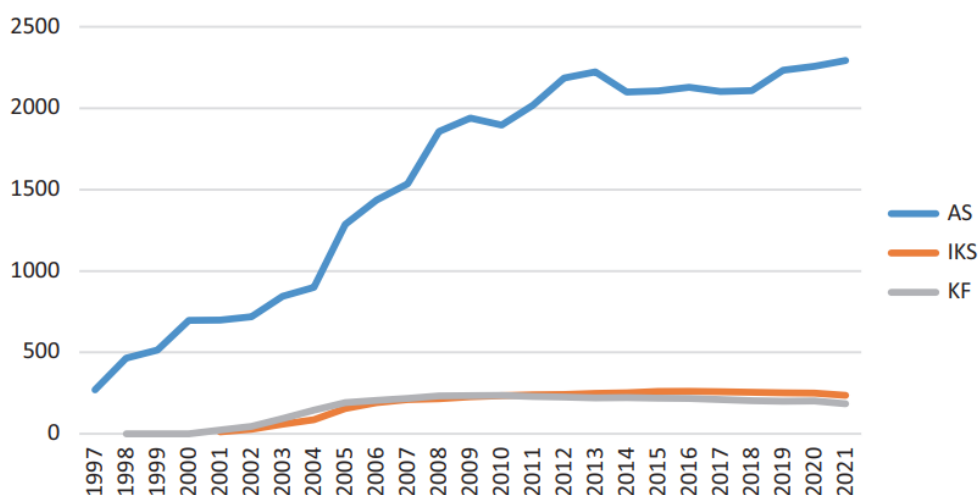


## 4 Forskning om foretakisering i Norge

Over flere år har den kommunale sektoren gått gjennom en fristillingsprosess, også kjent som agentifisering. Særlig har fristillingsprosessen vært synlig fra 1980-tallet. Som nevnt tidligere, er det en prosess av foretakisering som pågår. Likevel er det et lite studert fenomen, og med det vil jeg prøve å redegjøre for utviklingen av kommunalt eide selskaper og gjenspeile dette i tidligere forskning. Dette for å skape en forståelse av hvordan kommunalt eide selskap oppstår og konsekvensene av en slik utvikling.

I løpet av 20-25 års perioden fra 1960-tallet til om lag 1980 tallet gjennomgikk Norge flere former og utredninger for å kunne sette kommunene i stand til å gjennomføre velferdspolitikken på et kommunalt nivå. Blant annet ble det vedtatt en sammenslåingsreform i 1964 og en omorganiseringsreform på 1980-tallet. Dette resulterte i fire politiske utvalg og administrativ struktur. Blant annet blir offentlige tjenester - spesielt innfor utdanning, sosialtjenester og helse som krever faglighet og autorisasjon (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 210), men også tjenester som avfallshåndtering, beredskap og andre tjenester som er til gode for samfunnet relevante for videre utvikling (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 441)

I forbindelse med kommuneloven fra 1992 fikk kommunen økt frihet til å organisere seg selv. Lovens vide rammeverk bidro til at kommunen blant annet fikk mulighet til å drive aktiv organisasjonsutforming. Et nytt virkemiddel til hvordan man kunne forvalte tjenesteproduksjonen kom dermed som følge av kommuneloven fra 1992 (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 211). Innmarsjen til New Public Management ble dermed sentral i omorganiseringen, da man med bakgrunn i en økende foretakisering blir vitne til at mer og mer av den kommunale tjenesteproduksjon skjer utenfor av kommunal regi. Nedenfor vises utviklingen av kommunalt eide selskaper:



Figur 2 Økning av kommunalt eide selskaper fra 1997-2021 (Figur 19.1 i Klausen & Torsteinsen, 2023, s.434)

Antallet selskaper har doblet seg siden 2000 perioden vises det i figuren. Det er grunnlag til å anta at utskillelse av virksomheter i egne selskaper er blitt en attraktiv løsning for kommunene. Som anvist, er det en stabil økning av aksjeselskaper, interkommunale selskaper og kommunale foretak. Man kan se på grafene på figur 2 at veksten har vært kraftig siden 2000. Mellom 2003 og 2004 er det også en stabil vekst, hvor noe kan forklares gjennom opprydning i forhold til registrering av eierforhold etter lovpålegg. På en annen side kan man ikke se på statistikken hvor mange nye selskaper som er etablert. Ringkjøb et al., argumenterer også for at om selskaper blir sammenslått, kan det føre til nydannelser av kommunale selskaper (Ringkjøb et al., 2008, s. 17). Samtidig viser figur 2 at selskapsorganiseringen er sentral samt hvilken av organisasjonsformene som er dominerende.

Fra perioden 2011-2014 var det omlag 2900 foretakiserte selskaper operasjonelle, fordelt på tre ulike organisasjonsformer; 2418 aksjeselskaper, 254 interkommunale selskaper og 224 kommunale foretak. Samtidig viser samme årstall nedgang i aksjeselskaper, som i 2018 begynte å øke igjen (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 434). Tabellen viser at interkommunale selskaper ble dominerende ganske fort etter sin etablering. En mulig årsak er at det allerede forelå samarbeidsavtaler mellom ulike kommuner. Som følge av kommunereformen i 2020, ser vi også en nedgang i interkommunale selskaper fra omlag 260 i 2015/2016, til omlag 236 i 2021 (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 434-435). Dette gjelder også for kommunale foretak.

Kommunale foretak og interkommunale selskaper har noenlunde samme økning, mens aksjeselskaper er selskapet som har størst økning over tid. Valg av organisasjonsform kan virke

tilfeldig, men samtidig, kan man anta at det foreligger flere grunner til at aksjeselskap etableres. Blant annet er den egnet for å utvikle næringslivet, mens kommunale foretak er egnet der tjenesten ligger tett opptil kommunens virksomhet og interkommunale selskap der flere kommuner vil samarbeide (Ringkjøb et al., 2008, s. 44-45). Foretakiseringsprosessen har siden hundreårsskiftet skapt grobunn i kommune-Norge. Fra etatsstyring til armlengdes avstand ser man at det har skjedd en rekke betydningsfulle endringer for kommunal organisering av tjenester. Med vekt på markedsbasert styringsmekanismer, samarbeid med aktører og andre markedsliknende logikker har foretakisering blitt en sentral form for styring på kommunalt nivå. Dette til forskjell fra hva vi kjenner til som etatsstyring, hvor politikere kommer tett på det som skjer av kommunal virksomhet (Ringkjøb et al., 2008, s. 17). Å være tett på er viktig for politisk tilsyn og kontroll, som igjen komplimenterer ideen om et lokalsamfunn tuftet på effektivitet, åpenhet og demokrati (Rose, 2014, s. 22). Åpenhet knyttes til ansvarliggjøring, og dermed er det viktig at politikerne kjenner til behovene for innbyggerne og brukerne (Ringkjøb et al., 2008, s. 17). På samme tid har mange kommuner en form for «intern fristilling». Med dette menes det at kommunen har ulike etater, avdelinger og enheter med sine respektive oppgaver og handlingsrom. Derfor kommer man ikke unna desentralisering, delegering og fristilling i etatsstyring, men likevel er det lettere for politikerne å gripe direkte inn i etatsstyring og påvirke iverksettelsen gjort av de ulike avdelingene (Ringkjøb et al., 2008, s. 17).

I motsetning til etatsstyring, vil foretakisering fristille kommuneorganisasjoner i håndtering av konkrete oppgaver. Det blir dermed vanskeligere for politikeren å påvirke iverksettelsene eller gripe inn, da styringen og mulighetene til å gripe inn direkte overlates til det aktuelle styret. Frikoblingen kan også være positiv. Selskapene unngår politiske prosesser som bidrar til raske beslutninger, samtidig som det argumenteres for at selskapene blir mer synlige. Særlig nå når den offentlige sektoren har vært under kritikk for å ha en lang byråkratisk prosess, er det attraktivt for kommunen å velge attraktive løsninger (Ringkjøb et al., 2008, s. 19).

Kritikken av lange politiske prosesser og byråkrati har ikke vært den eneste faktoren som har bidratt til foretakisering. Siden Norges etablering på internasjonal arena, har Norge samarbeidet med andre land og dannet samarbeid med ulike internasjonale unioner, deriblant med EU. Forskere påpeker at EU-direktivene gjeldende for lokalnivået kan være en grunn til at foretakisering har oppstått (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 431), samtidig som Norge har vært utsatt for ulike NPM-reformer siden dens inntredelse (Klausen & Torsteinsen, 2023, s.



433). Som følge av implementeringen av velferdspolitikken på lokalt nivå, har kommunene et stort ansvar samtidig utfordres dette ansvaret med dårlig kapasitet, ressurser og tid.

De ulike elementene som bidro til trenden og utviklingen av selskapene kan gjenspeiles i tidligere forskning. Torsteinsen (2006) sin doktorgradsavhandling handler om resultatenheter og hvilken praktisk utfordring kommunen står ovenfor ved å ha resultatenheter. En resultatenheter blir betegnet som «en kommunal virksomhet som har stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelige ekstern fastsatte økonomiske rammer» (Torsteinsen, 2006, s. 11). Eksempler på enheter som skal bidra til dette kan være kommunale foretak, interkommunale selskaper og stiftelser. Ved å danne virksomheter med operativ frihet og med egen styringsautonomi skal kommunen kunne øke effektiviteten, og med det forbedre en trang kommuneøkonomi og forholdet mellom kommunen og administrasjon, samt øke tjenesteytelse (Torsteinsen, 2006, s. 2). Som resultat av operativ frihet og egen styringsautonomi, viste undersøkelsen til at lokalpolitikernes innflytelse er redusert, samtidig som samarbeidet mellom lokalpolitikere og kommuneadministrasjon verken ble bedre eller verre. Ved å danne resultatenheter hadde den operative friheten økt, enhetene tar på seg ansvaret for overforbruk og underforbruk og viser til resultater. Likevel argumenteres det for at siden resultatenheter utfører oppgaver må det være mekanismer tilstrekkelige mekanismer for å kontrollere. Funnene viser at på den tiden var det ikke fremmet klare mekanismer for å se over resultatenheterne (Torsteinsen, 2006, s. 220).

Man kan ta utgangspunktet i denne avhandlingen som en startfase for foretakisering med fokus på kommunale foretak og interkommunale selskap. Dette kan og forklare til hvorfor figuren ovenfor viser til at de har en lignende økning og start. I hovedsak vil begge disse selskapsformene omhandle bestemte områder og spesialiteter, hvor Van Genugten og Torsteinsen (2016) viser til at renovasjonsselskap med IKS som form kan ta hånd om både husholdningsavfall og industri avfall (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 212).

Foretakisering er en prosess hvor man overfører tjenester ut i enheter som er mer eller mindre selvstendige, hvor kommunene regulerer forholdet mellom seg selv og selskapet gjennom kontrakter og andre skriftlige dokumenter. I utgangspunktet er en slik foretakiseringsprosess gjeldende på et nasjonalt nivå, men videre studier viser til at prosessen også anvendes på et lokalt nivå. I en slik prosess forventes det at avfall-selskapene i både Nederland og Norge skal gå gjennom fire ulike faser. Hvor første fase defineres som type 0 – der enhetene er under kommunal regi, som utvikles til type 1, som legger opp til at selskapet har full

styringsautonomi, men likevel er underlagt kommunen, til at enheten blir autonom fra kommunestyret. I siste fase utkontrakteres tjenesten til kommunen (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 207). Siste fase er ikke gjeldende for oppgaven, men kan illustrere omfanget av samarbeid mellom myndighet og privat aktør. Hensikten var å se om selskapene i begge landene går gjennom de ulike fasene.

Funn viser til at avfallssektorene ikke gikk gjennom de overnevnte fasene, men ble ganske fort agentifisert fra in-house til autonomisering. Basert på observasjoner av de to ulike interkommunale selskapene i Norge og Nederland, konkluderer studien med at interkommunale selskaper ikke viser til tegn for å bli avvirket og ført tilbake til kommunal regi. Tvert imot viser observasjonene at agentifiseringen blir mer sentral og økende (Torsteinsen & van Genugten, 2016, s. 212). Blant annet gjennom at flere kommuner i Norge velger interkommunale selskaper (IKS) som selskapsform. Dette kan knyttes til tidligere nevnte doktoravhandling, som indikerer en trend hvor enheter blir mer autonome over tid (Torsteinsen, 2006, s. 215)

Jo mer autonome enhetene blir, desto større er faren for at selskapene kan utvikle egne logikker og operere i strid med kommunens formål. Ikke mange dokumenter belyser dette temaet, men en masteroppgave av Fossli (2022) tar for seg muligheten for en «vi» versus «dem»-kultur, i tillegg til spørsmålet om om eierstyringen ble styrket eller svekket som følge av foretakisering. Utgangspunktet for oppgaven var et avfallsselskap som gjennomgikk en utvikling samfallende med fristillingsprosessen av kommunale oppgaver. Dette selskapet gikk fra å være en del av et interkommunalt samarbeid mellom to kommuner, til et aksjeselskap med flere kommuneiere. Skribenten argumenterer for at denne transformasjonen kan spores til nasjonale prinsipper og lov for avfallshåndtering, men også til EUs retningslinjer (Fossli, 2022, s. 8). Dette er interessant i forhold til min problemstilling siden jeg ser på hvilken grad og måte foretakisering enten svekker eller styrker kommunens tjenesteproduksjon. Man ser at foretakisering kan svekke kommunens vesentlighet til selskapet, samtidig som foretakisering kan styrke tjenesteproduksjonen siden kommunen er pålagt renovasjonsoppgaver. På ulike måter vil foretakisering enten kunne styrke eller svekke kommunens tjenesteproduksjon. At selskapene utvikler en egen logikk, kan bidra til effektivisering av selskapet, men også danne en ukultur som kan forstås som en konsekvens av foretakisering. Min tolkning er at selskap og kommunene utvikling av en egen logikk, kan forstås som en konsekvens av utilstrekkelige kontrollmekanismer hvor det ikke er tilstrekkelig med formelle og uformelle dialoger. Sistnevnte skaper tillit og et gjensidig ønske om enighet. Likevel, kan det i tilfeller der det

ikke er tilstrekkelig med dialog, skapes konsekvenser for styringen til kommunen ovenfor selskapet.

Avfallsselskapet har gått gjennom en rekke selskapsformer. I overgangen fra ett selskap til et selskap med flere datterselskaper (Fossli, 2022, s. 9-10) ble det begrunnet på bakgrunn av risikostyring, styringsfart og lover (Fossli, 2022, s. 51), i tillegg til utenlandske direktiver (EU) (Fossli, 2022, s. 8). Funnene i masteroppgaven indikerer at foretakiseringsprosessen av avfallsselskapet resulterte i et hybridselskap med fot innenfor både offentlig og privat sektor. Denne deltakelsen i begge sektorene bidro til å forsterke en strukturell differensiering (mellom eier og kommunen) og samtidig skape kulturelle forskjeller mellom eierne og selve selskapet. Gjennom en utvikling av organisasjonsform – som resulterte i et aksjeselskap med flere datterselskaper og hvor eier og selskapet har to ulike funksjoner – ble det gjennom intervjuene funnet at endringen bidro til at selskapet ble mindre politisk og mer profesjonelt, grunnet selskapets styrings- og juridiske autonomi (Fossli, 2022, s. 79).

Med dette kapitlet ønsket jeg å vise til utviklingen av kommunalt eide selskaper. Det man oppsummerer med, er at kommunalt eide selskaper har økt og at foretakisering påvirker ulikt og følger ingen bestemt «oppskrift». Dog, vil en økende trend og utvikling vise til at foretakisering kan være både en styrke, svakhet, ramme kulturforhold og styring. Samtidig var formålet å vise til hvorfor en utvikling utenfor kommunal regi, som gjelder kommunal tjenesteproduksjon, er viktig å se nærmere på. Dette reiser spørsmål videre til min problemstilling, om kommunen har styrket eller svekket sin rolle i egen tjenesteproduksjon.

## 5 Metode

For å svare på problemstillingen vil jeg ta i bruk en kvalitativ tilnærming. Med dokumentanalysen vil jeg se på eierskapsmeldinger for å se om prinsippene og strategien har endret seg over tid. Samtidig vil jeg gjennom semi-strukturert intervju undersøke oppfatning om foretakisering, og om denne har bidratt til en svekkelse eller styrking av lokalstyrets verdier og tjenesteproduksjon. Det er seks eierskapsmeldinger fordelt på tre mellomstore kommuner, og sammen med intervju som danner datagrunnlag i denne oppgaven. Først vil jeg beskrive det vitenskapelige perspektivet, etterfulgt av forskningsstrategi. Til slutt går jeg dypere inn på metodene og tilhørende styrker og svakheter.

De tre kommunene i oppgaven kan bli betegnet som case. En må se dette konseptet som en større klasse av tilfeller, hvor case relateres til større grupper eller klasser av fenomener (Bukve, 2016, s. 125). George & Bennett (2005) skriver videre at ved å se på case som en del av noe større, referer vi til et fenomen av teoretisk interesse. Dermed må man kunne ha hensyn til likheter og forskjeller mellom teori og case. Vi legger opp til å analysere case i lys av et teoretisk rammeverk (sitert i Bukve, 2016, s. 125).

George og Bennett (2005) skriver at det er to krav som må oppfylles for å utvikle kunnskapen vår: Casene må være strukturerte og fokuserte. Med strukturert menes det at i hver case vi fremmer, skal alle casene ha lik struktur, altså spørsmål skal være like til hver case, mens med fokus må man ha et teoretisk fokus som grunnlag (sitert i Bukve, 2016, s. 125-126). Med fokus vektlegges viktigheten av vesentligheten til forskningsspørsmål og teori for å besvare problemstillingen. I alle mine caser har jeg ført lik struktur og spørsmål, og underveis har teori og forskningsspørsmål blitt utviklet til å svare på problemstillingen.

### 5.1 Vitenskapelig perspektiv

Det vitenskapelige perspektivet i oppgaven føres av konstruktivismen. Føringen for dette perspektivet er at vi er opptatt av hvordan man skal få kunnskap, og dette foregår gjennom arbeidsprosesser hvor forskere undersøker, forhandler, tester og kommuniserer.

Konstruktivismen hevder at kunnskapen ikke består av én virkelighet, men av flere. Dermed representerer vi verden, fremfor å avspeile den. Antagelsen er at observasjonene vi danner er avhengig av forståelsen vi har fra før. Direkte oversatt vil dette bety at våre personlige erfaringer påvirker de ulike observasjonene vi gjør. I vår tid er det språket som blir vårt viktigste element for å danne kunnskap. Å skape mening innebærer at man plasserer

observasjoner gjort i kategorier, og man kan argumentere for at observasjonene ikke er nøytrale, siden man setter observasjoner i kategorier er de ikke nøytrale, men ladet med teori og forståelse (Bukve, 2016, s. 29).

Med andre ord må man, for å tilegne seg kunnskap, oppnå samsvar mellom det vi observerer og opplever, og arbeide ut fra dette. Et avgjørende element for å kunne prosessere informasjon og undersøke objekter eller hypoteser ytterligere er kommunikasjon (Bukve, 2016, s. 30). På bakgrunn av dette kan man også argumentere for at virkeligheten er bygd opp av sosiale og språklige konstruksjoner (Moses & Knutsen, 2019, s. 9). I stedet for å avdekke systematikken av ulike mekanismer i samfunnet, søker konstruktivisten en forståelse av betydningen og oppfattelsen av en sosial handling som blir utført av individer. Hvis noe fremstår som meningsfullt eller reelt for individet som utfører handlingen, kan det påvirke individets oppførsel og få konsekvenser for samfunnet rundt (Moses & Knutsen, 2019, s. 10). Dette viser til at verden vi ønsker å vite mer om er basert på sosiale fakta. Dermed, når vi produserer, tolker og observerer, gjør vi det i lys av et rammeverk, samt teoriene som er førbare innenfor rammeverket. Kunnskapen er da sosialt konstruert, dette gjennom at det føres et systematisk arbeid hvor det etableres et samspill mellom ideer og teorier av et fenomen på den ene siden, og innsamlet data på den andre siden (Bukve, 2016, s. 44).

## 5.2 Forskningsstrategi

Det er tre sentrale forskningstrategier, induktiv, deduktiv og abduktiv. Siden jeg fører en konstruktivistisk tilnærming til oppgaven, innebærer dette at virkeligheten består av ulike perspektiver. Samtidig, kan denne tilnærmingen ha påvirke meg som forsker og min virkelighetsoppfatning. Dermed blir det sentralt å føre abduktiv tilnærming i en oppgave med konstruktivistisk perspektiv.

Gjennom å benytte en induktiv strategi observerer vi et fenomen for så å fremme et teoretisk rammeverk, mens man gjennom deduktiv strategi gjør det motsatte, hvor man trekker slutninger fra noe allment til noe mindre allment i lys av teori (Grønmo, 2004, s. 37). I mange tilfeller snakker vi også om hypotetisk-deduktiv, for det er vanlig med problemstillinger utformet som hypotese (Grønmo, 2004, s. 37-38). Abduktiv føring, som er den sentrale strategien i denne oppgaven, veksler mellom induktiv og deduktiv strategi. Abduktiv føring promoterer tankegangen om at et produkt kommer av mange samvirkende faktorer og

konkrete mekanismer som påvirker den aktuelle gjenstanden. Satt på spissen kan man si at generelle lover er abstraksjoner, og ikke konkrete årsakskjeder (Bukve, 2016, s. 65). Dermed er man opptatt av å spore konkrete mekanismer som fører til et observert resultat.

Oversatt til oppgaven kan man se på hvordan trender fra utlandet, trang kommuneøkonomi, incentiver og effektivisering kan være faktorer for å spore konkrete mekanismer som fører til en foretakiseringsprosess. Med en abduktiv tenking går man bakover fra en observert konklusjon, og utformer premisser og årsakskjeder. Hvis premissene og årsakskjedene er sanne, er konklusjonen rimelig. Det er en kontinuerlig runddans, hvor vi danner nye hypoteser basert på tolkningen av vår teori, som vi tester, og som igjen kan gi grobunn for endringer og videreføringer. Dermed kan man utvikle ulike forklaringer om det samme fenomenet. Den abduktive tilnærmingen vil nemlig knytte sammen teoriene og data for å se både interne og eksterne forklaringer som heller komplimenterer enn konkurrerer (Bukve, 2016, s. 67).

I denne oppgaven ønsker jeg å se på hvilken måte foretakisering svekker eller styrker kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Jeg vil derfor undersøke er et endret sosial mønster hos tre ulike kommuner, som tillater oss en runddans med induktiv og deduktiv strategi, som sammen utgjør en abduktiv tilnærming (Bukve, 2016, s. 68).

## **5.3 Analyse av datamaterialet**

Under datainnsamlingen måtte jeg finne relevant innhold til problemstillingen min. Valget på eierskapsmeldingene kom som følge av at disse er sentrale for å spore eierinteresser, formål, og strategi. Informantene som ble valgt, omfattes som «eliten». Informantene er av rang, og sitter med erfaringer og opplevelser om kommunens posisjon i sin egen tjenesteproduksjon.

### **5.3.1 Semistrukturert intervju**

Eierstyring og foretakisering kan anses å være konstruert, i og med at det er ulike virkelighetsoppfatninger av denne typen styring, var det essensielt for oppgaven å føre intervju med informantene. Dette for å kunne tre inn i deres verden. Gjennom kommunikasjon med informantene, vil man kunne samle inn informasjon som ikke kunne hentes fra dokumentene. Samtidig har jeg også dokumenter som metode for å få en forståelse av informantenes opplevelse og forståelse i henhold til hverandre og eierskapsmeldingene.

Valget på semistrukturert intervju var strategisk. Med et semistrukturert intervju er det åpent for å ha et sentralt tema, som til gjengjeld gir meg en åpen og innholdsrik samtale med informantene. Ved å føre en åpen samtale kan informantene resonnerer mer og fremme

synspunkter som jeg ikke har tenkt på tidligere (Grønmo, 2004, s. 159). I og med at jeg ønsket å undersøke et fenomen, altså hvordan foretakisering bidrar til eierstyring og hvordan dette oppleves, kan man anta at informantene hadde ulike synspunkter å dele. Dermed, med å gå for et semi-strukturert intervju, ble samtalene mer løpende.

### **5.3.2 Intervjuguide**

Intervjuguiden var en viktig del av forarbeidet. Intervjuguiden bidro til å beskrive i grove trekk hvordan intervjuet skulle gjennomføres. Det var ganske åpne spørsmål som ble presentert. Dette fordi guiden skulle fungere som et utgangspunkt og en rettesnor for intervjuene. Mine erfaringer tilsa at det var umulig å holde seg til ordlyden av intervjuguiden, og dermed ble spørsmålene omformulert, men synonymt med guiden. Dette står i stil med hva Brinkmann og Tangaard (2012) argumenterer for at man kan oppleve situasjoner hvor ordlyden fra intervjuguiden oppleves annerledes i møte med informantene (Brinkmann & Tangaard, 2012, s. 28). Til tross for rimelig åpne spørsmål, var de spesifikke nok til at jeg fikk den typen informasjon som er relevant for studien. Grønmo (2004) argumenterer for at intervjuguiden skal ta utgangspunkt i studiens problemstilling, at man slik kan skape generelle spørsmål for å tilegne seg relevant informasjon. Ved denne typen intervju kan ikke informasjonsbehovet endelig avklares før datainnsamlingen starter. Videre er det også viktig at temaet blir spesifisert i forkant av intervjuet (Grønmo, 2004, s. 161). Her presenterte jeg temaet i forveien til informanten.

I mitt intervju var temaet foretakisering og eierstyring, og jeg opplevde at når man spisset det inn til disse fenomenene var informantene mer villig til å svare, og resonnererte mer over spørsmål. Derimot opplevde jeg litt motvilje om jeg stilte mer detaljerte spørsmål. Dermed var det lettere å føre en samtale på et mer generelt nivå. Jeg hadde først syv informanter, som ble til seks. Alle informantene fikk samme spørsmål stilt, hvor jeg opplevde at informantene responderte med ulike svar.

Intervjuguiden (vedlegg 1) var på to sider, hovedsakelig med spørsmål om informantenes erfaringer om foretakisering i henhold til politisk styring, kontroll og opplevelser med eierstyring. I tillegg førte jeg nøkkelord på slutten av guiden som kom opp gjennom intervjuene. Nøkkelordene og spørsmålene siktet på å undersøke hvordan informantene har opplevd eierstyringen og deres meninger om hvordan man samtidig ivaretar lokalverdier med en ny eierstyring. Intervjuguiden ble tatt med når jeg var med informanten, som notat for hva man skulle innom av tema og dybde, men med hensikt om å møte respondentene mest mulig

åpent. I og med at jeg hadde en teoretisk antakelse å jobbe ifra, var det viktig å ikke svare for informantene, men la informantene svare fritt.

### **5.3.3 Utvalg og informanter**

I og med at jeg studerer kommuners posisjon i egen tjenesteproduksjon, var relevante informanter for denne oppgaven ordførere og kommunedirektører. Begge aktørene har innsyn på effekter og mekanismer som foregår i et samfunn. Ordføreren sitter med et overordnet politisk ansvar for kommunen, mens kommunedirektøren er ansvarlig for administrasjonen. Ordføreren er ofte representanten i generalforsamlingen, hvor generalforsamlingen kan vedta vedtekter, instruksjoner og lignende som styret i et selskap må rette seg etter (Ringkjøb et al., 2008, s. 14). Det er gjerne ordfører som stiller i et representantskap (IKS) og generalforsamling (AS), videre behandles saker knyttet til selskapene ofte i formannskapet (Ringkjøb et al., 2008, s. 56). Kommunedirektøren samarbeider ofte tett opp mot formannskapet og kommunestyret, til tross for å ikke ha en offisiell rolle i styrene. Likevel er det kommunedirektøren som er ansvarlig for å iverksette politiske beslutninger, slik som omdannelse av en enhet til en selskapsform eller andre kontrolloppgaver (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 443-444). Dermed er kommunedirektørens erfaringer like viktige.

Proessen med å hente inn informanter begynte med et fokus på hvilke kommuner som har eierskapsmeldinger som går tilbake før det ble lovpålagt. Mange kommuner hadde nemlig ikke fastsatt eierskapsmeldinger før det ble lovpålagt. Når jeg da hentet ut tre kommuner som viser til eierskapsmeldinger som kan tilbakedateres, sirklet jeg inn myndighetene i de respektive kommunene. Dette for at innholdsanalysen og intervjuene skulle samsvare og ha validitet.

Med utgangspunkt i Senja, Tromsø og Hamar – kommune får jeg sett på hvordan foretakisering påvirker det politiske og administrative nivået, hvordan foretakisering kontrolleres, og hvordan kommunene likevel åpner opp for å bevare demokrati og åpenhet. For å kunne se på en foretakingsprosess må man se det i sammenheng med aktørene som er påvirket fristilling prosessen.

Gjennom intervjuer med informantene får jeg mulighet til å innhente data om hver informant sine opplevelser og refleksjoner. De gjennomførte intervjuene ga meg kunnskap og inntrykk om informantenes erfaring om foretakisering. Ved å snakke med ordførere og kommunedirektører/rådmann får jeg med erfaring fra eierstyring og hvordan foretakisering



oppleves. Utfra problemstillingen og oppgavens omfang vil det dermed være naturlig at ordførere og kommunedirektører/rådmannen er min målgruppe. Ville jeg inkludert flere typer informanter, ville det vært overdøvende for oppgaven. Med de seks informantene til min oppgave, produserte jeg materiale til over hundre sider med transkribering.

Informant 1: Varaordfører Tromsø kommune
Informant 2: Kommunedirektør Tromsø kommune
Informant 3: Ordfører Senja kommune
Informant 4: Rådmann Senja kommune
Informant 5: Ordfører Hamar kommune
Informant 6: Kommunedirektør Hamar kommune

Tabell 1 Oversikt over informanter i studiet.

De ulike informantene er ovenfor presentert i en tabell. Disse ble kontaktet fordi de har erfaring med eierstyring og kontroll, gitt at de sitter i kommunestyret eller jobber tett opp mot kommunestyret. Hver informant ble kontaktet på e-post, og intervjuene med alle informantene utenom én ble gjennomført ansikt til ansikt på arbeidsplassen deres. Dette gjorde jeg for å ikke løsrive informantene fra sine arbeidsplasser. Sånn evnet jeg å etablere et varmt miljø for at informanten skulle kjenne på at jeg ikke satt med makten og ikke kunne villed dem. Det ble kjørt to runder med intervju med en av informantene, grunnet tidsklem på informantenes side. Begge gangene ble intervjuet tatt opp på Teams.

Informantene er anonymisert i studiet ved at det ikke gjengis direkte personidentifiserende opplysninger. Samtidig har informantene samtykket til at deres tittel og stilling kan tas i bruk i oppgaven, hvor retningslinjene til NSD er fulgt og er godkjent.

#### **5.3.4 Analyse av intervju**

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført på arbeidsplassene til informantene, utenom den ene informanten som måtte gjennomføres via Teams. Hvert intervju varte fra 40-60 minutter som senere ble transkribert. Uthenting av relevant data til oppgaven ble gjort gjennom å avdekke mønster i intervjuene. Dette gjennom å se på erfaringer, og hva hver informant koblet opp som relevant for foretakisering. Gjennom transkriberingen førte jeg en taktikk presentert av Grønmo (2004) hvor jeg så på utsagn som forklarte erfaringer med foretakisering, kontroll og kommunens posisjon, hvor jeg senere la de inn i en teoretisk sammenheng. Dette kan forstås som forklarende koder (Grønmo, 2004, s. 247).

Denne framgangsmåten – å fokusere på forklarende koder – åpnet også opp muligheten for åpen koding som første trinn. Når kodingen er åpen, ser man først og fremst på empirisk data er relevant for oppgaven, og på hvilke koder man skal legge mest vekt på. Vanligvis er deduktive koder mer egnet for å gjøre en åpen koding som første trinn, men her ble det altså gjort med forklarende koder for å kunne se på innholdet i tekstutsnittene og oppdage mer generelle mønster. Det finnes mange ulike framgangsmåter for å transkribere og hente ut relevant data fra transkriberingen (Grønmo, 2004, s. 247-248). Denne måten å gjøre det på var lettest, i og med at man kunne se over flere ganger for å finne ny info.

### **5.3.5 Validitet, reliabilitet og etiske utfordringer**

Det innsamlede datamaterialet må vurderes i forhold til reliabilitet og validitet. Grønmo (2004) argumenter for at kvaliteten i en oppgave må gjennom en prosess for å se hvorvidt dataene er egnet til å belyse problemstillingen. Er kvaliteten bra, er det valgte materialet egnet for å belyse problemstillingen. Samtidig må man være obs på at dette er en individuell vurdering. Data som har høy kvalitet i forhold til en type problemstilling, kan ha lav kvalitet i henhold til en annen problemstilling (Grønmo, 2004, s. 217).

Reliabilitet referer til hvorvidt materialet som er samlet inn er pålitelig og kan etterprøves. Dataene er pålitelige hvis man bruker samme innsamling om et fenomen og får identiske data om det samme fenomenet. Det er med andre ord et uttrykk for hvor stort samsvaret er mellom datasettet fra gjentatte datainnsamlinger. Altså, hvis en annen forsker gjennomfører samme undersøkelse, med samme premisser og metoder – skal de kunne komme fram til det samme resultatet (Grønmo, 2004, s. 220). Reliabiliteten må vurderes ut fra hvordan undersøkelsesopplegget er utformet og hvordan datainnsamlingen blir gjennomført (Grønmo, 2004, s. 201). I dette tilfellet har jeg tre kommuner med to informanter i hver kommune. Sitater i analysen vil i denne sammenhengen være viktig, da disse tolkningene viser til direkte informasjon. Samtidig er informasjonen jeg har hentet inn ikke etterprøvbart, med mindre man ser gjennom transkriberingen. Men, etter NSD sine retningslinjer vil disse bli destruert. Mye hviler dermed på meg som forsker. Men, mye av min forskning er utført i lys av tidligere forskning og teori, som viser til en form for etterprøvbart.

Validitet ser på i hvilken grad en metode egner seg til å samle inn relevant data for problemstillingen i en bestemt studie. Validiteten er lav dersom den valgte metoden valgt er lite treffende i forhold til problemstillingen. Høy validitet vil vise til at de ulike begrepene og metodene i studien blir definerte og anvendte på en systematisk måte, så vel teoretisk som

operasjonelt. Med andre ord vil man se på samsvaret mellom det teoretiske og det operasjonelle (Grønmo, 2004, s. 221). Ved å se samspill mellom teori og praksis, vil man anvende ulike begreper og definisjoner på fenomenet i intervjuene. Dette betyr at vi med validiteten ser på de mer spesifikke forberedelsene til datainnsamlingen, og da spesielt på fokus, tema og metodene og instrumenter for datainnsamlingen.

### **5.3.6 Implikasjoner med intervju – «eliten»**

I og med at jeg intervjuer det som man kan omtale som «eliten», fører dette også med et par dilemmaer. Eliteintervju består av politikere og andre individer med makt, dermed snakker man om individer som gir subjektive beskrivelser av sine opplevelser og erfaringer med eierstyring (Richards, 1996, s. 199). Dermed bør man ikke anta at svarene deres er allmenn sannhet, men skal gi innsikt for å forstå hvordan de opplever eierstyring og dens rolle i samfunnsutvikling, dette gjennom deres subjektive erfaringer. At informanten forteller fra et subjektivt ståsted, og ikke et objektivt, kan fremstå som et dilemma (Richards, 1996, s. 200).

Det er også en fare for at informantene kan gi ulike svar om samme hendelse til ulike personer, eller bytte mening i løpet av intervjuet (Richards, 1996, s. 201). Men dette er man oppmerksom på som forsker, og en av grunnene til at oppgaven fører en konstruktivistisk tilnærming, siden informantene vil ha ulike erfaringer og beskrivelser. Dette vil skape innsikt om fenomenet, fremfor å gi helt rette vitenskapelige svar.

En annen utfordring kan være maktrelasjonen. Mellom meg som forsker og informantene jeg intervjuer, er det en maktforskjell. I og med at dette er en politiker/kommunedirektør vil de være opptatt av å passe på narrative de fører, som igjen kan gjøre at jeg mister fokus. Intervjuobjektet vil dermed sitte med makten og kan skape utfordringer for meg som forsker (Richards, 1996, s. 201). Derfor ble det viktig for meg å føre et semi-strukturert intervju. Da ville ikke spørsmålene mine bli for direkte, noe som kan bidra til at informantene snakker mer fritt. Utfra det snevret jeg inn til litt flere spesifiseringer.

## **5.4 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse er en av flere typer analyser som kan gjennomføres når man tar for seg tekst og kilder. Formålet med dokumentanalyse er å samle inn data som skal fremme viktige koblinger og annen relevant informasjon om ulike forhold (Grønmo, 2004, s. 120).

Av de ulike dokumentanalyse har jeg brukt kvalitativ innholdsanalyse som metode i min oppgave. Med innholdsanalyse vil jeg føre en systematisk gjennomgang av dokumenter hvor man ser på spesifikke kategorier relevant for problemstillingen (Grønmo, 2004, s. 187).

#### **5.4.1 Kvalitativ innholdsanalyse**

Med innholdsanalyse vektlegges en systematisk gjennomgang hvor jeg må ta foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger (Grønmo, 2004, s. 188). Man må vurdere hvilke dokumenter er viktig i kontekst av min problemstilling. Samtidig må jeg velge ut og registrere relevant innhold, og kategorisere innholdet. Det er derfor viktig å hente ut relevant informasjon fra dokumentene man analyserer, og skal gjennomgå (Grønmo, 2004, s. 188-189).

Dokumentene kan være ulike i både form og innhold. Det vanligste er at dokumentene er skriftlig utført, men det kan også være lydopptak, bilder, video eller film (Grønmo, 2004, s. 120). I denne oppgaven supplerer jeg intervju med kilder i skriftlig form, altså eierskapsmeldingene. Disse er sentrale for oppgavens problemstilling da de forteller om strategiene kommunene setter, og i tillegg setter krav til selskapene og kommunen ved å føre en oversikt over eierinteressene. Med eierskapsmeldingene kan jeg spore utvikling over tid fra Lenvik/Senja, Hamar og Tromsø. Lenvik ble sammenslått av tidligere Tranøy, Torsken og Berg. De tre sistnevnte kommunene førte ikke eierskapsmeldinger, dette ble bekreftet av administrasjon i Senja kommune (R. Steiro, epost, 09.05.23).

Dermed er relevante eierskapsmeldinger Tromsø kommune Eierskapsmelding 2017 og Tromsø kommune eierskapsmelding 2021 del 1 og 2, Eierskapsmelding Lenvik kommune 2014 og Eierskapsmelding Senja kommune, Hamar kommune Eiermelding del I og II 2019.

Målet med en systematisk gjennomgang av eierskapsmeldingene var å se på prinsippene som hver eierskapsmelding førte der disse er gjenstand for innholdsanalysen. Ved å analysere eierskapsmeldingene skal vi se på utformingen av eierskapsstrategiene. Vårt mål med eierskapsmeldingene er å spore prinsippene for å danne et bilde av strategiene, og hvorvidt dette har endret seg over tid i hver kommune.

### 5.4.2 Primære, sekundære og tertiære kilder

Dokumentene kan kategoriseres som primære, sekundære og tertiære kilder. Primærkildene er tilgjengelig for et begrenset antall aktører knyttet til spesifikke begivenheter. Dette kan være alt fra møtereferater, personlige brev og rapporter produsert for begrenset antall (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 155). Altså er primærkilder originale tekster. Det kan antas at sekundærkilder bygger på primærkilder, da de tar utgangspunkt i revideringer fra primærkilder som kan være organisasjonsrapporter, lovverk og regjeringsrapporter. Altså er sekundærkilder bearbejdede kilder fra primærkilden. De er også ofte offentlig tilgjengelig (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 155). Sistnevnte kilde kalles for tertiære kilder, som er en analytisk bearbejdelse av ulike hendelser. Altså er teksten fortolket, og det kan være hensiktsmessig å være kildekritisk til slike kilder (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 156). De er ikke nødvendigvis feil, men det argumenteres for at det kan gi ulike nyanser på et tema som ikke nødvendigvis er nødvendig.

Det er viktig å bemerke seg at det i praksis ikke er klare linjer mellom de tre typene dokumenter. Eierskapsmeldingene, som er hoveddokumentene i oppgaven kan være primærkilde i form av at de er en original publikasjon fra en offentlig myndighet som offentliggjør sine retningslinjer og strategier, men de kan også ses på som sekundærkilde i og med at de referer til andre rapporter, lover eller tidligere situasjoner (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 156). Eierskapsmeldingene er produsert direkte av aktørene, men har også med seg revideringer fra tidligere hold. Dermed lener eierskapsmeldingene seg mer mot å være sekundærkilde. Andre sekundærkilder er forskningsartikler som er relevant for oppgaven. Forskere utfører primær forskning som blir bearbejdet og referert til i andre typer forskning, lovverket og andre rapporter.

En av svakhetene ved å føre dokumentanalysen, i lys av et vitenskapelige perspektiv, er at min bakgrunn kan påvirke tolkningen av teksten. Er det et snevert perspektiv kan tekstene bli skjevt balansert, og relevant tekstert blir ikke tatt med i betraktning. Det kan også være fare for at de ulike eierskapsmeldingene blir tolket ulikt, og dette skaper flere ulikheter enn de som allerede er i eierskapsmeldingene. Fortrinnsvis vil prinsipper i eierskapsmeldingen vektlegges. Dette kan bidra til en skjev balanse, men det er likevel forsvarlig i og med at eierskapsmeldingene skal svare på et av to forskningsspørsmål som spesifikt går ut på strategiendringer. I tillegg er kildene brukt i oppgaven offentlige dokumenter og relevante forskningsartikler, dette vil bidra til å minimere risiko for feiltolkning.

### 5.4.3 Reliabilitet og validitet

Hensikten med å bruke dokumentanalyse som datamaterialet for problemstillingen er at den skal belyse bestemte problemstillinger. Forutsetninger for dette går ut på at dataene skal svare til kriteriene om logikk, de skal baseres på sann informasjon og ha et logisk utgangspunkt samtidig som man redegjør for relevansen til problemstillingen og uttrykker seg gjennom klare språkformuleringer (Grønmo, 2004, s. 218). Disse kriteriene kan ses gjennom reliabilitet og validitet.

Reliabilitet henviser til datamaterialets pålitelighet. Datamaterialet er pålitelig hvis det kan etterprøves og andre forskere oppnår samme resultat (Grønmo, 2004, s. 222). Altså svarer reliabilitet til at jo høyere etterprøvbareheten er, jo større sannsynlighet er det for at materialet er sant og fører logikk. Validitet ser på datamaterialets gyldighet og om materialet er i samsvar med problemstillingen, og vice versa. Er ikke metoden og problemstillingen kompatibel, er validiteten lav (Grønmo, 2004, s. 231). Samtidig argumenterer jeg for at oppgaven har høy validitet, i og med at problemstillingens fokus samsvarer med datamaterialets funn. Problemstillingen handler om foretakisering og dermed også eierstyring. Dokumentene som blir forsket på, svarer direkte til eierstyring og kontroll på foretakiserte selskaper.

Kildekritikken, sådan, er like viktig i en innholdsanalyse. Her må man ta hensyn til tekstens tilgjengelighet, relevans, autensitet og troverdighet, i tillegg til at man under hele innsamlingen og analysen må vurdere andre dokumenter for å supplere (Grønmo, 2004, s. 190). Troverdigheten i eierskapsmeldingen kan forsvares ved at forfatterne i disse dokumentene er presentert av kommunene. Med andre ord er det ikke "hvem som helst" som skriver disse dokumentene. Etter 2020, ble det nedfelt i kommuneloven §26-1 å føre eierskapsmeldinger (Kommuneloven, 2020). Ved å innføre en eierskapsmelding får man oversikt over de selskapene kommunen eier eller har eierinteresser i. Denne meldingen er offentlig, som bidrar til mer åpenhet ovenfor samfunnet (KS, 2020, s. 16). Dette svarer til dokumentenes relevans til oppgaven. I henhold til tilgjengelighet, var de fleste eierskapsmeldingene lett å finne, men grunnet noen nettsiders oppdateringer og en av kommunens sammenslåinger ble noen av eierskapsmeldingene skaffet ved å kontakte servicemottaket i gjeldende kommuner.



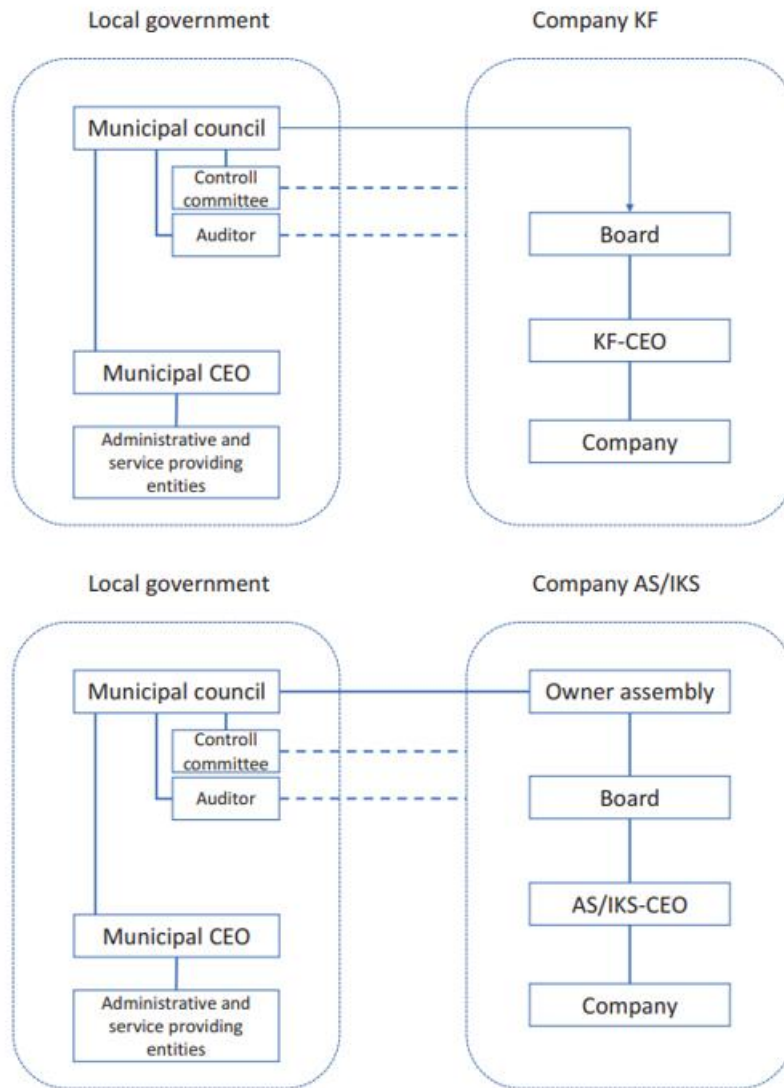
## 6 Analyse

I dette kapittelet skal de empiriske funnene presenteres og analyseres opp mot teori. Deretter vil jeg presentere en kort diskusjon før en avslutning framstilles. Jeg vil først skissere skillene og redegjøre for hvilke mekanismer jeg syns er vesentlig for å se hvorvidt foretakisering styrker eller svekker kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Deretter vil jeg ta utgangspunkt i forskningsspørsmålene, og forsøke å besvare disse. Første del vektlegger om eierstrategiene til kommunene har endret seg over tid, og hvordan det har utviklet seg fram til i dag. Neste del vektlegger om kommunens eierstyring er basert på kontroll eller tillit – eller om de balanserer hverandre.

Samspillet mellom politiker og administrasjon er en ren kommandolinje som danner en politisk prosess med klare linjer mellom politikk og administrasjon (Ringkjøb et al., 2008, s. 17). Det vil si at det er lettere å holde politikere og administrasjon ansvarlig for lovnader, service og tjenester. Dette skaper en vertikal linje, se figur 3.

En foretakiseringsprosess skaper et brudd i den politiske demokratiske styringskjeden. Schillemans (2011) argumenterer for at dette bidrar til «ansvarsunderskudd», idet man velger å sette ut enhetene. Bjørnå og Torsteinsen (2012) argumenterer for at det bidrar til mindre demokratisk kontroll og åpenhet. Ved å foretakisere tjenesteenhetene, dannes det en horisontal linje hvor den som krever ansvarliggjøring ikke er hierarkisk overordnet til den som får ansvaret (Schillemans, 2011, s. 390). Samtidig har man en del tiltak for å kunne kreve ansvar, som presentert av agent-perspektivene. Horisontal ansvarlighet vil dermed være en alternativ måte å sikre ansvarlighet for kommunens eierskap. Min forventning til oppgaven er at kommunens posisjon til å styre sin egen tjenesteproduksjon svekkes som resultat av foretakisering og eierstyring, med mindre det er kompensert med tilstrekkelige styringsmekanismer.





Figur 3 Relasjoner og linjer mellom myndighet og selskap. NP: Stiplede linjer konseptualiserer monitorering og kontroll (Figur 19.2 i Klausen & Torsteinsen, 2023, s.445)

Foretakisering leder til en fragmentert politisk-demokratisk styrekjede. Ovenfor viser modellen til Klausen & Torsteinsen (2023) hvordan man kan forstå den horisontale linjen. Som vist i figuren ovenfor ser man at ansvaret for kommunalt eide selskaper ligger hos kommunestyret, der en delegering av ansvar til kontrollkomite, kommunedirektører og andre administrative støttefunksjoner bidrar til å se over selskapene (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 446). Det er kommunestyret som sitter med makten til å etablere selskap, og holder overordnet politisk myndighet og ansvaret for kommunens eierposisjon. Ordføreren kan ofte involvere kommunens administrasjon i eierstyringen, kommunedirektøren/rådmannen i noen tilfeller får større rolle. Ordføreren blir ofte representanten i de ulike selskapsformene. Dermed er det en kobling mellom kommune og selskap, og det hviler et ansvar på kommunens side over selskapene (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 444). Videre kan

kommunen holde selskapene ansvarlige med utgangspunkt i Schillemans' tre faser. Schillemans' faser viser viktigheten av relasjonen mellom aktør (agent/steward) og forum (prinsipal). Relasjonen kan forklares i forhold til mekanismer styrt av agent-teoriene. I en samtale mellom de to aktørene, vil tillit spille en viktig rolle med tanke på informasjonsutvekslingen. Tillit kan bli etablert gjennom løpende kontakt, ærlighet fra begge partene og riktig informasjonsutveksling (Schillemans, 2011, s. 390). Formelle dialoger gir rom for informasjonsutveksling. I tillegg kan uformelle dialoger bidra til tillitsbygging og åpen kommunikasjon (Davis et al., 1997, s. 32). Ifølge stewardship-teorien kan disse elementene forstås som en tilnærming for kontroll. Her vektlegger man involvering av ulike aktører med opplæring, styrking og tillit, i motsetning til i principal-agent, hvor det bidrar til hardere konsekvenser. Principal-agent perspektivet vil fokusere på horisontale mekanismer, hvor man kan kreve ansvarlighet fra aktørene på den horisontale linjen i figur (Davis et al., 1997, s. 23). Det kan føres ulike mekanismer for evalueringer, eierskapsrapporter, årsrapporter og andre økonomiske rapporter som kan være viktige i denne sammenhengen (Schillemans, 2011, s. 392). En annen mekanisme kan være enheter under kommunedirektøren, spesialisert i eierstyring mellom kommunen og selskap (KS, 2020, s. 16). I Schillemans' (2011) fase av evaluering/debattering kan prinsipalen evaluere og granske agenten for sine måloppnåelser og handlinger. Sistnevnte fase redegjør for ansvarligheten og konsekvensene som følger med. Man kan anta at hvis man har tillit i de formelle dialogene mellom kommunen og selskap, vil man kunne føre en konstruktiv dialog hvor man fremmer en felles forståelse av forventninger og mål. Har man ikke tillit, vektlegges ikke mekanismene i noe særlig grad, kan resultatet bli negative konsekvenser. Jeg vil dermed anta at tillit, motivasjon, åpenhet og samarbeid er viktige faktorer for kommunens posisjon i egen tjenesteproduksjon (Davis et al., 1997, s. 25), og at disse mekanismene er like gjeldende for hvorvidt foretakisering kan styrke eller svekke kommunens posisjon i tjenesteproduksjon.

## **6.1 Senja kommune: Ny kommune – ny strategi**

De tidligere kommunene Lenvik, Berg, Torsken og Tranøy er nå Senja kommune, hvorav de tre siste aldri førte eierskapsmeldinger satser Senja kommune på aktiv eierstyring, samfunnsutvikling og effektiv samfunnsdrift. Utgangspunktet blir dermed tatt i Lenvik sin eierskapsmelding for å spore strategien over tid.

### **6.1.1 Lenvik kommunes strategi forankret i eierskapsmelding**

Tidligere Lenvik kommune førte 10 prinsipper bestående av detaljerte retningslinjer for eierstyring. Den første går på at eierbeslutning for aksjeselskap fattes av generalforsamlingen. Det andre prinsippet viser til at styret skal forvalte selskapets verdier hvor det tredje prinsippet innledes med at selskapet har god og hensiktsmessig internkontroll. Videre står det at fjerde prinsippet skal fastsette retningslinjer for selskapets rapportering av finansiell og annen informasjon basert på åpenhet, hvor det femte prinsippet redegjør at styret skal sammensettes til det beste for kommunens interesse, og selskapets behov for kompetanse og mangfold. I generalforsamlingen skal det føres en valgkomite bestående av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder og dette skal videre begrunnes. Det sjette prinsippet legger opp til at selskapets virksomhet skal følge vedtektene, dette for å forhindre at selskapet gjør noe som er i strid med den faktiske driften. Det blir også kontrollert for egenkapital, satt overordnet strategier og mål for selskapet fra eieren, føre eierskapsmelding som vedtas av kommunestyret og selskapet skal være samfunnsansvarlig (Lenvik kommune, 2014, s. 4-5).

Fra et prinsipielt perspektiv kan man anta at kommunen danner «agenter» for å utføre tjenestene sine, mens kommunen kan fokusere på overordnede saker (Gailmard, 2014, s. 91). Samtidig legger kommunen vekt på at selskapene skal kunne føre god internkontroll og opprettholde gode etiske retningslinjer. Dette gjelder også fordi at selskapet er ansvarlig for måloppnåelsen satt av kommunen. I disse prinsippene har selskapene mye ansvar for å kontrollere seg selv, mens kommunen og kommunens administrasjon ser over evalueringene, resultater og mål gjennom ulike rapporter som fremmes. Dette fremmer argumenter for NPM-bølgen som driver foretakisering, hvor politikerrollen endres fra et fokus på detaljer til strategier, samtidig som det legges inn et skille mellom politikk og administrasjon (Ødegård, 2014, s. 98). Ut fra prinsippene kan man tolke at det er klare linjer for hvem som gjør hva. Eiermessig kontroll føres gjennom kontrollutvalget. I denne sammenheng til Kontrollkomiteens sekretariats kontroll av selskaper (Lenvik kommune, 2014, s. 4). Dermed kan man anta at hvis selskapene bryter noen av prinsippene, vil det fanges opp av enten administrasjonen eller kontrollutvalget.

Lenvik sin eierskapsmelding inneholder flere krav, blant annet om styresammensetning og rapportering av finansiell informasjon. I tillegg fokuserer Lenvik på å sikre seg forsvarlig kapital og vektlegger at risikoprofilen skal begrenses (Lenvik kommune, 2014, s. 5).

Endringer i selskapsform gir signaler om hvor styringen skal ligge. Signalene peker også mot

at selskapene skal være samfunnsansvarlig. Hvis kommunen vil unngå risiko, vil aksjeselskap være gunstig. Samtidig er kommunene eiere og ansvarlig for selskapet, og da vil det være viktig med kontroll og begrensning av risiko (Lenvik kommune, 2014, s. 5). Lenvik sine prinsipper representerer en mer operasjonell strategi, hvor horisontale mekanismer vektlegges for å ha kontroll og innflytelse over selskapene Lenvik eier. Samtidig legger Lenvik vekt på et ønske om åpenhet i sin eierstyring. På en horisontal linje vil man føre en strategi som holder oversyn med selskap i form av åpenhet og etterprøvbarehet. Prinsippene til Lenvik fører flere horisontale mekanismer. Prinsippene fører en form for ansvarliggjøring, og etter Schillemans (2011) tre-fasede struktur man tolke det som at informasjon utleveres gjennom offisielle møter og offisielle rapporter. Likevel argumenteres det for at horisontal ansvarlighet gjennom dokumenter og møter ikke er en effektiv kontrollmekanisme for demokratisk kontroll. Samtidig vil man argumentere for at informasjonen man får gjennom dokumenter og møter er positive utfall av eierstyring (Schillemans, 2011, s. 401).

### **6.1.2 Senja kommunes eierskapsmelding**

Det presenteres ikke forord i Lenvik kommunes eierskapsmelding, men det gjør det i Senja kommune. Disse vil vi ta med i betraktning til tross for, og i tillegg med Senjas eierskapsmeldingens prinsipper og informantenes utsagn for å danne et helhetlig bilde. I den nyere eierskapsmeldingen fremmes det ved forordene at: «Det er et mål å oppnå bred politisk enighet om eierpolitikken og eierstrategien for Senja Kommunens selskaper, slik at det er størst mulig stabilitet og forutsigbarhet for selskapene, selv om det skjer skifter i de politiske flertallene» (Senja kommune, 2021, s. 4).

Forordene viser til en bedriftslignende logikk, da det, som NPM tilsier, at det skal være et strengt skille mellom politikk og utføring. Skal politikken likevel nærme seg, skal den være preget av kunnskap og erfaringer, fremfor lokalverdier og demokrati (Ødegård, 2014, s. 98). I tillegg til at man forventer en endret strategi på grunn av sammenslåingen, vil dette også ligge i bakgrunnen til forventinger om endret strategi.

Tankegangen til Lenvik kommune blir videreført i neste eierskapsmelding hvor Lenvik er slått sammen med nye Berg, Torsken og Tranøy. Samtidig er det små forskjeller i strategiene som kommer til syne. Dette tas utgangspunkt i Senja kommune sine fem prinsipper for eierstyring, den første sier at det skal være åpenhet knyttet til Senja kommunens eierskap i selskapene, Senja kommunens eierskap videre fremme samfunnsansvarlig drift og utvikling, samtidig skal dem utøve sin eierrolle gjennom aktiv bruk av generalforsamlinger,

representantskapsmøter, eiermøter og ta bevisste valg når det kommer til oppnevning av styrerepresentanter. Oppnevningen skal bidra til et sammensatt styre hvor det fremmes helhetlig kompetanse i henhold til selskapets ståsted og utvikling av selskap, det skal også være godtgjørelse til styrets medlemmer og lønn til selskapets leder skal fremstå som rimelig med hensyn til ansvar, kompetanse, arbeidets omfang og selskapets kompleksitet (Senja kommune, 2021, s. 8).

I et intervju med ordføreren fremhever det spesielt at eierstrategien skal være med å gjøre kommunen fremoverlent:

Poenget er at vi er en fremoverlent kommune. Hver arbeidsplass som skapes, generer nye innbyggere til kommunen. Det kommer familier som bostedt her, og for hvert menneske som flytter til kommunen, så får kommunen mer inntekter. Som vi kan bruke til å utvikle kommunale tjenester, styrke kommunale tjenester, gjøre investeringer og så videre. Vi har gjort estimater på tusen nye arbeidsplasser i utgang av 2025 [...] så du må være fremoverlent her, på nærings sida i kommunen. (Ordfører, Senja kommune)

Nytt i Senja kommune er eierstyringens mål om å vektlegge mer på samfunnsansvarlig drift og bærekraftig samfunnsutvikling mer, og at åpenhet prioriteres litt mer. Ordføreren påpeker at eierstyringen har som formål å skape flere arbeidsplasser. Videre i prinsippene står det også at det skal være åpenhet knyttet til Senja sin eierskap. Åpenhet vil gjøre det lettere for å øke tillit mellom Senja kommune som eier og selskapene de er investert i. Det kan også forstås gjennom prinsipal-logikk at selskapene ikke har mulighet til å ta beslutninger uten at det blir kjent for kommunen. Samtidig sier Senja kommune at styrene skal være sammensatt av helhetlig kompetanse og at godtgjøring skal gis. Dog, er de nye prinsippene styrt av prinsipale mekanismer. Til tross for åpenheten, legges det dermed vekt på at selskapene må utvikles profesjonelt og i mindre grad er avhengig av Senja kommune som eier (Senja kommune, 2021, s. 5). Dette viser til at eierstyringen i helhet også satser på næringslivet til kommunen. Her kan man anta en videreutvikling av eier og selskapets forståelse ovenfor hverandre, basert på tillit.

I følge Andrews, Ferry, Skelcher og Wegerowsky (2020) kan foretakisering være attraktiv på grunn av de økonomiske fordelene det medfører, og fordi kommunen samtidig beholder kontroll, vil transaksjonskostnadene forbundet med foretakisering reduseres (Andrews et al.,

2020, s. 484). Altså gir foretakisering større fleksibilitet og frihet til å forvalte ressursene fra kommunen på en effektiv måte. Dette kan være relevant for Senja kommune, som trenger selskapene for å utvikle seg til å bli en samfunnsvennlig næringskommune. I samme artikkel fremmes det at foretakisering er positivt for sosioøkonomiske forhold. Dette kan være relevant hvis kommunen har gjeld eller har et vidt geografisk sted med et lite tettsted, men også ulikheter i samfunn kan knyttes opp til sosioøkonomiske faktorer (Andrews et al., 2020, s. 484). Dette kan knyttes opp til at to tidligere kommuner som er nå sammenslått, har vært ført opp på ROBEK-lista (Simonsen, 2014).

Gjennom aktiv bruk av generalforsamling og representantskapsmøter vil selskapene måtte være ansvarlig overfor Senja kommune, slik at man kan dele synspunkter i felleskap om videre vei og mål. Utsagnet samsvarer med det fjerde prinsippet (Lenvik kommune, 2014, s. 8), hvor Senja fra et stewardship-perspektiv vil sette søkelys på helhetlig kompetanse for å bidra til å drifte selskapet på best mulig måte. Prinsippet om godtgjørelse til styret forstås i lys av ytre incentiver, hvor goder blir tildelt for godt arbeid. Senja vektlegger i tillegg mer på tillit og samarbeid med selskapene i sin siste eierskapsmelding. Formålet med mange av selskapene er at de skal kunne bidra med arbeidsplasser, hvor ordføreren poengterer at «vi har en klar strategi nå på hvordan vi ønsker å få vårt eierskap i de forskjellige selskapene» (Ordfører, Senja kommune). I en undersøkelse gjort av Berge og Torsteinsen (2021a) viser de til at foretakisering kan lede til å endre strukturer der en ny struktur oppstår som følge av prinsipper av offentlig og privat sektor. Dette kan gjøre at offentlig sektor implanterer mer bedriftslignende logikker, hvor man har styret og styring på armlengdes avstand fra det offentlige (Berge & Torsteinsen, 2021a, s. 274) Dette resulterer i et mer kompleks og hybrid forståelse av tjenesteproduksjon (Berge & Torsteinsen, 2021b, s. 15).

Denne strategien baseres på tillit og resultater, hvor selskapene skal bidra til arbeidsplasser og samfunnsutvikling, i stedet for at kommunen tar direkte ansvar for disse oppgavene. Dette kan være en av grunnene til forskjellene mellom Lenvik og Senja kommuners eierskapsmeldinger. Ifølge rapporten «Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati» er det flere grunner til å etablere et kommunalt foretak basert på et politisk ansvar for å fremme mål, men hvor ansvaret for iverksetting føres av styret og ledelse (Opedal et al., 2012, s. 63). Denne strategien med å avvikle alle kommunale foretak og distansere strategien fra politikk kan tolkes som at Senja kommune vil fokusere på at næringslivet for betydelig grad av frihet til å drifte seg selv (Senja kommune, 2021, s. 5). Dette vil kunne fremme langsiktighet i strategien, men kanskje også svekke demokratisk styring og kontroll

siden kommunen fører strenge linjer mellom politikk og styring. Samtidig, bygger dette på tillit mellom eier og selskap.

Ved sammenslåingen ble det gjennomført en omfattende revisjon av eierporteføljen. Som resultat er fem av de opprinnelige selskapene som ble nevnt i Lenvik kommune sin eierskapsmelding avvirket i dag. Ordføreren i nye Senja kommune forklarer videre at eierskapsmeldingen ble utarbeidet for ett år siden, og at den omfatter en gjennomgang av alle selskapene i kommunen. Det er ulike typer selskaper, inkludert aksjeselskaper, og eierstrategien og behovet for eiermøter med selskapene som har strategisk betydning gjennomgås nøye. Med strategisk betydning menes det at man kan anta hvilket selskap som er egnet mest til å fremme Senja kommune sin næringsutvikling og sysselsetting, samt forklarer dette avviklingene av de fem tidligere selskap.

Ordføreren legger til at strategien er basert på kommunens ønske om «å være en utviklingsmotor i Nord». Ved å sette ut selskaper og opprettholde overordnet kontroll, vil kommunen ha oversikt over selskapenes framgang i samfunnsutviklingen.

Dette gjøres blant annet med viten om at hvert selskap har spesifikk kompetanse som er nødvendig for videreutvikling og effektivisere tjenesteproduksjonen (Andrews et al., 2020, s. 483).

En annen grunn er at flere aktører fra samfunnet blir involvert for å fremme samfunnsutviklingen. Det gir dermed mening for kommunen å koble opp aktører i samfunnet for å videreutvikle samfunnet. Ordføreren sier at «det skal vektlegges bærekraft og åpenhet på hvordan vi driver eierstyring, og at det skal være i tråd med statens eierskapspolitikk». Man kan knytte utsagnet opp mot strategien. Strategien fokuserer på at Senja kommune skal bli en næringskommune, hvor man da fører langsiktighet og forutsigbarhet, involvere selskaper i utviklingen, og å ha selskaper som jobber med utviklingen på armlengdes avstand, samsvarer derfor med kommunens mål.

Mellom Lenvik og Senja kommune har det vært endringer i eierporteføljen, hvor kommunen har solgt seg ut av eller fusjonert selskaper, samtidig som de har økt sin andel i andre selskaper. For eksempel, ble KUPA AS etablert i den nye eierskapsmeldingen med et formål om å utvikle vekstkraftige bedrifter. Dette gjennom å støtte personer og bedrifter i arbeidet med å utvikle forretningsideer med kommersielt potensial. I tillegg er selskapet industrirettet og bistår i innovasjon og rådgivning. Videre har de fusjonert Utviklingssenteret fra Lenvik

eierskapsmelding inn i KUPA AS (Senja kommune, 2021, s. 32). Tidligere Utviklingscenter AS var et selskap med formål om å bidra med rådgivning og prosjektutvikling ovenfor bedrifter i både privat og offentlig sektor, med formål om å utvikle næringslivet (Lenvik kommune, 2014, s. 21). Dette illustrerer også et eksempel på strategisk eierskap som skal bidra til videreutvikling av samfunnsdrift og utvikling.

I tillegg har Senja kjøpt opp eierandeler. Jo flere aksjer man kjøper, desto større innflytelse vil man få over et selskap. I Lenvik kommune eide de 50% av Mitra AS (Lenvik kommune, 2014, s. 26), mens i Senja eier de nå 79,10% (Senja kommune, 2021, s. 15). Ved å øke eierandelene sine investerer de mer i selskapene, samtidig som de danner muligheter for vedtektsendringer (Altinn, 2021). Samtidig er det et viktig moment også å vurdere om selskapene er kjøpt opp og omstrukturert som følge av sammenslåingen, men samtidig kan man argumentere for at å kjøpe opp poster og omstrukturere kan bidra til å effektivisere driften, få mer avkastning til å reinvestere i samfunnet og fortsatt føre kontroll og styring. Senja sin strategi på eierstyring legger til rette for at eier skal være med å utvikle selskapene, samtidig som de uttrykker full tillit til styrene. I intervjuene påpekte informantene at strategiene ikke er statiske, og at de alltid er oppe til revidering før eller siden.

Lederstilen kan også komme av at de fokuserer på å skape en driftsorganisasjon. Dette sier rådmannen:

Når Senja kommune, jeg ledet jo sammenslåingen. Jeg fikk bruke mine erfaringer til å bygge en driftsorganisasjon med tilpasninger. Så fikk jeg jo muligheten til å bruke min erfaring og bygge en driftsorganisasjon som jeg mener er hensiktsmessig. Og så har vi jo gjort tilpasninger, før vi så at det kanskje ikke var så hensiktsmessig i starten. (Rådmann, Senja Kommune).

Samtidig som det kommer klart fram av rådmannen og ordføreren at dette er en bra strategi for å utvikle sin næringskommune, legger også rådmannen vekt på at «(...) en optimal organisering har vi nok ikke [...] Jeg tror ikke det optimale finnes. For ting er så dynamisk, og det blir endringer hele tiden.»

## **6.2 Senja – tillit eller kontroll?**

For å svare på problemstillingen, vil jeg gjennom forskningsspørsmålet «I hvilken grad vektlegger kommunen eierstyring basert på kontroll?» se på prinsippal agent teori versus prinsippal-steward teori. En av mekanismene relevant for agent teoriene er politikere i styret.



Det er ofte normalt at sittende ordfører sitt parti deltar i styremøtene til de ulike selskapene (Klausen & Torsteinsen, 2023, s. 430). Imidlertid påpeker ordføreren at de har beveget seg bort fra denne strategien:

Tidligere så var det mer sånn at man skulle ha korrekte politiske representanter fra de rette partiene, for å si det sånn. Mens vi nå har gått mer vekk ifra det, og velg folk inn i styret på grunn av at de har en kompetanse til å sette i styret. (Ordfører, Senja kommune).

Vanligvis vil man ha politikere i styret med formål om at denne skal fungere som kontrollør for sin kommune, og kanskje sitt parti, som sørger for at styret handler i kommunens interesser (Van Thiel, 2015, s. 331). I dette tilfellet er derimot politikerne plassert i styret basert på erfaring fremfor partipolitikk. Dette indikerer en tilnærming hvor politikeren kan fungere som en kontrollør for kommunen, men primært som et styremedlem som skal representere politisk bakgrunn og erfaringer nyttig for selskapsdrift. Det informantene viser til, er at de tar avstand fra direkte politisk kontroll. På et slikt nivå, vil den direkte linjen som fremmes av figur 3 vise til at man går fra en enkel linje til en mer fragmentert struktur.

Erlingsson et al., (2018) presiserer at de fleste styremedlemmer må overholde gjeldende lovverk. Innenfor den norske konteksten er aksjeloven gjeldende for styremedlemmer. Styremedlemmene står til ansvar for driften, og dermed vil man ikke oppmuntre til politiske aspekter som påvirker beslutninger i det aktuelle selskapet. I praksis vil politikeren kunne måtte begrense seg for hvilken informasjon som overrekkes tilbake til kommunen (Erlingsson et al., 2018, s. 37). I og med at politikeren deler samme mål som styret på bakgrunn av kompetanse og ikke politikk, vil man ikke ha behov for å overvåke styret, men man kan heller stole på at styret gjør en god jobb. Dermed vil man tolke dette som at politikeren deler samme mål som selskapet, noe som står sentralt i stewardship-teorien (Van Thiel, 2015, s. 326). Det er verdt å merke seg at ordførere ofte har en partipolitisk tilhørighet, hvor den nåværende ordføreren tilhører Senterpartiet, mens forgjengeren tilhørte Høyre. Denne tilnærmingen kan forklares gjennom funn i «Lokalt Folkestyre AS» hvor de sier at holdninger til styresammensetninger antas å være ulike langs aksene høyre-venstre. Mens høyrepartiene går inn får «profesjonelle styrer» vil venstre siden prioritere politikere i styret (Ringkjøb et al., 2008, s. 96)

### 6.2.1 Ordførerens tilnærming til styring

Det kan ut fra intervjuet antas at det er tillit til styrene, hvor et av eksemplene vises gjennom Mitra AS. Mitra har som formål å oppfylle kvalitetssikret atferingsarbeid i tråd med kravene som stilles av blant annet NAV. Videre skal de utvikle forretningsområder som sikrer gode arbeidsoppgaver. Mitra er dermed samfunnsnyttig for Senja kommune, da kommunen ser på Mitra som en mulighet for å sysselsette der det er behov og på utviklingen av ressurser for samfunnet (Senja kommune, 2021, s. 18). Videre forteller ordføreren at i samme selskap følges samme prinsipp om å ha politikere der med kompetanse og erfaringer, fremfor partipolitikk.

Ordføreren belyser at de har et kontrollutvalg som kontrollerer eierporteføljen, samt at de har ansatt en ekstern organisasjon som driver med forvaltnings- og regnskapsrevisjon. Samtidig er ordføreren opptatt av at selskapene må få være et selskap og poengterer:

Nei altså, styret er jo satt til å styre selskap. Vi kan jo innkalle til eiermøter hvis det er behov for å få avklart forhold opp mot oss som eier og legge noen følinger overfor, eller retninger ovenfor styret om hvordan vi ser for oss at selskapene skal utvikle seg fremover. Men det er jo styret til syvende og sist som er sett å styre selskapene.  
(Ordfører, Senja kommune)

Ordførerens utsagn tolkes slik at selskapene får være autonome enheter med fritt handlingsrom, med mindre det er nødvendig for ordføreren å bryte inn. Det tas ut fra utsagnet at ordføreren har en mer tilbakeholden stil mot styret. Dette sier derimot ikke at eieren er helt fraværende, men at tillitsforholdet til at eier og selskap gjør hver sine ting skal ha positiv effekt. Oversatt til denne oppgaven, er det viktig for Senja kommune å ha tillit til selskapets ledelse, og det fremmes godt samarbeid mellom kommunen og selskapet. Det kan være spesielt viktig at selskapene ikke skal bli sterkt påvirket politisk for å kunne bidra til samfunnsdrift og samfunnsutvikling, som igjen er en av målene til Senja kommune. Godt samarbeid kan lede til større grad av autonomi. I tillegg uttrykker ordføreren for Senja kommune at «den dagen de ikke gjør en god jobb, vil vi som eier få beskjed». Samtidig foreligger det styringsmuligheter for eieren, men de ikke vektlegges daglig. Likevel argumenteres det for at politikere kan virke passive og dermed svekker lokaldemokratiet, men samtidig følger informantene rollen som eier strategisk, hvor de ikke skal involvere seg på detaljnivå eller dagligdagse saker.

Etter KS sine prinsipper, anbefales det å holde jevnlige eiermøter. Et eiermøte er en uformell arena hvor kommunen som eier og selskap kan ha gjensidig informasjonsutveksling (KS, 2020). Fra en prinsipaltilnærming kan man anta at eieren får oversikt over selskapets handlinger gjennom pålagte møter (Davis et al., 1997, s. 31). Samtidig kan ikke kommunen legge føringer, men jevnlige møter kan bidra til god kommunikasjon og dialog med selskapet (KS, 2020, s. 18). Dette kan føre til en stewardship-tilnærming hvor åpen dialog bidrar som en motiverende faktor for selskapet (Davis et al., 1997, s. 32-33). Det kan antas at åpen dialog kan skape uformell dialog, hvor det er lett for at linjene blir uklare. Her er ordføreren klar på at jevnlige møter holdes, men at det føres med strenge rammer:

Her om dagen ble jeg kontaktet av en daglig leder i et selskap som vi har stor eierinteresse i. Og det var i forbindelse med, det var rett og slett noen formaliteter, som det skulle meldes inn til Brønnøysundregistret, [...] Men så begynner daglig leder å prate om andre saker som de jobber med i selskapet, som det er ikke naturlig at hen skulle ta det opp med meg som ordfører i de samtale. Så da måtte jeg bare inn og korrigere ham, at nå vi har løst de formalitetene, nå går det for langt å begynne å diskutere saker som du skal forholde deg til ditt styre og ta opp med. Du kan ikke gå via, eller hoppe over styret og diskutere det med meg som eier. (Ordfører, Senja kommune)

I denne sammenhengen, ved å legge vekt på formell dialog, unngår ordføreren å eskalere en konflikt med å blande seg inn i saker som ikke gjelder kommunens interesser. Samtidig sikrer kommunen seg at selskapet handler i tråd med kommunens interesser, gjennom en formell dialog med selskapet hvor man har muligheter til å kreve rapporter og andre oppdateringer. I dette tilfellet, ser vi en føring av strategisk lederskap, hvor ordføreren vil forholde seg til problemer relevant for kommunen på et overordnet nivå (Vabo, 2000, s. 351). Ordføreren legger vekt på at en klare rolleavklaring for å forhindre konflikt. Presiseringer av ulike rolleavklaringer er viktig. Dette kan også trekkes fra ordførerens fortid som styremedlem i andre selskap. Ordføreren poengterer videre at det kan fort skjære seg hvis man begynner å få et styre som tar kontakt og skal løse saken i en uformell prosess. Dette har vi erfart, og derfor dannet gode rutiner for hvordan håndteringen skal gjennomføres når utfordringene oppstår. Dermed vektlegger ordføreren vanntette skott, hvor kontakt til selskapet går fra ordfører til styrelederen i selskapet. Sakene som da tas opp, må være viktig av betydning. Ordføreren poengterer at «(...) det må være sak av større betydning som har konsekvenser for flere

innbyggere i kommunen» (Ordfører, Senja kommune). Samtidig poengterer ordføreren at alt kommer gjennom ordføreren uansett, slik at informanten får oversikt og kan delegere videre. Spørsmål om eierskapsmeldingen kom også frem, hvor informanten påpeker at det er en viktig mekanisme for å holde oversikt og føre kontroll. «Ja, for det vi har gjort er jo å få på plass eierskapsmelding. Som vi utarbeidet for ett år siden, faktisk, og i eierskapsmeldingen har vi gått gjennom alle selskapene.» I tillegg til eierskapsmeldingens viktighet, inviterer ordføreren hvert år til eierkonferanse, hvor alle selskaper får presentere seg og diskutere om veien videre.

Dette kan også trekkes opp mot agent og stewardship – perspektivene, og kunsten å balansere disse perspektivene. Dette viser til at eieren kan ta en passiv rolle så lenge det egner seg, fordi man klarer å utveksle tillit. Man kan anta at Senja kommune har en fleksibel tilnærming for å kunne lede og tilpasse seg styringen på en effektiv måte. Dette komplimenterer ideen om strategisk lederskap, hvor det argumenteres for at en tilnærming lik profesjonell ledelse vil tvinge folkevalgte og andre i kommunen til å føre oversikt og tilsyn på et overordnet nivå, blant annet gjennom målsetting og planlegging (Vabo, 2000, s. 357). Denne tilnærmingen ser man i ordførerens utsagn, hvor de ikke skal hentes inn i eierstyring med mindre det er, nødvendig eller for å sette mål og rammer. Denne tankegangen utfordrer også den lokale politiske lederstil, hvor de er mer involverte og på detaljnivå (Vabo, 2000, s. 345). Denne tilnærmingen er hentet fra privat sektor, hvor man påstår at man trenger «Professional management» fremfor administrasjon. Ved å føre en slik tilnærming, vil man kunne gjøre systemet mer effektivt gjennom implementering av mekanismer fra privat sektor (Vabo, 2000, s. 347).

### **6.2.2 Rådmannens tanker om foretakisering og kontroll**

Rådmannen påpeker at kommunesammenslåingen har vært en av de viktige faktorene for revidering av eierskapsmelding. Det heter på hjemmesiden til den nye kommunen at «kommunen skal være en robust, livskraftig og attraktiv bo – og næringskommune, herunder en proaktiv aktør i samfunns- og næringsutvikling» (Senja Kommune, 2022).

Aars og Ringkjøb (2011) indikerer at dette kan bidra til flere problemer på et demokratisk nivå, har Senja brukt det til sin fordel og fører et mer markedsført syn om kommunen sin.

Kommunedirektøren presiserer viktigheten av at de riktige personene må sitte inn i styret i selskaper som kommunen eier. Informanten påpeker at endringer av representanter gjøres hvis det må. De er nemlig opptatte av klare linjer, og kommunen får blant annet rapporter og oppdateringer, men på lik linje med ordføreren er rådmannen opptatt av at det er selskapet som styrer driften sin, ikke kommunestyret. «Vi skal ikke detaljstyre» (Rådmann, Senja kommune). Rådmannen vektlegger at de er «prisgitt» både administrasjon og de ulike styrene. Dette fordi rådmann og kommunestyret fokuserer på å sette inn dyktige folk i styrene. Dette åpner opp for åpenhet og innsyn, og kan minnes stewardship-tilnærmingen. Rådmann argumenterer videre for at:

Hva tid som helst, og da er det sånn at da kan vi, kan ordførerne som er generalforsamling, innkalle styret til et møte, styre og daglig leder, hvor man går gjennom status. Så vi får egentlig den informasjonen vi etterspør. Det er klart at vi kan ikke instruere styret på hvilken måte de skal gjøre det. (Rådmann, Senja kommune)

Her påpeker rådmannen at det er en åpen og tillitsfull relasjon mellom eier, kommunen og styret. Sistnevnte refererer til at ettersom det er et åpent og tillitsbasert samarbeid, er det ikke nødvendig for kommunen med økt kontroll, når dialogen er god. Ville eier eller kommunestyret begynt å instruere styret, kan dette skade relasjonen. Ved å vise tillit til hverandre, forebygger de med andre ord mistillit, som er sentralt i stewardship-perspektivet hvor man satser på å være «pro-organizational» (Davis et al., 1997, s. 21).

I korte trekk gjøres dette for at man skal klare å videreutvikle selskapene i lys av kommunens mål, og ikke partipolitikken, et ansvar som faller på styrets skuldre. På bakgrunn av dette skal det gå langt før eieren kommer inn og overstyrer (Rådmannen Senja).

Et annet stewardship-element som kommer fram, er ansvaret som følger med ved å sette ut tjenester i selskap. Kommunedirektøren sier at «Setter man ut ting i selskap, er det et bevisst valg og man må stole [på] styret». Rådmannen forteller at teorien forteller hva man skal gjøre, og understreker at det bare er sånn det er. Kommunedirektøren viser til eierskapsmeldingen, og viser til at selskapet skal evaluere seg selv hvert år. Dette viser tillit til styret, hvor man antar at individene i styret er rasjonelle og dermed klarer å evaluere seg selv. Dette baserer seg på stewardship-mekanismen hvor man handler med styret, og ikke imot styret (Davis et al., 1997, s. 24).

Det er ikke bare mellom kommunen og selskapene en åpen dialog vektlegges. I intervju med rådmannen fra Senja kommune forteller informanten at de har et delegasjonsreglement, hvor de er enig i at mye av makten skal gis til rådmannen. Om rådmannen har fått ansvar for eierstyring, må det foregå en dialog mellom rådmannen og den politiske siden. Rådmannen forteller om den demokratiske prosessen:

Da tar jeg først informasjon til formannskapet, status der, hvorfor det ble slikt det ble, også lederene mine også media. Det betyr at politisk nivå får det først, så mine ledere, så befolkningen. Da bygger du tillit, hvert fall at politikere da slipper å lese i avisen først» (Rådmann, Senja kommune)

Det informanten fremmer her, er en ansvars kjede som kan ligne på en vertikal linje, hvor ansvarligheten videreføres og redegjøres for i ulike relasjoner. Dermed kan politikere komme i forkjøpet med media av handlingene kommunene og kommunalt eide selskaper har gjort. I tillegg går informanten gjennom flere ulike aktører, fremfor at det holdes skjult for de ulike aktørene, som er mye av det man argumenter for skjer under principal-agent relasjon (Davis et al., 1997, s. 22).

### **6.2.3 Videre erfaringer og tanker fra rådmannen om eierstyring**

Andrews, et al., (2020) skriver at foretakisering er attraktivt hvis man er påvirket av sosioøkonomiske faktorer (Andrews et al., 2020, s. 482). Disse faktorene blir mer forsterket hvis en kommune har økonomiske utfordringer samtidig som de har komplekse sosioøkonomiske forhold (Andrews et al., 2020, s. 483). Oversatt til denne konteksten, har Senja hatt sine utfordringer både med økonomi og komplekse sosioøkonomiske forhold, dette før og etter sammenslåingen. Dermed kan etablert av et selskap være en fordel for politikere for å håndtere de økonomiske og sosioøkonomiske faktorene, samtidig som de ikke privatiserer tjenestene og slik skaper flere utfordringer. Fra et kompetanse perspektiv vil en lokal myndighet med lav administrativ kapasitet føre en foretakiseringsprosess for å møte borgerens behov (Andrews et al., 2020, s. 483). Denne overgangen fører til en prinsipal-agent prosess, hvor prinsipalen gir ansvar til en agent om å utføre tjenestene. Likevel, er det alltid en risiko for at agenten handler i egeninteresse.

Den sentrale mekanismen for innsikt og kontroll er eierskapsmeldingen til Senja. Informantene er enig i med ordføreren at eierskapsmeldingen er grundig redegjort etter sammenslåingen. Rådmann fremhever eierskapsmeldingen som et godt gjennomført

dokument, hvor regnskapet offentliggjøres og synliggjøres. I utsagnet vektlegger informanten hvorfor eierskapsmeldingen er god, og presiserer at ved at selskapenes tall blir fremmet i eierskapsmeldingen bidrar dette til at agenten blir holdt ansvarlig for tallene de legger fram. Begge informantene for Senja legger til at de går strategisk til verks for å se hvilket selskap som er gunstig for Senja kommune og ikke, og en slik rapport viser frem hvilke selskaper som er gunstig for kommunen å være eier i.

Samtidig viser informanten til at selv med tillit stiller de økonomiske krav til selskapene. Slik blir selskapene nødt til å fremme sine økonomiske rapporter. Dette fordi kommunen forvalter felleskapet sine penger og må stille krav uansett hvem det er de gir penger til, og spesielt hvis selskapene sliter. Mitra har slitt økonomisk de siste årene, men gjennom strenge krav til budsjettering fører Mitra nå en bedre utvikling. Dette er takket være styret, sier informanten, hvor styret nå har rom for å videreutvikle Mitra AS til å bli bedre. Utbytte fra Mitra AS er ikke nødvendigvis et krav, for som rådmannen sier, «du må drifte slik at selskapet tuller [sic] rundt». Dette kan betegnes som en prinsipal-agent mekanisme, siden vi snakker om prinsipaler som overvåker agenten for å ikke skade kommunens omdømme og posisjon (Davis et al., 1997, s. 23). Samtidig viser de til eierskapsmeldingen hvor de største selskapene behandles individuelt med egne strategier for hvert selskap (Senja kommune, 2021, s. 10).

En annen sentral selskapsform hos Senja kommune er interkommunale selskap. Den største av de er Senja avfall IKS hvor kommunen sitter med 43% (Senja kommune, 2021, s. 15). Samtidig påpeker rådmannen at det er ikke hensiktsmessig å ha så stor innflytelse. Dette kan trekkes linjer for hva Voorn, van Genugten og van Thiel (2017) skriver i sine funn, at hvor kommuner representerer seg selv i styret, vil det være høye politiske kostnader som føre til risiko for et IKS med et spredt eierskap. Dette fordi ulike politiske interesser fremmes, og kan skape konflikter i styret Samtidig, argumenteres det for at jo flere kommuner fungerer som prinsipalen, jo større effektivitetsgevinst kan oppnås. Likevel argumenteres det for at det er en risiko med politiske interesser i et IKS, og dermed bør man la selskapet vike unna det politiske for å kunne fremme en effektivitetsgevinst (Voorn et al., 2017, s. 833).

Når informantene ble stilt spørsmål om politisk kontroll, vektla rådmannen det faktumet at de har en form for politisk kontroll hvor:

Den politiske kontrollen, det er jo i den forstand den øverste organ i kommunestyret, så har du jo eierskapsmeldingen, formannskapet, næringsstyret til Senja kommune. Så

det er klart det er en form for politisk styring. I og med at vi har politiske representanter som rapporterer tilbake til det politiske nivået. (Kommunedirektør, Senja kommune).

Samtidig vektlegger informanten at det ikke er behov for mange politiske representanter, noe som kan antyde at rådmannen verdsetter tilliten til styret høyere enn kontrollfunksjonen en politiker kan bidra med i styret. Ved å ha flere politikere kan det virke som at det blir for mange kontrollører, og dermed kan selskapet miste tillit til kommunen. Samtidig vil man kunne føre en form for åpenhet ved å ha rette personer i styrene og føre et offensivt styre. Likevel fremmes det konsekvenser hvis disse kravene ikke oppfylles, hvor rådmannen og ordfører også viser til at de bytter ut medlemmer av et styre hvis det trengs.

Det som man er mest inne er vel Senja avfall. Representert i både styret og generalforsamlinger. Fungerer greit. Renovasjonsselskap som går godt. Hvor stor innflytelse vi har? Det er vel gjennom representantene som sitter, men tror ikke det er hensiktsmessig å ha så stor innflytelse. (Rådmann, Senja kommune).

Om spørsmål rundt hvorfor kommunen har fjernet alle kommunale foretak i Senja sin eierskapsmelding, svarer rådmannen med at det var ikke tjenlig med kommunale foretak, og med den strukturen de fører nå er det ikke behov for kommunale foretak. Rådmannen poengterer at det ikke er noe de ville anbefalt. Rådmannen henviser igjen til tillit og sier at «så må man jo ha tillit til at når det er ting som ikke fungerer, så må de rapportere tilbake til kommunene» når det gjelder aksjeselskap og interkommunale selskap. Informanten viser videre til at et styre er etablert av en grunn, ikke fordi kommunen skal detaljstyre, men for at kommunen skal konsentrere seg om andre områder enn det et selskap er satt til.

#### **6.2.4 Oppsummering**

*I hvilken grad og på hvilken måte kan foretakisering svekke eller styrke kommuners styring av egen tjenesteproduksjon?*

Gjennom forskningsspørsmålene ser vi at Senja kommune sin styring av egen tjenesteproduksjon er i stor grad preget av foretakisering.

Kommunen har vedtatt en strategi med økt fokus på næringsutvikling. Ved å støtte næringslivet og bruke foretakisering som et verktøy, vil man kunne bidra til å skape



arbeidsplasser og økonomisk vekst. I samtale med informantene ble det vektlagt at antallet arbeidsplasser i kommunen skal økes, og samtidig skal eierstyringen generere økonomisk vekst. En årsak bak ønske om økonomisk vekst er kommunens dårlige økonomi i forkant av sammenslåingen i regionen, men også for at kommuner vil ha inntekter til å utvikle og styrke kommunale tjenester, samt investeringer. Ordføreren påpeker at de er inne i strategiske selskaper, som bidrar med infrastruktur, næringskompetanse og sysselsetting. Det virker som foretakisering brukes i favør av kommunens satsning som næringskommune.

Gjennom en kombinasjon av agent-teoriene og ved bruk av foretakisering som en strategisk tilnærming, kan man anta at foretakisering blir brukt til å styrke kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Samtidig reiser det tvil om det demokratiske perspektivet (Ringkjøb et al., 2008, s. 48). Når en slik strategi føres, oppstår det spørsmål om tillit og horisontale mekanismer hvor eierstyringen må kontrolleres. Likevel argumenteres det for at strategien skal være til det beste for samfunnet, og eierskapsmeldingen gjenspeiler at alle strategier, avtaler og lignende skal tuftes på åpenhet og ansvarliggjøring. Trolig tufter de på ansvarliggjøring med å ha «vanntette linjer» mellom seg selv og selskapene. I tillegg vektlegges økonomiske incentiver for å føre kontroll over økonomien til selskapene. Man kan også anta at det ved å utvikle alle kommunale foretak fra tidligere eierskapsmelding, føres det en bevissthet om at de vil opprettholde et strengt skille mellom politikk og eierstyring.

## **6.3 Tromsø kommune**

I kapitlet om tidligere forskning, ble det vektlagt at foretakisering har endret seg over tid. På samme måte har foretakisering som trend endret seg over tid, og enten økt eller sunket. Her vil vi se på kommunens eierstrategi, og om den har endret seg over tid gjennom å føre samme strategi som før Senja kommune.

### **6.3.1 Tromsø sin eierstrategi i 2017 versus 2021**

Kommunens eierstrategi blir presentert i forordet til det tidligere kommunestyret:

I kystens hus – erklæringen fremkommer det at en prioritert oppgave innenfor eierutøvelsen til Tromsø kommune vil være å styrke det samarbeidet med selskapets styre og ledelse. Gjennom forslag til ny eiermelding legges opp til å etablere samarbeidet med selskapene styre og ledelse. Gjennom forslag til ny eiermelding legges opp til å etablere fast og løpende styringsdialog med kommunale selskaper

gjennom eiermåter, årlige eierskapskonferanse, opplæring og deltagelse i politisk organ og fora. (Tromsø kommune, 2017, s. 2).

I erklæringen som fremmes i eierskapsmeldingens forord, vises det i eierskapsmeldingen til at det skal være et aktivt samarbeid med selskapets styre og ledelse. Dette gjennom løpende dialoger og ulike arrangementer. Eksempler som blir gitt er eierskapskonferansen og andre formelle arenaer.

Forord presentert av ordføreren i eierskapsmeldingen fra 2021 lyder slik:

I Tromsø erklæringa fremkommer det at samarbeidspartiene vil videreføre en aktiv eierskapspolitikk og sikre offentlig eierskap for å ta vare på felleskapets interesser, råderetten over naturressursene og en langsiktig verdiskapning. Tromsø kommune som eier vil søke å få til en utbyttepolitikk som gir jevnlig årlig avkastning til eier, samtidig som den er økonomisk bærekraftig for selskapene. (Tromsø kommune, 2021a, s. 2).

Forordene er i hovedsak like, men vektlegger ulike framgangsmåter. I forord til eierskapsmeldingen fra 2021 vektlegges åpenhet og satsning på offentlig eierskap. Dette for å ta vare på felleskapet i Tromsø kommune. Ifølge «Lokalt folkestyre AS» reises det spørsmål om lokaldemokratiet blir svekket som følge av eierstyring. Lokaldemokratiet blir påvirket i og med at politikere holdes ansvarlig for tjenestene, til tross for at tjenestene utføres av selskaper med egne styrer (Ringkjøb et al., 2008, s. 23). Med den nye tilnærmingen til Tromsø, hvor det legges fokus på at de skal sikre offentlig eierskap og felleskapets interesser, promoterer kommunen et litt endret syn på eierstyring, hvor eierstyring skal tuftes på åpenhet og felleskap, fremfor samarbeid og arrangementer med selskapene.

Videre kommer det frem i eierskapsmeldingen fra 2017:

Ved at Tromsø kommune har gjeninnført formannskapsmodellen som styringsform har det vært nødvendig å klargjøre roller og ansvarsforhold rundt kommunalt eierskap. Det er klart beskrevet hvilken rolle de ulike politiske organ har i utøvelsen av eierskapet, og hvilket skille det er mellom eierskap og selskapsledelse. (Tromsø kommune, 2017, s. 2).

Dette fokuset blir endret i 2021:

Kommunens eierpolitikk skal ligge fast over tid, men justeres ved behov som følge av vesentlige endringer i overordnede rammer for eierstyring. Videre er jeg opptatt av å styrke eierdialogen med selskapene gjennom faste eiermøter, årlig eierskapskonferanse og deltagelse i politiske organ og fora. (Tromsø kommune, 2021a, s. 2)

I intervjuene med informantene fra Tromsø kommune ble flere faktorer belyst i forhold til endringen av eierskapsstrategien. De legger stor vekt på åpenheten som prinsipp, og vil ha kontroll og åpenhet på grunn av det tidligere kommunestyrets mangel på å sikre ansvarlighet ovenfor selskapene. Samfunnet har vokst seg komplekst, samtidig som Tromsø har slitt økonomisk de siste årene, og kommunen er derfor avhengig av kontroll for å få økonomien på rett kjør og etter tilsyn fra andre organer. Med bakgrunn i dette, er det i eierskapsmeldingen vektlagt at «Svært mange viktige oppgaver for kommunen gjennomføres av kommunale foretak og selskaper. Det er viktig at dette ikke svekker muligheten til demokratisk kontroll gjennom innsyn.» (Tromsø kommune, 2021a, s. 6). Samtidig redegjør det for at politisk og administrativ forvaltning og styring blir lavere jo mer kommunen foretakiserer (Tromsø kommune, 2021b, s. 2). Dermed spiller Tromsø mekanismene sine aktivt for å håndtere styringen.

En annen forskjell er at fokuset nå er byttet om fra å definere roller og ansvar til en sterkere eierdialog med selskapene Tromsø eier. Ved å vektlegge eierdialog mer, forpliktes selskapene og kommunen til løpende kontakt. Begge informantene i intervjuet vektlegger at dette er viktig. Dette for å hindre konflikter og misforståelser. I lys av stewardship teori kan man forstå dette som en indre motivasjon. Å vektlegge dialog kan bidra til vekst, prestasjon og selvaktualisering (Davis et al., 1997, s. 28). Likevel er det viktig med formell dialog som kontrollmekanisme. Siden det er vanskelig å vite hvilke selskaper som er fristet til å maksimere sin gevinst, vil man ved å fremheve dette som en overordnet strategi gjøre det gjeldende for hele eierporteføljen.

### **6.3.2 Prinsippene fra 2017 versus 2021**

Prinsippene er viktig for å danne en strategi. Formålet med å legge opp til prinsipper er at man skal kunne bidra til god forvaltning, tydelig styringssignaler og styrke tillit og omdømme. I begge eierskapsmeldingene er mange av prinsippene like. For eksempel er det fokus på samfunnsansvarlig drift og utvikling. Dialogen for disse prinsippene gjennomføres i generalforsamling, representantskapsmøter, og eiermøter. Det skal være langsiktige mål med

selskapene. Avkastningskrav og utbytte er viktig for at kommunen skal reinvestere midler tilbake i samfunnet, med mindre det kun er rene politiske mål med selskapene. Andre viktige føringer for kommunens strategi er å benytte seg av valgkomite for styreutnevnelser. Samtidig skal styret skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold. De vektlegger at særskilte oppgaver skal unngås, samt fokus på lønn og etiske retningslinjer (Tromsø kommune, 2017, s. 6-9; 2021a, s. 6-9).

Prinsippene fra 2017 versus 2021 har stor likhet, men ordlyden og fokus har noe endret seg. Det første prinsippet forteller noe om hvordan Tromsø kommune som eier skal fremme en forsvarlig samfunnsutvikling. Dette ved at selskapene de eier skal være forsvarlige og gunstige for samfunnet å drifte. Dette prinsippet utvikler seg i 2021, hvor de legger til at selskapene Tromsø kommune eier, skal driftes selskapene til fordel for samfunnet, men samtidig overholde FNs bærekraftsmål. I tillegg legges Corporate Social Responsibility (CSR) inn som et element i utbroderingen av prinsippet. Samfunnsansvaret er mer utbredt og Tromsø kommune tar større hensyn til økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser for virksomheten for eiere, kunder og andre. CSR indikerer at Tromsø tar mer politisk kontroll i selskaper, med fokus på likestilling, åpenhet, innsyn, arbeid mot korrupsjon, kvalitet og miljø tiltak (Tromsø kommune, 2021a, s. 6). I tillegg, er prinsippet om åpenhet er mer presisert enn i 2017. Dette vil i praksis si at offentligheten kan holde selskapene ansvarlig på lik linje med kommunen. I tillegg vil man kunne påstå at kommunen har en form for indirekte kontroll, begrunnet i at de lar selskaper bli offentliggjort.

Kommunedirektøren viser til at eierskapsmeldingen til kommunen har klare strategier og formål. Når det kommer til åpenhet i forhold til selskaper, legges det også vekt på at aksjeselskaper er oppfordret til åpenhet, men forstår aksjeselskapenes begrensninger med tanke på konkurranse og marked. Varaordføreren legger også vekt på åpenhet, og legger til at det er en ny type åpenhet som kommunen må forholde seg til. I forhold til at Tromsø satser mer på foretakisering, investerer Tromsø kommune midler inn i selskapene de er eier av. Disse midlene kommer blant annet fra skattebetalerne, og siden det er skattebetalernes penger som brukes, skal Tromsø sine investeringer og satsninger være synlig for sine borgere så langt det lar gjøre.

## **6.4 Kommunens eierstyring basert på kontroll og tillit**

I følge Van Thiel (2015) kan styret i et selskap ha ulike roller og formål. Et eksempel på dette er at styret er satt til å yte offentlige tjenester. Det vil si at de er blitt plassert av en myndighet for å utøve en tjeneste. Dette følger prinsippal-agent teorien hvor et etablert forhold mellom to parter krever kontroll, hvor styret blir en av metodene for å overvåke agentenes tjenestegjøring (Van Thiel, 2015, s. 326). En utnevnelse hvor kommunen velger å plassere en politiker i styret kan dermed antas å sende et signal om å styrke den politiske posisjon i selskapet. Varaordføreren i Tromsø kommune er fra, og poengterer at:

Vi startet med å fylle styrene med politikere, men innså sykt kjapt at det var en dårlig deal. Fordi at du må ha fagkunnskapen der. Og det ble vi kjapt enige om at vi skal helst fylle opp styrene med fagkunnskap, men vi skal oftest ha en politiker der, i alle fall. Og grunnen til det er jo fordi vi ønsker oppdatering hva som skjer i selskapet, men også fordi at veien inn til rådhuset skal være lettere. (Varaordfører, Tromsø kommune).

Erfaringsmessig, forteller varaordføreren at de begynte å fylle opp styrene med politikere, slik som man ville gjort med etatsstyring. Dette resulterte i en dårlig opplevelse. Dermed så kommunen nytten av å sette sammen et styre bestående av politikere og andre aktører med spesifikk fagkunnskap. En vesentlig faktor for å sikre politikere et sete hos styret, er at en politiker med verv i et selskap kan ses som en kontrollør (Ringkjøb et al., 2008, s. 34). En mulig fortolkning kan forstås i lys av prinsippal agent teorien, hvor de plasserer en politiker i styret for å forhindre korrupsjon og handling i egeninteresse. Dette kan også stå i stil med at varaordføreren er fra Senterpartiet, og ifølge en undersøkelse er sentrums-partiet gjerne før kommunal organisering og operasjonell drift (Ringkjøb et al., 2008, s. 40).

Varaordføreren argumenterer for at selv om politikeren kan oppfattes som en kontrollør, er den også der fra et tillitsperspektiv. Det blir i litteraturen nevnt at politikeren helst ikke skal drive partipolitikk i styret, men at de kan komme for å fremme kommunens interesser. Samtidig må politikeren være lojal mot selskapet. Fra et stewardship-perspektiv, er politikeren plassert i styret for at veien fra styret til ordfører skal være kort. Dette for å vite at kommunen ønsker å hjelpe selskapet så langt det går, samtidig som kommunen får innsyn i selskapet uten å ødelegge den formelle linjen mellom eier og selskapet. Dette skaper også tillit. Tillit kan være en sårbar mekanisme, og vanligvis er det lagt opp til at mekanismer er laget for å unngå behovet for tillit, men likevel kan tillit oppstå i konteksten av en relasjon. Dette skjer gjerne gjennom respekt og ekspertise (Davis et al., 1997, s. 33-34). I dette tilfellet,

kan en relasjon hvor ordføreren tillater selskapene å ringe hvis noe har skjedd, skape et fundament for tillit.

En slik tilnærming skaper også dialog. Dette kan forstås som formell og uformell dialog. Formell dialog er når kommunestyret ber selskapene om å komme og gjøre rede for seg, slik som de kan gjøre med oppstart av det kommunale foretaket som er til formål for bolig utvikling. Formell dialog gir tilgang til strategier, økonomi og diverse gjennom politikeren i styret. Med uformell dialog menes det at det ikke er noen forpliktelser eller samtaler åpne for allmennheten hvor kontakten nødvendigvis ikke går gjennom politikeren. Varaordføreren poengterer at de har uformell dialog med selskapene også, og gjengir et eksempel der ordføreren har uformell kontakt med mange, for at de skal vite at ordføreren er til å stole på og for at de ikke skal være redde for å stille spørsmål. Å kombinere både formell og uformell dialog gir kommunen tilstrekkelig oversikt over selskapene, samtidig som at selskapenes vei inn til rådhuset skal være lettere.

Varaordføreren viderefører poenget ved å presentere en til tilnærming som Tromsø kommune benytter seg av. I tillegg til eierskapsmeldingen som er lovpålagt, fremmer de en investeringsrapport som offentliggjøres, hvor kommunen:

Legger vi fram hva man jobber med, hva man er ferdig med, hvordan det er bygget, og det er jo helt nytt, det har vi ikke vært ute før med. Det viser jo for en åpenhet kommunen prøver å være. Så døren er mye mer åpen nå enn før. (Varaordfører, Tromsø kommune)

Både eierskapsmeldingen og investeringsrapporten fremmer oversikt og status over selskap og investeringer, ifølge varaordføreren. Informanten presiserer at dette er viktig å offentliggjøre, siden mye av ressursene Tromsø kommune investerer i selskapene, er og skatt fra borgerne sine. En slik tilnærming vil komplimentere tankegangen om lokalverdier til kommunene, hvor man vektlegger åpenhet, effektivitet og autonomi. Denne tilnærmingen fremmer Tromsø kommune sine intensjoner om å videreutvikle og opprettholde selskapene i en demokratisk måte. De ulike rapportene er sammenfallende og holder eierstyringen ansvarlig gjennom ulike dokumenter. Trolig kan man diskutere om det å iverksette flere «politiske» rapporter overfor de ulike selskapene, bidrar til at man slipper tilfeller hvor informasjonen «glipper» og det dermed kan oppstå konflikter. Ved å føre flere rapporter om eierstyring, muliggjøres det at saker kan tas opp i formannskapet og kommunestyret oftere.

Kommunen vil vel og merke kunne utøve sin makt på et overordnet nivå, men her vil sjansen for innsyn være større. Varaordfører poengterer at kommunen fortjener ros for dette, da de strekker seg for at selskapene skal orientere for seg i kommunestyret.

Samtidig anerkjenner varaordføreren antagelsene om at eierstyring bidrar til mindre politisk kontroll og demokratisk styring, men argumenterer likevel for eierstyring gjennom å si at:

«Jeg skjønner teorien i det. At på grunn av man faser ut i AS og KF blir det mer lukket, for da er det styrer. Men oftest, må de her melde tilbake til kommunestyret, og kommunestyret er jo et åpent møte. Så jeg mener at det var verre at alt var i en etat. Da tror jeg det var mye mindre kontroll, og mindre åpenhet. Teori og praksis henger ikke alltid sammen.» (Sitat, Varaordfører Tromsø kommune).

Varaordføreren poengterer også at de er ikke redde for å slå gjennom med politiske vilje hvis det er nødvendig. Dermed fører varaordføreren også et poeng med at politisk vilje noen ganger må til, noe som kan eksemplifiseres gjennom etableringen av Brann og Redning KF. Informanten påpeker at eierstyring gir bedre kontroll og muligheter for at politisk vilje slår gjennom enn under etatsstyring. Samtidig kan man trekke linjer på at kommunen styrker seg selv under foretakisering gjennom politisk vilje. Varaordføreren forteller videre at:

Brann og Redning har i alle år drevet med underskudd, og det har vært mye styr, så setter man ned KF for å få kontroll. Det er motstand i starten, man får ikke kontroll, får et nytt styre, og kontrollen viser til at det blir bedre. Det er med dette kommet mer åpenhet, spesielt inn mot at vi politikere vet mye hver hva som foregår, og administrasjon har større kontroll. (Varaordfører, Tromsø kommune).

Informanten legger vekt på at samfunnets krav til åpenhet har endret seg, spesielt med at det er nå større medietilsyn, og at åpenheten blir bedre dokumentert når selskapene er offentlig. Samtidig hevder informanten at kommunen tyr til politisk vilje når det trengs, noe som igjen viser til en endring fra mer passive mekanismer til de strengere mekanismene en tett eierstyring medfører. I tillegg er Tromsø en av de som øker i antallet kommunale foretak. Kommunale foretak er ofte politisk styrt. Gjennom å ha innflytelse kan de folkevalgte ivareta samfunnsproblemer etter borgernes ønsker. Et kommunalt foretak kan legge opp til demokrati, hvor det er lettere å bli utfordret av innbyggere, ansatte og media i - og med at de

er under kommunestyret (Ringkjøb et al., 2008, s. 17). Varaordføreren viser til at siden det blir flere rapporter i omløp, skaper dette bedre kontroll.

På samme måte som kommunale foretak, kan eierskapsmeldingen kobles opp mot demokrati. Eierskapsmeldingen er lovpålagt etter kommuneloven, med formål om å ha oversikt over Tromsø kommunens eierinteresser og vesentligheten til eierinteressene. Dette i tråd med KS sine anbefalinger om at god eierstyring er å offentliggjøre eierskapsmekanismene og eierstrategi (KS, 2020, s. 5). Tromsø kommune vektlegger både tillit og kontroll, som kan gi illusjoner om at selskapene er viktig for kommunen, og at kommunen holder øye med selskapene gjennom ulike kanaler, samtidig som selskapene får sine egne lovlige handlingsrom. Denne balansen kan forstås ut fra tidligere hendelser, hvor det var lite politisk styring til fordel for tillit og avklaringer til at selskapene skulle handle i eierens interesse uten særlig oversyn.

#### **6.4.1 Kommunedirektørens erfaringer med eierstyring**

Kommunedirektørens erfaringer med eierstyring er veldig lik varaordføreren tilnærming til eierstyring. Likevel er kommunedirektøren mer kritisk til politikere i styret. Informanten påpeker at «Du får jo hatter på deg, ikke sant? Den ene er eierhatten og styrehatten» og forteller videre av erfaringer at det ofte oppstår konfliktfylte situasjoner. Kommunedirektøren nevner at de er ikke like kritiske når det gjelder kommunale foretak. Her vil foretaket være underlagt kommunestyret, og i den forstand er det et politisk ansvar å drifte foretaket. Det blir det ikke når selskapet er foretakisert ut i aksjeselskap, og kommunedirektøren stiller seg derfor mer skeptisk til politikere i styret.

Kommunedirektøren poengterer også at samtidig som de fokuserer på meroffentlighet og offentliggjøring av selskapenes resultater, som ble påpekt under første forskningsspørsmål, jobber de også kontinuerlig med å styrke eierskapsdialog, altså hvordan de ulike sidene skal samarbeide. Kommunedirektøren poengterer videre at «Det skal være tillit og at sammensettingen av styret skal ha riktig type kompetanse for utviklingen selskapet trenger og er i fase av». Dette skal gjelde både eiersiden og selskapets side. Dette fører likevel med utfordringer, sier kommunedirektøren, og påpeker at en av utfordringene er at politikere fyller opp plassene som kunne vært erstattet med riktig type kompetanse. Informanten påpeker videre «(...) det er jo klart definert gjennom aksjelov og andre lovgivninger – så det er dumt».



Videre henviser informanten seg til at det samtidig er viktig med en kobling opp mot det politiske, trolig fordi selskapene skal være av samfunnsmessig nytte, men at politikere «skal være i et overordnet rammeverk, og ikke i styringsarbeidet».

Kritikken mot å ha en politiker i styret reiser spørsmål om hvordan kommunen ellers skal kunne forsterke sin innflytelse over egen tjenesteproduksjon. Til spørsmålet om informanten synes det er positivt at enheter operer på armlengdes avstand, svarer kommunedirektøren at «man blir hvert fall opptatt av å sette strenge rammer». Samtidig fokuserer kommunedirektøren på at kontroll på eierstyring skal være en kontinuerlig prosess, hvor man hele tiden skal avklare hva slags type roller man har, og at «vi som eier har de roller vi skal gjennom eierstrategi, de overordnede rammene vi skal gjennom, de generalforsamlingen og de representantskapsmøtene. Ja, og i møtene.» Og videre presiserer kommunedirektøren at fra deres side er det ingen uformell dialog med selskapene, slik som det kan være hos ordfører og varaordførere. Kommunedirektøren påpeker at det tas kontakt under spesielle omstendigheter, og når de skal drive oppstart av nye selskap. Samtidig trekkes det frem et eksempel, hvor de har etablert et nytt kommunalt foretak som skal jobbe med bolig. Kommunen har lenge hatt et samfunnsproblem når det kommer til mangel på bolig: «Vi er jo på etterskudd i forhold til dette med forskjellige typer boliger, omsorgsboliger og alt sånt, ikke sant? Så det foretaket er kjempeviktig nå, slik at vi får bygd mer boliger fremover i tid.» Informanten forteller videre at daglige ledere for kommunale foretak ble nå på plass i fra første i første.

I rapporten «Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati» fremmes en antagelse om at desentralisering er effektivt og økonomisk, samtidig som man kan overstyre styret og daglig ledelse med politisk vilje, i og med at de er underlagt kommunestyret (Opedal et al., 2012, s. 17). Dette kan være en ulempe, men det viser samtidig til at politisk vilje er viktig når det kommer til et samfunnsproblem som mangel på bolig. I dette tilfellet etableres det et foretak for å håndtere et problem om mangel på bolig. Dette viser til det som står i eierskapsmeldingen, hvor de satser på foretakisering for fellelskapets beste.

Den nye bevisstgjøringen rundt eierskapet kommer fra en ordfører med bakgrunn fra næringslivet som er bestemt på å bruke eierporteføljen mer aktiv, sier kommunedirektøren. For eksempel tok de et oppgjør med Remiks AS etter mangel på formaliteter. I tillegg til å ta grep med Remiks Miljøpark AS, tok de grep med et annet selskap, Ressurs Tromsø AS. Kommunedirektøren sier at «(...) vi tidligere eide bare 23% og nå har vi jo kjøpt oss opp i

forhold til den siden der. Nå er vi 51% og har aksjemajoriteten i det selskapet der, som er kanskje det største kompetanseselskapet i Nord-Norge.» Dette var et bevisst valg av kommunen, da kommunedirektøren og kommunestyret ønsket kompetanse i hvordan man skal integrere borgere inn i samfunnet, og samtidig få de ut i arbeid. Samtidig kjøpte de ut alle private aksjonærer slik at det ble et offentlig organ. Dette for å bevare samfunnsbehovet. En antagelse er at eierstyringen vil kunne være svekket som følge av denne organisasjonsformen, som ifølge Van Genugten et al. (2019) har full juridisk autonomi og styringsrett, men samtidig er de ikke utenfor eiernes kontroll. Ved oppkjøp av Ressurs Tromsø AS er selskapet et eksempel på hvordan et selskap ikke er utenfor eiernes kontroll. Samtidig vil selskapet bli mer preget av indirekte styring som igjen reiser spørsmål om ansvarligheten.

Et annet virkemiddel som fremheves er kommunens eiersteam. I begge eierskapsmeldingene legger Tromsø kommune vekt på administrativt eierskapsteam. I eiermeldingen står det at «Eiersteam skal gi faglig bistand slik at politisk ledelse kan utøve et aktivt eierskap og forvalte kommunens eierinteresser og verdier på en god og forsvarlig måte» (Tromsø kommune, 2021a, s. 10). Erfaringen med eiersteamet har vært splittet, kommunedirektøren fremmer at dette teamet, bestående av økonomer og jurister (3 totalt) har en sterkere posisjon i dag enn tidligere, da det også er nevnt fra eierskapsmeldingen fra 2017.

Det har jo vært en sånn, tidligere i hvert fall, at de selskapene som kommunene har hatt over tid i hvert fall, de har jo hatt ganske stor frihet og hatt ganske lite generell styring, i og med å si, her også.

Og nå har vi jo, med å etablere dette teamet som er sittet inne i, i og med å si, her, så har vi jo mye sterkere, føler vi i hvert fall, mye sterkere styring av de selskapene enn det man hadde kanskje for fem-seks år siden, i hvert fall. (Kommunedirektør, Tromsø kommune)

Eierskapsteamet skal kunne gi faglig bistand slik at kommunen kan utøve et aktivt eierskap og sørge for at styringen er forsvarlig. Dermed skal de også sikre kontinuitet og koordinere informasjon mellom administrativt og politisk nivå. Eiersteamet består av to jurister og en økonom, som skal danne et bindeledd mellom selskapene og kommunen som eier. I tillegg er de under kommunedirektøren. Eiersteamet er dermed på plass for å håndtere og forsvare den politiske siden av eierstyringen.

I stedet for å kun fokusere på samarbeid og avklaring av roller blir det lagt vekt på aktivt eierskap gjennom eierskapstemaet. Det vil si at de legger førende, juridiske rammer for kommunen og selskapene på et juridisk nivå og dermed oppretter et nytt mer tett samarbeid med hverandre. I lys av stewardship vil samarbeidet bety å jobbe sammen for å oppnå felles mål, som i dette tilfellet er å yte en god tjenesteproduksjon.

Moldenæs og Torsteinsen (2017) beskriver en trend kalt re-politisering som kan ses i samsvar med foretakisering (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 526). Re-politisering går ut på en prosess hvor kommunen forsterker mekanismene sine, både horisontalt og vertikalt (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 513). Tromsø vektlegger mange ulike mekanismer for å få frem politisk oversyn over selskapene, dette gjennom samtlige rapporter, ulike former for dialog, eierskapsteam. I samsvar med Moldenæs & Torsteinsen (2017) sitt funn om at re-politisering som indikerer på at man bør føre strengere rapporter, ha administrative støttefunksjoner som overvåker selskaper, avtaler og vilkår i henhold til eierstrategi (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 515). Tromsø kommune fremhever disse mekanismene, bruker de aktivt å prioritere politisk vilje, som forsterker deres politiske styring. Dette kan bidra til en forsterket posisjon for Tromsø kommune i egen tjenesteproduksjon. Dette betyr ikke nødvendigvis at foretakiseringen avvikes, eller at det er et «skifte» til kommunal regi. Det kan heller ses i forbindelsen med tidligere konflikter og sterkere samfunnsbehov hvor politikere vil ha en «opprydding» og åpenhet over selskapene. På lik linje, argumenterer Moldenæs og Torsteinsen (2017) før at deres studie viser til at re-politisering kommer fra en læringsprosess hvor kommunene over tid har lært hvordan man skal håndtere eierstyring og hva det vil si å være en profesjonell eier (Moldenæs & Torsteinsen, 2017, s. 525).

#### **6.4.2 Oppsummering**

Mens begge eierskapsmeldingene har preg av foretakisering, ser man at strategien over tid har endret seg fra å avklare roller og samarbeid mellom kommunen og selskapet, til at kommunen og selskapet skal være åpen mot samfunnet.

Med utgangspunkt i intervjuene med informantene kan man se et skifte i fokus på åpenhet og ansvarliggjøring som følge av en ny strategi. Til tross for at informantene er uenige om bruk av politikere i styret, er de enige i at alt som fremmer åpenhet skal iverksettes for at Tromsø kommune sin posisjon skal styrkes i egen tjenesteproduksjon. Tromsø bruker foretakisering

aktivt, og det at de legger mer politisk tilsyn over foretakiseringen betyr ikke at dette ikke er en styringsmodell de ikke trives med, men at gjennom etterprøving kan man anta at de «korrigerer» feilene gjort for eierstyringen videre.

Dette fører likheter med tilnærmingen re-politisering, hvor man fremhever politiske beslutninger og prosesser i eierstyring. Dette kan illustreres med Ressurs Tromsø AS, hvor kommunen kjøpte ut alle private aksjonærer og kjøpte seg selv høyere andel. Et annet eksempel på politiske beslutninger var de ulike prinsippene om meroffentlighet, hvor selskapene holdes ansvarlig gjennom rapporteringer.

Selskapene i kommunens tjenesteproduksjon styres under politisk tilsyn, blant annet ved å involvere politikere i styret, utarbeide flere formelle rapporter som offentliggjøres, eierteam som drøfter handlingsrom og sørger for juridisk kontroll og formelle møter. Samtidig har de tillit til selskapene. Kontroll og tillit trenger ikke nødvendigvis å være på kollisjonskurs. Kommunen stiller høyere krav, samtidig som de ønsker at det skal være gjensidig tillit mellom kommunen og selskapene.

## **6.5 Hamar kommune**

I Hamar kommune sine eierskapsmeldinger foreligger det ingen forord hvor strategiene presenteres. Begge eierskapsmeldingene vektlegger på forutsigbarhet, klare retningslinjer og formål (Hamar kommune, 2014b, s. 4; 2019b, s. 9). Dermed skal vi se om kommunens eierstrategi for kommunalt eide selskaper har endret seg over tid.

### **6.5.1 Hamars utvikling mot nyere strategi**

I Tromsø sin eierskapsmeldinger fra 2021 vektlegges det at demokratisk kontroll gjennom innsyn skal ikke svekkes, samtidig har de også et tilsyns og kontrollansvar over selskapene sine og selskapet selv er også ansvarlig fr å sikre måloppnåelse og vedlikehold (Tromsø kommune, 2021a, s. 3-12), mens i Hamar presiseres det at man kan forvente at demokratisk kontroll kan minke når kommunen fører foretakisering fremfor tradisjonell struktur (Hamar kommune, 2019a, s. 4).

Eierskapsmeldingene brukt i oppgaven er fra 2014 og 2019. Dette skaper litt ulikheter siden eierskapsmeldingene fra Lenvik/Senja og Tromsø er fra 2021. Samtidig kompenseres

eierskapsmeldingene med intervju fra ordfører og kommunedirektør, hvor sistnevnte gir et innblikk i ytterligere strategi utvikling.

Begge eierskapsmeldingene til Hamar tufter i hovedsak på åpenhet og informasjon, hvor rollene til kommunen og selskap avklares, samt godtgjørelse. I tillegg skal selskap tilrettelegge dialog for styret og eier. Videre defineres formål for virksomheten, her er også eierskapsmeldingene veldig like og sier at selskapenes vesentlighet skal begrunnes. Neste prinsipp viser til at vedtak skal alltid fattes på generalforsamling eller representantskapet. Samtidig skal det være likebehandling av aksjonærer og deltakere. Videre fokuseres det på sammensetning av eierorgan, valg av styre og styrets uavhengighet. Det vektlegges også på samfunnsansvar, hvor selskapene skal opptre som ansvarlig samfunnsaktør. Det legges også i begge eierskapsmeldinger organisasjonslæring og kompetanseheving (Hamar kommune, 2014b, s. 20; 2019a, s. 19). I forhold til åpenhet, legger begge eierskapsmeldingene vekt på åpenhet om eierskapet, rollene til selskapet, kommunedirektør og administrasjon.

Det som skiller seg ut er at de i 2014 også la vekt på at det bør «innføres faste maler for rapportering i selskapene.» Det viser til at kommunen har gått vekk fra fast mal for rapportering i 2019, og dette kan tolkes som at de har tatt mer avstand til selskapene (Hamar kommune, 2014b, s. 17). Samtidig står det i begge eierskapsmeldinger at folkevalgte og andre skal få riktig opplæring om eierstyring. Dette gjennom rådgivning og kompetanseheving for politikere i nye kommunestyre, og utdanning og kurs for kommuneadministrasjon innenfor selskap styring med fokus på økonomisk analyse, juss og strategisetting. Det siste prinsippet gikk ut på å samle alle styrerepresentantene i kommunale selskaper minst en gang per år (Hamar kommune, 2014b, s. 20). Disse tre prinsippene finnes ikke i eierskapsmeldingen fra 2019. Fellesprinsippene fra disse eierskapsmeldingene er å sette eierskap som tema i kommunestyret, gjennomføre opplæring for kommunens valgte styremedlemmer og å tilby politikere sentrale kurs innen eierstyring. Dette kan vise til at Hamar og selskapene tar en viss avstand fra hverandre, hvor selskapene styrer slik de vil og kommunen gjør sitt. Samtidig ser man at dette skaper konsekvenser. Gjennom intervju kan man se at prinsippene forårsaker en ny strategi.

I tillegg vektlegger ordføreren at eierskapsmeldingen har en fornuftig strategi, men «det krever jo at man har en løpende kompetanse i organisasjon» og bygger videre på at det er en del mangler i eierstyringen til Hamar kommune. Mangel på kompetanse kan gi konsekvenser hvor kommuner «reagerer, fremfor å agere». Det bør være strategisk jobbing og ligge i

forkant, og informanten opplyser at dette er en strategi som også er savnet hos administrasjonen. At en strategi mangler reell kompetanse kan lede til at man må ta en nærmere sjekk på strategien og endre den betydelig.

### **6.5.2 Ny strategi for Hamar?**

Kommunedirektøren forklarer at de siste eierskapsmeldingene er rotete, og redegjør for at en mulig endring vil forekomme, i og med at de reviderer strategien nå i 2023. Dette på bakgrunn av flere konflikter med foretakiserings-prosessen.

Kommunedirektøren viser til høsten, hvor det var konflikt mellom kommunen og Hedmarken brannvesen, som er et IKS. Selskapet trengte midler til utstyr, men kommunen mente at dette var selskapets ansvar å håndtere. Kommunedirektøren sier om denne situasjonen at «brannvesenet benyttet flere anledninger til å prøve å få flere folk gå i avisa for å få de det ville ha, og jeg tror politikerne opplevde å bli satt i et krysspress fra selskapene i høst». Ordføreren legger til at selskapet skjøv ansvaret over på kommunen for flere midler, som bidro til konflikt da dette skapte mediaoppmerksomhet som gikk i negativ favør til kommunen. Dette kan bidra til konflikt, og samtidig danne et handlingsrom hvor det åpnes for dialog om hvorvidt eierstyring er ryddig og forsvarlig nok.

Kommunedirektøren impliserer at handlingsrommet åpner opp for å ta tilbake selskapene til kommunalregi og under kommunedirektørens ansvar. Fra et teoretisk perspektiv er det lettere å holde kommunedirektøren ansvarlig.

Videre sier kommunedirektøren at møter om eierstyring tar en endring nå fra da det tidligere var viktig å ha selskaper, til at man nå ser en diskusjon om hvordan man skal slanke eierskapsporteføljen. Dette poengteres ved at kommunedirektøren sier:

Nå opplever jeg jo at vi er i en situasjon hvor politikere er veldig tydelig på at det er mye de ser litt annerledes på. Og det tror jeg henger sammen med at det økonomiske virkelighetsbildet begynner å synke inn på at det er annerledes og mer krevende, og det tror jeg har sammenheng med det virkelighetsbildet med at det økonomiske virkelighetsbildet begynner å synke inn på at det er annerledes og mer krevende og veldig mye av det, og at det er dyrt og at selskapene, de oppgavene de løser, er jo ikke nødvendigvis de mest lovpålagte oppgavene. Så det vi har gjort i denne tiden hvor jeg er kommunedirektør, er at vi nå har satt i gang et arbeid i å evaluere selskapene.

(Kommunedirektør, Senja kommune)

Her viser kommunedirektøren til en ny strategi preget av politisk kontroll i retning av å konsolidere og redusere antall selskaper. Dette vil lede til at strategien er politisk orientert, med mer horisontale linjer. Kommunedirektøren peker på at det mest sannsynlig blir det entydig at hvis det skal fremmes en eierstrategi, vil det tuftes på at det enten gjøres fordi

(...) det er risiko som skal håndteres, og da vil det gjerne være AS, eller et interkommunalt selskap som skal håndteres, og det fordi det er bedre å gjøre det i et selskap enn vertskommunesamarbeid, eller fordi vi trenger særegen kompetanse, slik som med kino. (Kommunedirektør, Hamar Kommune)

Kommunedirektøren viser til at dette er arbeidet og den nye føringen til strategien, og de har per samtalen begynt å evaluere selskapene. Kommunedirektøren trekker fram at det er i hvert fall tre selskaper som står overfor en evaluering, nemlig Kino, Olympiske anlegg og Ankerskogen Svømmehall. Kommunedirektøren mener at de mest sannsynlig blir nedlagt. Det legges også til at ved videre revidering, ble administrasjonen og kommunedirektøren overrasket over «hvor mye duplisering og tripleringer vi hadde av tjenester» og legger til at det virker som at de ulike aktørene vil samarbeide mer og i større grupper, fremfor å være mange ulike selskaper om en tjeneste. Men dette peker på en «endringsretning som politikere selv påstår at dette ikke er en endringsretning» (Kommunedirektør, Hamar). En av de nye kriteriene viser til at kommunestyret ønsker mindre selskapsorganisering og ønsker mer regi under kommunedirektøren. Dermed blir endringsretningen å vise til ny eierstrategi som er under utvikling per dags dato. Kommunedirektøren peker også selv på at eierstyring spiser mye tid og ressurser, og bidrar ikke til et helhetlig bilde av tjenesteproduksjonen. Det poengteres at selskapene tar mye mer plass på de politiske arenaene enn store kommunale tjenester som forvalter egne tjenester. En fremtidig strategi kan ifølge kommunedirektøren oppsummeres med at de vil se på hvilke selskaper skal avvikles, samle fagmiljøer og danne et strukturert bilde av samfunnstjenestene. Selskapene som skal mest sannsynlig holde seg til tre sentrale prinsipper, nemlig å bruke AS hvis formålet innebærer risiko, IKS fremfor vertskommune da det er lønnsomt og særegen kompetanse som ikke er godt nok utbredt i administrasjonen.

Det man kan anta at er at en slik tilnærming som Hamar fremmer er i samsvar med re-kommunalisering som går ut på at tjenester avvikles tilbake inn i kommunal regi. Voorn, van Genugten og van Thiel (2021) skriver at NPM-bølgen kan komme med konsekvenser, hvor studier har vist at foretakisering på armlengdes avstand gjerne kan bli tatt tilbake igjen i

kommunal regi, etter en læringsprosess (Voorn et al., 2021, s. 307). Dette kan og betegnes som en sterk prinsipal mekanisme, hvor prinsipalen bryter inn og tar tilbake kontrollen fordi agenten mistenkes for mye.

## 6.6 Verken fugl eller fisk

I denne delen vil vi se på hvordan kommunen overholder sin kontroll på selskapene, og hvorvidt det lener enten mot prinsipal agent teori eller prinsipal-steward teori, eller klarer Hamar på lik linje med Tromsø vektlegge delene?

Ordføreren poengterer at det er viktig med innsyn og samarbeid, som etter stewardship perspektivet viser til en maksimering av fellesskapet. Samtidig har ordføreren blandede følelser om eierstyring.

Informanten poengterer likevel at selv om det satses på langsiktig eierskap, er kontrollmekanismene noe ordføreren stiller seg litt kritisk til «Jeg tror ikke det er en fordel at politikere ikke sitter i styret, men at politikk må has for en slags form for kompetanse i et styre, et kraftselskap for eksempel, energiprodusent, er jo en samfunnsbedrift».

Politikk blir et viktig element i eierstyringen, så fremst det er et selskap med betydning for samfunnet. Videre legger informanten til at politikere i styret og politiske erfaringer er viktig, samtidig som det blir «en firkanta tolkning av eierstyring». Fra en prinsipal agent perspektiv er det fordelaktig å ha politikere i styret. Dette fremmer politisk ivaretaking, hvor kommunens interesser og formål tas med i beslutningen (Van Thiel, 2015, s. 327). Samtidig er politikeren pliktet til å ivareta selskapets interesser (Erlingsson et al., 2018, s. 37). Dette kan skape uklare linjer. Informanten påpeker her at det er vanskelig å gripe direkte inn i selskaper som er satt ut i eget styre. «Man må bare forholde seg til det, men det blir jo litt vanskelig å styre etter» (Ordfører, Hamar kommune).

Den samfunnsmessige betydningen selskapet har for kommunen og kommunens rolle som eier blir og lite relevant i et selskap, mener ordføreren og sier at «Vi har jo en innflytelse. Vi eier jo 100% av Norges største energiselskap. Vi har jo innflytelse som eier, men den innflytelsen går jo i teorien i at vi har styremedlemmer som sitter, og vi sitter som medlemmer av eierutvalget. Sånn at, egentlig, blir den direkte detaljen liten» (sitat ordfører Hamar) Hamar Holding AS er det tredje største energiselskapet i Norge, hvor Hamar sitter med 100% post(Hamar kommune, 2019a, s. 4). Dette gjør Hamar kommune til majoritetseier. Ifølge



Altinn kan eier, dersom man eier mer enn 50% vedta beslutninger som krever simpelt flertall. Et eksempel på slike beslutninger kan være valg av styre (Altinn, 2021).

Samtidig, påpeker informanten at det er vanskelig fra kommunens side å ha et aktivt eierskap, når selskapene styrer fritt. Dette reiser spørsmål om ansvarliggjøring og om det kan være risikabelt å redusere åpenhet og demokrati. Vel og merke, gjør ikke selskapet noe ulovlig. Etter lovverket har Hamar Energi Holding et AS (I dag er det slått sammen med flere kommuner og heter Innland Energi Holding) med full styrings - og juridisk autonomi (se figur 1). I tillegg er det et kommunalt eid selskap som har en fot innad privat sektor og en fot innad offentlig administrasjon (Erlingsson et al., 2018, s. 41). Likevel sier informanten at de får lite innsyn hos energiselskapet, noe som kan være skadelig siden at de skal utvikle en datasentral med en investering på 15 milliarder kroner. For å utvikle denne datasentralen er de avhengige av strøm, og om de får tilstrekkelig med strøm. Når ressursene blir vanskeliggjort for kommunen som eier, skaper dette problemer. Ordføreren legger også til at «men det er jo vår egen bedrift i hermetegn, som tildeler strømmen». Dermed vil man fra dette utsagnet tolke at en fragmentert struktur forverrer åpenheten og strukturen.

### **6.6.1 Omdømme og tillit**

Videre så er åpenhet viktig for å bygge tillit og opprettholde et godt omdømme. Hvis strømselskapet viser motvilje, kan det skade kommunens omdømme og posisjon siden det kan se ut som kommunen ikke klarer å kontrollere selskapene sine, som er av samfunnsmessig betydning. Samtidig kan man også anta at med et strømselskap som er så stort, begrenses åpenheten for å beskytte strømselskapets interesse.

Bjørnå og Torsteinsen (2012) har gjennomført casestudier i ulike kommunalt eide selskaper, og de ser hvorvidt disse selskapene legger grunnlaget for et resultatorientert demokrati. I utgangspunktet skal armlengdes avstand føre til åpenhet og demokratisk kontroll. På lik linje med utsagnene til informantene, har ikke deres case ført til åpenhet eller demokratisk kontroll. I artikkelen var det i hovedsak på grunn av manglende prestasjonskrav, interesse og kompleks eiendomsstruktur. Hovedsakelig kan man anta at kommunens posisjon er svekket som følge av foretakisering. Dette tillegges gjennom informantenes erfaringer og strategi, at man sliter med å få strategien gjennom, skaffe nødvendig informasjon, innflytelse, misbruk av tid og kompleks eiendomsstruktur.

Kommunen som eier, kan kontrollere selskapene etter §80 i kommuneloven. Kommunen som kontrollorganet har som oppgave å ha ansvar for kontroll og tilsyn over selskapene. Dette gir kommunen mulighet til å føre visse kontroller over selskaper de eier (Ringkjøb et al., 2008, s. 110). Her sier derimot informanten at dette ikke nødvendigvis er like effektivt i praksis. «Det som blir kontrollert mer i dag er jo mer og mer rutiner. Det er jo ikke måten sluttproduktet.» (Ordfører, Hamar kommune).

Det man kan trekke fra erfaringene til informanten er at det er en svak politisk styring. Jeg sier svak siden det kan tolkes slik at selskaper «overkjører» kommunen, på lik linje som at agenten handler i egeninteresse fremfor prinsipalens interesser. Når vi snakket om politisk styring og politiske modeller, sier informanten at det er et kontrollproblem som oppstår uansett virksomhet og modell. Dermed er det ikke modellen som er problemet, men styringen selv.

I eierskapsmelding legges det opp til at kommuner skal ha dialog med selskapene. Dette inngår i Schillemans' (2011) tre faser hvor selskapene skal redegjøre, debattere og ta konsekvensene. Gjennom agent-perspektivene, er formell dialog viktig for å få innsyn, mens uformell dialog kan bygge tillit. Ifølge ordføreren kan dette derimot være vanskelig i praksis: «Vi deltar, men vil jo si at det ofte blir sånn at styring består i å strø sand på, etterprøve, fremfor å ligge i forkant». I tillegg påpeker informanten at uformelle dialoger blir ført som om et ønske om for å bygge tillit og dialog, men at dialogene ikke påvirker beslutningsprosessen. Dette koker ned til ordførerenes konklusjon om at energiselskapet er redde for innsyn og tilsyn, og eierrollen blir vanskelig når et samarbeid er vanskeliggjort, siden kommunen i utgangspunktet ikke skal gripe direkte inn i selskapet og tvinge fram innsyn og føre kontroll.

Informanten bruker her Vann og Avløp IKS som eksempel. Slike tjenesteproduksjoner driftes ofte med flere kommuner for å forvalte en mer økonomisk tjeneste. Når disse tjenestene går fra vertskommune til interkommunale selskaper, blir det et spørsmål om de ulike kommunene har eierstyring som er i tråd med formålet, noe som er problematisk når forståelsen, kunnskapsnivået og interessen ikke er likt hos kommunene.

I rapporten fra Ringkjøb et al., (2008) gjengis det funn for viktighetene med et styremøte. Når styremedlemmer skal representere ulike kommuner, vil det være forhandlinger og tautrekking mellom de ulike kommunene. Dette gjør eierskap gjenstand for oppmerksomhet, hvor noen

fremhever viktigheten av styringen til eieren, mens andre opplever det som konfliktfylt (Ringkjøb et al., 2008, s. 83). Slike motsetninger kan skape problemer med styring og ansvarliggjøring. Foretakisering skal kunne bidra til å effektivisere tjenester og det argumenteres ofte for å bruke «mindre tid enn byråkrati». Informantens tilnærming viser til et motsigende problem, nemlig tid. «Jeg er borte i mange sammenhenger, hvor det er for eksempel fire kommuner som arbeider om ting, på eiermøter med kommunedirektører, ordførere og ledere. Bare å finne et tidspunkt er umulig». Her fremhever informanten at timeplanene til hver aktør er fulle, og det blir vanskelig å gjennomføre noe gjennom formelle kanaler. Fragmenteringen av tjenester skaper problemer om tid. Informanten opplyser at en konsekvens av eierstyring er at de ofte blir forsinket med prosesser, og når utsettelse fører til nye ansettelser så er det en hel prosess igjen å få til et møte og etablere noe. En tanke som kom opp av fortellingene til informanten var hvorvidt det var lettere å forholde seg til kommunale foretak, siden de er tettere knyttet til kommunestyret enn aksjeselskap og IKS. Informanten responderte med at «KF-modellen er bastard. Foretaksmodellen er på den ene siden uavhengig, men en del av kommunens økonomi – og tildeles økonomiske midler. Det blir ikke fugler eller fisk.» Utgangspunktet i et kommunalt foretak, ifølge informanten, er å ha et styre med særegen kunnskap til virksomheten et kommunalt foretak drives i.

Informanten poengterer også «det er dog en grense for hvor langt eierstyringen skal gå, man må ha en tydelig strategi om hvor den skal være». Her fremmer ordføreren opplevelsen av at andre kommuner heller vil detaljstyre enn å forholde seg til overordnet strategi. Ordførerne fremhever at ingen styringsmodeller er ideelle, men likevel må styringen være korrekt. For eksempel trekkes eksempelet om Vann og Avløp, hvor informanten presiserer at det hadde vært strategisk å gi en aktør hele ansvaret, fremfor å dele opp ansvarsområder og knutepunkter mellom selskap og kommunen. Ordføreren poengterer at: «Jo flere punkt, jo mer urasjonelt driver du». Her kan det trekkes linjer til eierskapsmeldinger som mekanisme. Hamar var tidlig ute med eierskapsmeldinger, og publiserte de før de ble lovpålagt i 2020. Å føre eierskapsmeldinger bidrar til å føre oversikt over kommunens interesser for kommunen. Dette legger Hamar mye vekt på. Ordføreren her fremmer at de er stolt av eierskapsmeldingen, men påpeker likevel at det trengs kompetanse for å kunne drive med eierstyring.

## 6.6.2 Kommunedirektørens erfaringer

Kommunedirektøren for Hamar kommune sine refleksjoner rundt foretakisering av tjenesteproduksjon kan ligne på ordførerens, men går dypere inn i hvordan foretakisering svekker tjenesteproduksjonen. Eierstyring kommer frem som kompleks struktur, hvor en fragmentert struktur og horisontal linje bidrar til ulike konsekvenser.

Å ha politikere i styret kan være verdifullt for kommunestyret, og kan fungere som en mekanisme for å sørge for at selskapene handler i kommunens interesser, men kommunedirektøren stiller seg kritisk til dette og mener dette er en dårlig mekanisme på flere måter. Man antar at en politiker i styret fremmer en fordel siden de ivaretar kommunens interesser for selskapet. Kommunedirektøren poengter at politikere som gruppe har makt, dermed vil det bryte med det demokratiske prinsippet i kommunen om en politiker blir plassert i styret. Videre uttrykker kommunedirektøren at «Jeg er for så vidt ikke veldig redd for at de ikke gjør en god jobb når de gjør det, men jeg lurer på hvor mye kompetanse de har i forhold til å forstå det ansvaret de har på kontrollside» og legger videre til at mange politikere er kun deltids-politikere med andre engasjement.

Politikere i styret har lenge vært en debatt i litteraturen, hvorvidt det er forsvarlig eller ei. I tillegg reises det også spørsmål om dette paradoksalt slår tilbake igjen på kommunen. En politiker i et styre eller representantskap gir ofte politikeren to hatter, hvor den på en side skal være kommunens kontrollør, men fra styrets side et lojalt medlem forpliktet til å drifte selskapet for selskapets beste (Erlingsson et al., 2018, s. 44).

Samtidig som informantene stiller seg kritisk til politikere som kontrollmekanisme i styret, argumenterer de for at det er viktig for kommunen å basere eierstyring på tillit, fellesmål og målstyring. Disse står i stil med stewardship-perspektivet til Davis et al., (1997), som argumenterer for at hvis man viser tillit og oppnår mål, vil organisasjonene drives til et positivt utfall. Dette kan videreutvikle seg til en positiv kultur som vektlegger samarbeid og samhold. Samtidig som dette er positivt for både kommunen og selskapene, etterlyser kommunedirektøren strengere kontrollmekanismer for å kunne ivareta perspektivet som Davis et al., (1997) presenterer. Kommunedirektøren fremmer at «Vi har omtrent 3000 ansatte i Hamar kommune. Det er antagelig en blant oss som ikke har helt etikken på plass». Utsagnet fører en prinsipp- tilnærming, hvor man alltid skal anta at en agent kan handle i egeninteresse for å maksimere sin egen profitt, da det er vanskelig å få kontroll på hvem dette er, bør det

føres strengere mekanismer, slik som man har i kommunal regi, for å forhindre korrupsjon eller andre konsekvenser.

### **6.6.3 Innsyn og kontroll**

Kommunedirektøren forteller at selskapene i eierporteføljen håndterer store verdier, og dermed er det viktig å ha oversyn over det Hamar kommune forvalter i selskapene sine. Kommunedirektøren viser til et eksempel som understreker bekymring over eierstyring: «Jeg mener jo fortsatt at skandalen på Nedre Romerike ikke kunne skjedd i en kommunal administrasjon.» Skandalen kommunedirektøren referer til omtales som «Vannverkssaken» hvor lederen for det interkommunale selskapet Ivar Henriksen opererte med en vannpris 40% høyere enn markedsprisen tilsa. Dette som følge av fragmenterte kontrollinjer, muntlige rutiner og mangel på stillingsinstruks fra styre til daglig leder. I en kommunal regi ville det vært mekanismer som førte internkontroll nøye, samtidig som det ble overholdt med politisk kontroll. Dette mener kommunedirektøren er viktig, slik at man unngå en lignende situasjon som vannverksaken, hvor gjennom fragmentert kontroll klarte daglig leder å tappe selskapet for store økonomiske verdier (Renå, 2013).

Dette eksempelet og tankene til kommunedirektøren kan ses i lys av prinsipal-agent perspektivet. Når kommunen delegerer ansvar og oppgaver til selskap vil det foreligge en risiko hvor selskapene kan misbruke sin stilling og makt, og hvor de i stedet for å samsvare med kommunens strategi og intensjoner, følger sin egeninteresse (Davis et al., 1997, s. 22) .

Informanten påpeker at mye har å gjøre med «Jeg klarer ikke å se at det er noen argumenter for at selskapene våre driver mer eller eventuelt mindre effektivt enn kommunal egen regi. Det tror jeg har noe med hvem det er som jobber og hvem som leder.» Og poengterer videre at det er vanskelig å forstå hvorfor tjenester innad i kommunal regi er ulik kommunalt eide selskaper. Dette underbygger kommunedirektøren med å henvise til Hamar Kulturhus som er i kommunal regi og Hamar Kino som er et kommunalt foretak, begge disse enhetene har flinke folk og drifter godt, dermed utgjør selve driften ingen forskjell om hvorvidt den er i et AS, IKS, KF eller in house. Dette kan og påvirke tankegangen om re-kommunalisering, hvor Albalate, Germa Bel og Reeves (2022) argumenterer for at misnøye kan føre til tilbakeføring av tjenester i kommunal regi (Albalate et al., 2022, s. 952). Her kan vi vise til Hamar kommune, som ikke mener foretakisering er vesentlig.

Et eksempel som fremmes som et selskap som samsvarer med stewardship perspektivet er Sirkula IKS. Selskapet er ansvarlig for kommunaltekniske fellesanlegg for renovasjon og ordinært husholdningsavfall i de de deltagende kommunene (Hamar kommune, 2019, s.41). Sirkula IKS frembringer gode tjenester og godt utbytte. Informanten viser til at de har et «fantastisk kompetansemiljø». De utvikler masse spennende teknologi». Samtidig reises det spørsmål om prisene hadde vært lavere, om Sirkula IKS hadde vært innenfor kommunal regi. Informanten poengterer også at når tjenester splittes opp i ulike enheter, blir det vanskelig å kontrollere og lære, i og med at verktøykassen blir mindre. Informanten påpeker at det er gunstigere å ha en stor verktøykasse med store fagmiljø som kan lære av hverandre, fremfor små verktøykasser som leder til ingen effektiviseringsgevinster.

Informanten opplever at selv om selskapene er villig til å gi innsyn, vanskeliggjør de dette. Dette skaper gjerne konflikter, og krever ekstra tid og ressurser som kunne vært spart hadde man gjort tjenesten in house, og sikret forsvarlig med innsyn og kontroll. Likevel, fører Hamar kommune en av KS sine anbefalinger om et eiersekretariat. Dette etter KS sine anbefalinger om at «det kan være hensiktsmessig med egen enhet som kan håndtere en forbedrende oppgave for kommunestyret eller fylkestinget i form av «eierskap sekretariat»(KS, 2020, s. 16) . Eiersekretariat kan forstås som et medium for relasjon mellom to aktører, hvor sekretariatet med lik linje som eiersteamet i tromsø er et bindeledd for kommunens politiske ledelse og selskapet ledelse, men som samtidig kan være vertikalt i og med at de er ansvarlig opp mot kommunen og administrasjon, samtidig som de er på en horisontal linje av samarbeid og dialog. Dette svarer til Schillemans (2011) relasjonsoppbygging, hvor man kan informere sekretariatet, debattere og ta avgjørelser. Et slikt sekretariat skal komplimentere anbefalinger om eierstyring, hvor man skal være grundig med å danne grunnlag, oversikt, betingelsene satt til selskapene og formål med selskap(KS, 2020, s. 16).

Slike anbefalinger kan bidra til en eierstyring som viser til åpenhet. En annen tilnærming for å fremme åpenhet, som igjen kan kreve oversikt og ansvarliggjøring, er dialog med selskapene. Dette kan deles opp i formell dialog, slik som tidligere nevnt er gjennom offisielle møter, og uformell kontakt. Uformell kontakt betegnes gjerne positivt fra et stewardship perspektiv, for det åpner opp mulighet til å utvikle en felles identitet om formålene. Informanten ser både fordeler og ulemper med uformell dialog, men presiserer også at når man først har «amatør politikere» i styret og det ses som en mekanisme som ikke er god nok, vil man med uformell dialog og kunne blurre linjene. Uformell dialog er viktig for å utvikle motivasjonen og

fellesforståelsen, samtidig spør kommunedirektøren «Klarer vi å være bevisst hvordan rollene våre da endrer seg?».

#### **6.6.4 Oppsummering**

Tankegangen om separerte enheter fra kommuner antas å legge grunnlaget for en mer effektiv styring. Dette følger med når man i tillegg fører kontroll over eierstyring. Av de presenterte mekanismene, ser vi at disse er lite mottakelige og effektive i Hamar kommune. Mine funn i Hamar kommune viser til at de sliter med åpenhet, selskapene forverrer innhenting av informasjon, dialogen er halvveis og informantene er forvirret over en eiendomsstruktur som krever mer tid og ressurser enn nødvendig. Samtidig er det viktig for informantene at det skal være tillit, men at man skal revurdere konseptet om eierstyringen. Man kan anta at foretakisering svekker kommunens posisjon i sin egen tjenesteproduksjon, og trolig er dette en av grunnene til at man kan trekke linjer til at Hamar kommune framover blir å satse på re-kommunalisering som følge av kommunedirektørens uttalelser. Ordføreren har blandede følelser, hvor hen påpeker at man må etterprøve og at ingen styringsmodeller er ideelle.

Ifølge kommunedirektøren, vil det være en revidering av eierstrategien, hvor det vektlegges at aksjeselskap etableres hvis formålet fører en økonomisk risiko, interkommunale selskap fremfor vertskommuner og særegen kompetanse hvis man skal etablere kommunale foretak. Dette komplimenterer tilnærmingen om re-kommunalisering, hvor kommunedirektøren videre sier at det mest sannsynlig vil bli avviklinger og tjenester tilbakeført til kommunal regi. Slik vil kommunen kunne styrke sin posisjon i egen tjenesteproduksjon. Re-kommunalisering er lite forsket på, men fagpersoner antar at det ikke nødvendigvis har en partipolitisk ideologisk forankring bak seg, i stedet handler det om å lære fra en prosess over tid (Albalate et al., 2022, s. 952). Dermed blir re-kommunalisering en strategi provosert fram over lengre tid gjennom misnøye fra myndighetene, som fører til en strukturell endring. Samtidig kan det være en trend hvor man påpeker at eksterne krefter og ideologier kan påvirke, men det er for lite data til å anta et korrekt svar (Albalate et al., 2022, s. 953). I tillegg er det ikke nok utvalg i min oppgave til å konkludere med hvordan re-kommunalisering kan forstås helt.

## 6.7 Diskusjon

### *I hvilken grad og på hvilken måte kan foretakisering svekke eller styrke kommuners styring av egen tjenesteproduksjon?*

Fra funnene kan man konkludere med at norske kommuner i forhold til andre land, har valgt en forsiktig tilnærming. Mine funn tyder på at kommunene Hamar, Senja og Tromsø har en tilnærming til eierstyring som ligner på strategisk lederskap. Kommunestyret trekker seg fra detaljnivå, og heller vektlegger målsetting og problemer av overordnet natur (Vabo, 2000, s. 360). Med en slik strategi vil kommunestyret kunne avlastes, samtidig som kontrollmekanismer vil være gjeldende for styring av tjenesteproduksjon. Dette har vi sett på ovenfor, og nå vil jeg diskutere de ulike funnene og tilnærmingene ytterligere.

De ulike kommunene har ulike bakgrunner for hvilken grad og måte foretakisering kan svekke eller styrke kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Samtidig har alle kommunene til felles at de har lært av tidligere konflikter og problemer. Likevel har det ført til ulike tilnærminger, hvor Senja kommune bruker foretakisering for å promotere seg selv som en næringskommune, Tromsø bruker foretakisering for å løse samfunnsproblemer med økt demokratisk oppsyn med selskapene, mens Hamar ser at de til en viss grad må omorganisere tjenesteproduksjonen sin som følge av foretakisering.

	<b>Senja kommune</b>	<b>Tromsø Kommune</b>	<b>Hamar kommune</b>
<b>Strategi</b>	Eierstyring har som mål mål om at kommunen skal være en næringskommune.  Foretakisering bidrar til effektivitetsfordeler, og erstatter politikk med profesjonelt lederskap.	Eierstyring har som mål til å maksimere fellesskapet, samtidig skal det holdes politisk oversyn.	Eierstyring svekker kommunens posisjon i sin egen tjenesteproduksjon.  Eierstyring fragmenterer struktur og vanskeliggjør styringen i de fleste tilfellene.

Tabell 2 – Oversikt over kommunens strategier og måten foretakisering påvirker kommunen



### 6.7.1 Senjas tilnærming

Senja kommune fører en strategi som kan argumenteres for å være lik NPM-bølgen foretakisering fikk sin innmarsj på, hvor markedsinspirerte organisasjonsprinsipper ble lansert som gode løsninger for den offentlige sektoren (Ringkjøb et al., 2008, s. 22). Dette kan fremstille kommunen som proaktive (Ringkjøb et al., 2008, s. 29). Samtidig reiser det tvil om den demokratiske verdien i lokalsamfunnet når selskaper er fristilt, kommunale foretak er avvirket og begge informantene presiserer at politikere i styret bør være avgrenset og basert på politikerens erfaring og kompetanse med selskapsutvikling, fremfor partipolitikk. I og med at de satser på at et aktivt næringsliv skal bidra til å forbedre kommunale tjenester og generere arbeidsplasser og befolkningsvekst, har de involvert aktører i næringslivet, dette i form av å være eier i AS og IKS. En fordel med å ha et AS eller IKS er at selskapene kan føre en adskilt økonomi fra kommunen og egne økonomiske risikoer. Økonomiske innstramning på kommunalt nivå har ført til stramme ressurser i kommunene, da vil etablering av selskaper være et smutthull hvor enten AS eller IKS kan føre en adskilt økonomi fra kommunen og ta opp lån selv (Ringkjøb et al., 2008, s. 29). På samme tid er kommunale foretak avvirket, noe som også distanserer kommunen politisk.

Vanligvis vil kommunen være inngripende og ta ansvar for tjenestene. Dette er et uttrykk for ansvarlighet, som er et viktig bidrag for å styrke kommunens posisjon i samsvar med demokrati på et lokalt nivå. En tilnærming hvor kommunen distanserer seg, kan skape dårlig innflytelse i selskapene (Bjørnå & Torsteinsen, 2012, s. 20) danne en «vi» versus «dem» kultur og risikere dårlig innsyn hos selskapene (Fossli, 2022, s. 80-81). Samtidig argumenterer informantene at så fremst eierstyringen har vanntette linjer, klarer de å opprettholde ansvarligheten og ikke svekke demokratiet i like stor grad som litteraturen påpeker (Bjørnå & Torsteinsen, 2012, s. 19).

Tillit, formell dialog og økonomiske incentiver ble hovedtrekkene hos Senja kommune. Tillit er viktig for selskapene, men mistillit som følge av prinsippal-tilnærmingen bør også være viktig for kommunen deriblant for å forhindre naivitet, for når fagkunnskapen er større på den ene siden, kan det være risiko for dette. Dermed blir det viktig med andre kontrollmekanismer, slik som rapporter og dialog. Mens formell dialog gir en relasjon hvor informasjonsutveksling og

rådgiving fremheves, vil uformell dialog skape tillit og lojalitet. Samtidig kan man risikere å favorisere selskapene. Informantene vektlegger at de vil kontaktes når det gjelder store problemer, men at små saker og uformell dialog kan skape uklare linjer i relasjonen mellom selskap og kommune.

### **6.7.2 Tromsøs tilnærming**

Tromsø kommune vektlegger foretakisering i stor grad, men med samspill av politisk styring og kontroll. Dette er en tilnærming som omtales som kan ligne på re-politisering. For Tromsø er det viktig med foretakisering, fordi argumentene fremmer at selskaper blir offentliggjort, skaper oversikt og har fagkunnskap for å effektivisere tjenester. Til tross for at alle kommunene har tjenester satt ut for felleskapet, er Tromsø kommune den i mitt utvalg som vektlegger sterkere kontroll og styring. I tillegg, da konflikter med selskaper og innad administrasjon i etterkant har og ført til sterkere mekanismer.

I motsetning til Senja kommune, har Tromsø kommune et eiersteam for å overse det politiske og selskapets handlingsrom. I tillegg legger Tromsø kommune vekt på flere mekanismer, hvor de har politikere i styret for å fremme kommunens interesse samtidig som politikeren skal bidra med å være en kort vei til rådhuset. Varaordfører fremhever viktigheten av både uformell og formell dialog. På en side vil det skape gode relasjoner som gjør det lettere for innsyn og dialog, samtidig som det kan skape uklare linjer i relasjon hvis tilliten er for tett og reiser spørsmål om man klarer å tre seg profesjonelt under møter og andre formaliteter. Kommunedirektøren stiller seg skeptisk, men presiserer viktigheten av eierskapsteamet, og begge informantene fremhever meroffentlighet og flere rapporter for å vise åpenhet og ansvarliggjøring ovenfor samfunnet. Det er her lett å se at Tromsø kommune har aktiv eierstyring over selskapene, hvor politiske beslutninger og prosesser påvirker selskapene. Samtidig argumenteres det for at mange mekanismer til å se over eierstyring kan bidra til at den politiske kontrollen og styringen kan overdøve autonomien til selskapene, som igjen kan forkludre autonomien til selskapene, og minke effektiviteten siden de blir «strengt kontrollert». På en annen side vil kommunen ha det lettere for å kunne holde selskapene ansvarlig.

### **6.7.3 Hamars tilnærming**

Hamar kommune har i stor grad blitt påvirket negativt av foretakisering, hvor de ulike mekanismene ikke er nødvendigvis er sterke nok til å føre kontroll og oversyn over selskapene. Funnene fra Hamar viser at strategien om å være forutsigbar eier blir vanskelig når selskapene vanskeliggjør innsyn. Dette kan trekke linjer på tilsvarende funn i Fossli (2022) i masteroppgave, hvor selskap og kommune danner ulike logikker (Fossli, 2022, s. 20). Dette kan resultere i negative konsekvenser, hvor kommunens posisjon kan svekkes dersom de ikke får innsyn og blir holdt utenfor. Spesielt gjelder dette bedrifter med samfunnsmessig formål, som blant annet energiselskapet er. Ordføreren nevner vel og merke av erfaring at styringsmodeller må etterprøves, samtidig vil jeg argumentere for at etterprøving kunne gi utfall på både godt og vondt. Oppsummert, har det kommet frem konflikter med ulike selskapsformer, hvor informantene sier at det har skapt vanskeligheter for å få innsyn, oversikt, innflytelse og ansvarlighet.

#### 6.7.4 Forskjell mellom Tromsø, Hamar og Senja

	Senja kommune	Tromsø kommune	Hamar kommune
Politikere i styret	Politikere skal være valgt på bakgrunn av erfaring og kompetanse, ikke partipolitisk hensyn.	Politikere skal være valgt på bakgrunn av kontroll, kan være partipolitisk, slik at kommunen har innsyn.	Politikere skal være valgt inn i styre, fordel med politisk kompetanse, men skeptisk til dens oppførsel i styret.
Formell og uformell dialog	Senja kommune vektlegger formelle dialoger, men ønsker ikke uformell dialog.	Tromsø kommune vektlegger både formelle og uformell dialog. skaper tillit og utvikling.	Hamar kommune vektlegger både formell og uformell dialog, men reiser spørsmål om ansvarlighet.
Tillit	Tillit er viktig for foretakisering.	Tillit er viktig for foretakisering, men det skal være i samsvar med tilsyn.	Tillit er viktig, men kan problematiseres og gi konsekvenser.
Rapporteringer	Viktig mekanisme, vektlegges med økonomi.	Viktig mekanisme, vektlegges mye.	Viktig mekanisme, men kan problematiseres.

Tabell 3 – Oppsummering av mekanismene.

De ulike tilnærmingene kan komme av politiske verdier, ideologier eller erfaringer og kan bidra til å forklare hvorfor de ulike funnene har kommet til syne. De ulike kommunene har ordførere som er representert av ulike partier. Ringkjøb et al., (2008) argumenterer for at styremedlemmer i kommunale selskap er et betent tema, hvor det koker ned til om styreutnevnelser skal være politisk styrt eller ikke, og hvem som skal tildeles posisjonene som styremedlemmer. Debatten kan deles opp langs høyre-venstre akse i politikken, hvor det tradisjonelt sett viser til at venstrepartiene går inn for å tillate politikere i styret, mens høyrepartiene prioriterer profesjonelle styrer. Altså, kan styret være sammensatt av personer som ikke er folkevalgte eller har partipolitisk tilknytning (Ringkjøb et al., 2008, s. 118). På grunn av oppgavens

begrensning er det ikke nok grunnlag for å redegjøre for partipolitikk og om hvorvidt bruk av mekanismer brukes ulikt av partiene. Ringkjøb et al., (2008) argumenterer for at høyere effektivitet, profesjonell drift og autonomi for selskapene er langt viktigere for høyresiden enn det er for venstresiden av den politiske aksene. Satt i tall, viser det til at omtrent 77% av politikere på høyresiden finner profesjonell drift viktig mot 47% av venstresiden (Ringkjøb et al., 2008, s. 40-41). Sentrumpartiene faller i hovedsak sammen med venstresiden, men er helt på linje med høyresiden i spørsmålet om at et av motivene har vært å muliggjøre mer profesjonell drift. Tromsø kommune styres av venstresiden, med en sammensetning av AP, MDG, SV og SP (Wilhelsem et al., 2019, s. 26), mens Senja kommune styres av SP og Høyre (NRK, 2019), og Hamar kommune styres av By og Bygdelista er med høyreaksen Høyre, Venstre, MDG, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Pensjonistpartiet, også kalt som «paletten» (Brenden, 2019).

Man kan også argumentere for at politikere i styret fremmes av begge agentteoriene. På den ene siden er det en kontrollmekanisme for å sørge for at selskapet gjør det de skal og ikke «svindler» kommunen. På en annen side er politikeren engasjert i selskapet og fremmer et demokratisk perspektiv (Van Thiel, 2015). Samtidig som det er viktig med kompetanse, som Senja vektlegger, argumenterer Hamar for at mange politikere er deltidspolitikere med et engasjement for samfunnsansvar. Dermed reises det tvil om vesentligheten til politikere i styret, men likevel vil jeg argumentere for at politikere i styret vil føre med seg en form for kontroll. Hvorvidt den er sterk som Tromsø påpeker eller svak som Hamar påpeker, vil man likevel ha en politiker med fot innenfor selskapet og kommunens interesser.

Tillit er viktig, og alle kommunene vektlegger viktigheten av tillit. En av informantene går så langt som å dette er det mest vesentlige for eierstyring, og knytter dette til åpenhet og innsyn. Samtidig som informantene vektlegger at tillit er viktig i eierstyring, følger det med ulemper. Informantene erfarer at det til tider kan være vanskelig å få innsyn hos selskapene hvor de har majoritetselskap. Samtidig påpeker Senja at man må ha tillit til selskapene og dette må aksepteres. Tromsø påpeker at tillit og kontroll skal ses i samsvar, selv om Tromsø ikke skal detaljstyre selskapene fører de kontroll og har mekanismer for å bygge tillit samtidig, blant annet gjennom kontinuerlig dialog.

En annen tilnærming for å forstå i hvilken grad og på hvilken måte foretakisering svekker eller styrker kommunens produksjon er ved hjelp av historiene til de ulike kommunene. Både Tromsø og Hamar har vært utsatt for flere økonomiske problemer og konflikter, som de bærer

preg av. Førstnevnte kommune har også vært utsatt for økonomiske problemer, i likhet med Senja. Andre problemer har vært ansvarligheten for selskapene og tjenestene, som både Tromsø og Hamar har kjent på. Dette krever løsninger, hvor man kan bruke foretakisering som en løsning. Men de bruker foretakisering ulikt på bakgrunn av konfliktene. Senja har lenge vært i økonomiske problemer, og foretakiserer for å styrke kommunens posisjon i egen tjenesteproduksjon gjennom å skape profitt. Økonomiske incentiver vektlegges hardt, og de har heller ingen eierskapsteam. Tromsø derimot, har erfart konflikter hvor foretakisering ikke bare har bidratt til økonomiske konflikter – men også politiske. Dermed er deres vektlegging av eierskapsteam og de andre kontrollmekanismene gjort på bakgrunn av at det har vært politisk uro og økonomiske problemer, samtidig som foretakisering styrker kommunens posisjon med å håndtere komplekse samfunnsproblemer.

Tromsø fører en sterkere demokratisk kontroll enn Senja kommune, men skal ikke revurdere selskaper og avvikle de i like stor grad som Hamar kommune. Likevel føres det en sterkere kontroll og styring av kommunen som følge av ny strategi. Informantene påpeker at den nye strategien bidrar til å bruke selskapene mer aktivt, sammen med strengere styringsmekanismer. Dette er rettferdiggjort av konflikter knyttet til det forrige kommunestyret. Selv om disse argumentene ikke er direkte konsekvenser av foretakisering, kan disse eksemplene forklare hvordan de gjenvinner noe kontroll fra en NPM-inspirert styring. I tillegg er det flere indikasjoner som viser til at Tromsø kommune har økt kontrollen sin aktivt. Blant annet gjennom å oppdatere eierstrategien, andre rapporter og konsekvente valg av styre. Mangel på kompetanse og dårlig bruk av mekanismer kan være en av grunnene til hvorfor Hamar ønsker revidering i eierstrategien framover.

## 7 Avsluttende diskusjon

### **I hvilken grad og på hvilken måte kan foretakisering svekke eller styrke kommunens styring av egen tjenesteproduksjon?**

Studiet viser ulike former for hvordan foretakisering styrker eller svekker kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Min forventning var at kommunens styring av egen tjenesteproduksjon ble svekket som følge av foretakisering og styring på armlengdes avstand.

Foretakisering har manifestert seg ulikt hos de tre kommunene. Senja bruker i stor grad foretakisering for å være fremoverlent i forhold til næringsutvikling, skape lokal sysselsetting og forbedre kommunale tjenester. Kompetansen til selskapene er dermed viktig for å utvikle Senja kommune. Denne ivaretar kommunen gjennom å gi selskapene frihet og tillit, samtidig som de ofte bruker økonomiske incentiver for å styrke seg selv i egen tjenesteproduksjon. I tillegg er informantene sentrale aktører for informasjonsutveksling. På en annen side bruker Tromsø kommune sterke mekanismer for å holde styring og kontroll på foretakiseringen. Dette betyr ikke at de vil avvikle foretakisering, men at de implementerer politiske prosesser og beslutninger for å kunne ivareta felleskapets interesser. Hamar kommune har i stor grad blitt negativt påvirket av foretakisering, da mekanismene i liten grad har bidratt til en styrkning av tjenesteproduksjonen. Dette til tross for at eierstyring, tillit og politisk kompetanse har vært viktig. Dette har videre ført til vanskeligheter med innsyn og åpenhet, samt at kommunen har mistet kontroll over selskapene til tross for gode eierskapsmeldinger. Kommunedirektøren viser til at mange av selskapene er dupliserte, noe som fragmenterer fagkompetansen. Dette har fremprovosert en revidering av eierstrategien, lik re-kommunalisering.

Årsakene til at Tromsø kommune over tid har utvikling en strategi som kan minnes om repolitisering, inkluderer blant annet utsagn om konflikter i tidligere kommunestyret, for stort handlingsrom til selskapene og kommunens stadig mer komplekse posisjon. Sistnevnte er et resultat av at kravet om åpenhet er blitt mer komplekst, spesielt da både media krever både åpenhet og offentlige ivaretagelse. Dette igjen knyttes opp til lokalstyrets verdier, og det kan argumenteres for at foretakisering med politisk kontroll styrker kommunens posisjon i egen tjenesteproduksjon. Likevel skal det nevnes at disse argumentene ikke nødvendigvis konkluderer

med negative konsekvenser av foretakisering i tjenesteproduksjon. Det kan begrunnes med at fokuset er skiftet, og man vil ha klarere styringslinjer.

Dette kobles opp mot Schillemans (2011) sitt fokus på relasjon mellom agent og prinsipal, der informasjon-, debatt – og konsekvens fasen står i fokus. Man vil nemlig se at mekanismene og strategiene over tid har utvikling seg gjennom disse fasene. Strategi og mekanismene legger begge vekt på viktigheten av å ivareta den politiske beslutningen i eierstyring. Dette gjennom rapporter, tillit, møter, dialog, eierskapsteam og politikere i styret.

Hamar kommune fører en lignende strategi, kalt re-kommunalisering. En følgende konsekvens er informantenes manglende innsyn, noe som gjør det vanskelig å holde selskapene ansvarlig. Dermed havner kommunen i en posisjon som risikerer åpenheten i samfunnet. Dette samsvarer med en dårlig relasjon mellom kommunen og selskapet. Dette står i stil med ordførerens kommentarer om etterprøving av ulike strategier. Ved å etterprøve vil man kunne se om en slik strategi fungerer, der det for Hamar på ulike nivåer har vært negativt. Kommunedirektøren hevder at man vil vitne muligens en opprydding av eierskapsporteføljen, en nødvendig handling som følge av konflikter med flere ulike selskaper. Ved å overføre tjenesteproduksjonen sin tilbake til kommunal regi, kommer flere aktører som tilbyr sin ekspertise på hjemmebane og i større fagmiljø-grupper. Slik vil man kunne fremme videre ideutvikling og samhold.

Senja kommune skiller seg derimot fra disse kommunene ved at foretakisering styrker kommunens tjenesteproduksjon. Senja satser på å være en næringskommune, hvor man strategisk legger opp til at bedriftslignende logikker gir effektiv ressursbruk og kostnadsstyring. På den måten kan kommunen frigjøre midler som kan brukes til å styrke samfunnsutviklingen. Ved å overføre tjenesteproduksjon sin, kommer det flere aktører som tilbyr sin ekspertise på hjemmebane. Slik man kunne skape arbeidsplasser og å tilby tjenester og løsninger som fremmer ideutvikling og samhold, og muligens bidra til hvordan kommunen kan være innovativ og fremoverlent i sin levering av tjenester. Tydelige mål og resultater er viktig, og man kan anta at foretakisering styrker kommunens tjenesteproduksjon, selv om spørsmål om demokrati og åpenhet kan diskuteres. Senja kommune anvender mekanisme i samsvar med strategiene, hvor politikere velges ut fra kompetanse og bakgrunn fremfor politikk, distanserer seg selv fra selskapene med å ha full tillit til styrene og også avvikle kommunale foretak, og legger opp til vanntette linjer når det kommer til dialog. Senjas strategi er synonym med mekanismene, da de



fra eierskapsmeldingene velger å vektlegge et rammeverk bedriftslignende prinsipper, for å klare å utvikle kommunen til å bli den neste «utviklingsmotoren i nord».

### **Videre forskning**

Avslutningsvis vil jeg fremme forslag til videre forskning. Oppgavens formål var å belyse i hvilken grad og på hvilken måte foretakisering kan svekke eller styrke kommunens styring av egen tjenesteproduksjon.

Erfaringer og bruk av foretakisering var ulike blant kommunene undersøkt i denne studien. Der Senja kommune brukte det som hovedstrategi for å kunne videreutvikle sin tjenesteproduksjon, samt bidra med sysselsetting, vektlegger Tromsø i tillegg foretakisering i samspill med politisk styring og kontroll. Derimot, var Hamar kommune påvirket i mer negativ grad av foretakisering. Dette i fare for å harme kommunens posisjon, samtidig ble det opplyst om en ny strategiendring hvor man mest sannsynlig vil se avvikling av noen selskap i neste eierskapsmelding.

Nesten alle informantene trekk fram hvordan foretakisering påvirket administrasjon. Som regel knyttes kommunestyret og kommunedirektør til eierstyring, men gjennom intervjuene kommer det fram at administrasjonen har blitt påvirket relasjonsmessig, ikke minst relasjonen mellom kommunestyret og administrasjon. Mens en informant nevnte at oversikten som fører med foretakisering bidro til kontroll, minsket kranglingen mellom kommunestyret og administrasjonen, samtidig trekker en annen informant fram at det er vanskelig for administrasjon å gjøre jobben sin når regnskap for kommunalt eide selskap blir ført på siden av den kommunale driften? Hvordan påvirkes kommunestyret og administrasjonen av endring i strukturen, og hvordan fungerer samarbeidet dem imellom? Dette er spørsmål som bidrar til å forklare balansen mellom tillit og kontroll.

## Referanseliste

- Albalate, D., Bel, G. & Reeves, E. (2022). Are we there yet? Understanding the implementation of re-municipalization decisions and their duration. *Public Management Review*, 24(6), 951-974. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1877795>
- Altinn. (2021). *Aksjeeier*. <https://www.altinn.no/starte-og-drive/drive-bedrift/drift-av-aksjeselskap/aksjeeier/>
- Andrews, R., Ferry, L., Skelcher, C. & Wegorowski, P. (2020). Corporatization in the Public Sector: Explaining the Growth of Local Government Companies. *Public Administration Review*, 80(3), 482-493. <https://doi.org/10.1111/puar.13052>
- Berge, D. M. & Torsteinsen, H. (2021a). Corporatization in local government: Promoting cultural differentiation and hybridity? *Public Administration*, 100(2), 273-290. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/padm.12737>
- Berge, D. M. & Torsteinsen, H. (2021b). Governance challenges of different institutional logics and modes of organising: a Norwegian case study of municipal water supply. *Local Government Studies*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1942853>
- Bjørnå, H. & Torsteinsen, H. (2012). Agencies and transparency in Norwegian local government. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/4912/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Brenden, E., J., (2019, 30.oktober). "Paletten" skal styre Hamar. *Ostlendingen*. <https://www.ostlendingen.no/paletten-skal-styre-hamar/s/5-80-64841>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling. I *Kvalitative metoder en grundbog*. Gyldendal akademisk.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, Forklare, Forandre - om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- By og bygdelista. *Hvorfor trenger vi BBL?* <https://www.byogbygdelista.no/blank>
- Davis, J. H., Schoorman, F. D. & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. *The Academy of Management Review*, 22(1), 20-47. <https://doi.org/10.2307/259223>
- Erlingsson, G. Ó., Thomasson, A. & Öhrvall, R. (2018). Issues on Transparency, Accountability and Control in Hybrid organisations: The Case of Enterprises Owned by Local Government. I *Hybridity in the Governance and Delivery of Public Services* (Bd. 7, s. 31-52) (Studies in Public and Non-Profit Governance). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S2051-66302018000007012>
- Fossli, A., K. (2022). *Foretakisering i renovasjonsektor* [Mastergrad]. UiT - Norges Arktiske Universitet. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/27165/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gailmard, S. (2014). Accountability and Principal-Agent Theory. I M. Bovens, R. Goodin & T. Schillemans (Red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 91-105). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0016>
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlag.
- Hamar kommune. (2014a). *Eiermelding del II*.
- Hamar kommune. (2014b). *Eiermelding I - generell del*.
- Hamar kommune. (2019a). *Eiermelding del I - generell del*. <https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1322997->

- [1665580446/Hamar%20kommune/Kategorier/Politikk%20og%20administrasjon/Eiermelding%202019%20del%201.pdf](https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1323000-1665580446/Hamar%20kommune/Kategorier/Politikk%20og%20administrasjon/Eiermelding%202019%20del%201.pdf)
- Hamar kommune. (2019b). *Eiermelding del II - generell del*  
<https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1323000-1665580493/Hamar%20kommune/Kategorier/Politikk%20og%20administrasjon/Eiermelding%20del%202%20-%20selskapene%20%E2%80%93%20Kopi.pdf>
- Klausen, J. E. & Torsteinsen, H. (2023). Corporatisation in Local Government context, Evidence and Perspectives from 19 Countries. I M. Van Genugten, B. Voorn, R. Andrews, U. Papenfub & H. Torsteinsen (Red.), *Corporatisation in Norwegian Local Government* (s. 429-451). Palgrave Macmillan Cham.
- Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2021). Corporate governance and democratic accountability: local state-owned enterprises in Norway. *Journal of Public Policy*, 41(1), 161-184.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1017/S0143814X19000229>
- Kommunal og distriktsdepartementet. (2018). Åpenhet og tillit.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/>
- Kommuneloven. (2020). *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83/§26-1>
- KS. (2020). *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*.  
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>
- Lenvik kommune. (2014). *Eierskapsmelding* Lenvik kommune.
- Moldenæs, T. & Torsteinsen, H. (2017). Re-politicisation as post-NPM response? Municipal companies in a Norwegian context. *Local Government Studies*, 43(4), 512-532.  
<https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1305954>
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of Knowing: Competing Methodologies in Social and Political Research*. London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Mæhlum, L. (2023, 27.februar.2023). *Senja (kommune)*. [https://snl.no/Senja\\_-\\_kommune](https://snl.no/Senja_-_kommune)
- Mæhlum, L. & Svendsen, T. O. (2023, 13.mai.2023). *Hamar*. Store norske leksikon  
<https://snl.no/Hamar>
- NRK. (2019, 19.september). Senja Senterparti har valgt side. *NRK*.  
<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/senja-senterparti-har-valgt-side-1.14710714>
- Opedal, S., Blomgren, A. & Holmen, A. (2012). *Kommunale foretak - konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati* (2012/072). International Research Institute of Stavanger. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmloi/bitstream/handle/11250/2631854/IRIS%202012-072%20kommunale%20foretak.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Renå, H. (2013). Når kontrollen svikter – en studie av tre korrupsjonssaker i norsk kommunesektor. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4), 279-308.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-04-01>
- Rhodes, A., W., R., . (1994). The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-923x.1994.tb00441.x>
- Richards, D. (1996). Elite Interviewing: Approaches and Pitfalls. *Politics*, 16(3), 199-204.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.1996.tb00039.x>
- Ringkjøb, H.-E., Aars, J. & Vabo, I., Signy,. (2008). *Lokalt folkestyre AS* (1/2008). Røkkansenteret. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmloi/bitstream/handle/11250/2628324/Rapport%2001-08%20Ringkjob%20c%20Aars%20og%20Vabo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Rose, L. E. (2014). Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg., s. 19-50). Fagbokforlaget.
- Schillemans, T. (2011). Does Horizontal Accountability Work?:Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387-416. <https://doi.org/10.1177/0095399711412931>
- Senja kommune. (2021). *Eierskapsmelding - Senja kommune*. <https://www.senja.kommune.no/f/p1/ie8f8b0c6-c344-452d-b860-af2afb80dd56/eierskapsmelding-senja-kommune-2021.pdf>
- Simonsen, H., M. (2014, 30.april). Lenvik mot Robek. *Folkebladet*. <https://www.folkebladet.no/nyheter/i/w8P3An/lenvik-mot-robek>
- Sommerset, B., Agnete. (2022). *Hva kjennetegner god eierstyring?* Samfunnsbedriftene. Hentet 01.03.2023 fra <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/hva-kjennetegner-god-eierstyring>
- Thorsnæs, G., Svendsen, O., Trond & Engerengen, L. (2023). *Tromsø*. <https://snl.no/Troms%C3%B8>
- Torsteinsen, H. (2006). *Resultatenheten i kommunal tjenesteproduksjon* [Doctoral thesis]. Munin. Universitet i Tromsø. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/4188/thesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Torsteinsen, H. (2021). *Agentifisering i kommunesektoren: mellom oppsplitting og koordinering* [Lysark presentasjon]. Canvas. [https://uit.instructure.com/courses/23072/files/1517123?module\\_item\\_id=509101](https://uit.instructure.com/courses/23072/files/1517123?module_item_id=509101)
- Torsteinsen, H. & van Genugten, M. (2016). Municipal Waste Management in Norway and the Netherlands: From In-House Provision to Inter-Municipal Cooperation. I S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons* (s. 205-220). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2\\_11](https://doi.org/10.1057/978-1-137-52548-2_11)
- Tromsø kommune. (2017). *Eierskapsmelding 2017*.
- Tromsø kommune. (2021a). *Eierskapsmelding - Del 1*.
- Tromsø kommune. (2021b). *Eierskapsmelding - Del 2*.
- Vabo, S. I. (2000). New Organisational Solutions in Norwegian Local Councils: Leaving a Puzzling Role for Local Politicians? *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 343-372. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00041>
- Van Thiel, S. (2015). Boards of public sector organizations: a typology with Dutch illustrations. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 322-334. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-04-2015-0072>
- Voorn, B., Van Genugten, M. L. & Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5), 820-841. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1319360>
- Voorn, B., Van Genugten, M. L. & Van Thiel, S. (2021). Re-interpreting re-municipalization: finding equilibrium. *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 305-318. <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1701455>
- Wilhelsem, G., Myklevoll, T., Heitmann, J., Skogholt, J., P., Johansen, G., Notkevich, B., Bråthen, B., M., Skallerud, W., Roaldsen, R., Voegle, B., Gjerstad, A. & Stranger, S. (2019). *Tromsøerklæringen - politisk plattform for Tromsø AP, Tromsø SV, Tromsø SP og MDG Tromsø for perioden 2019-2023*. [https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv\\_filestore/b2f91631bf5c4c3584083fbd285d0c30a5410d0dfd4844d981823786580703be](https://res.cloudinary.com/arbeiderpartiet/image/upload/v1/ievv_filestore/b2f91631bf5c4c3584083fbd285d0c30a5410d0dfd4844d981823786580703be)

- Ødegård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance. I H. Baldersheim & E. Lawrence, Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium : teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (s. 93-109). Fagbokforlaget.
- Aars, J. & Ringkjøb, H.-E. (2011). Local Democracy Ltd. *Public Management Review*, 13(6), 825-844. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539110>

# Vedlegg 1

Intervjuguide – de ulike spørsmålene som kan komme opp.

<p>1. Hvordan eier opplever selskapshåndtering?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Er du fornøyd med hvordan selskapene trer seg?</li><li>- Hva betyr det å ha <u>en bra lederskap</u> for deg?</li><li>- Synes du at dere gjør en god jobb?</li><li>- Minsker handlingsrommet, når dere må forholde dere til statens prinsipper og selskapene?</li><li>- Føler dere det er et monopol og konkurransevirkosomhet man operer i dag?</li></ul>
<p>2. Føler du på en åpenhet rundt den nye selskapshåndteringen?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ville du likt at kommunen tok mer ansvar for selskapene?</li><li>- Deltar du i møtene i representantskapet (IKS) eller generalforsamlingen (AS)?</li><li>- Hvor vil du si beslutningsmyndigheten ligger?</li><li>- Føler de at kommunen som eier har innflytelses-kraft?</li><li>- Hvor god er eierstyringen, på papiret er den bra, men er det en utfordring at man mangler kunnskap?</li><li>- Det virket som et skifte, at kommunens rolle er blitt endret på?</li></ul>
<p>3. Opplevs den nye selskapsstyringen effektiv?</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Har kommunen uformell kontakt med selskapene, og hva er så innholdet da?</li><li>- Hvordan vil dere selv beskrive eierstrategien?</li><li>- Hvor bra vil du si det er at selskapene operer alene uten politisk innflytelse?</li><li>- Føler du på en åpenhet i dialogene?</li><li>- Hva rapporters tilbake til dere i kommunen?</li><li>- Når både staten engasjerer kommunen til å ta markedsførte valg, og selskapene fører sine strategier – er ikke eierskapsmeldingen en fin mekanisme for dere å inneha? Er ikke det eierskapsmeldingen som kan vise at man har kontroll til tross?</li></ul>
<p>4. Ser du tendenser til at det er mer innsyn i kommunale selskaper/eide selskaper enn i de mindre eide?</p>

- Hvilken type informasjon blir innhenta av utvalget?
- Hvordan bearbeides denne informasjonen?
- Er det en prosess som oppstår når man ikke får tilfredsstillende svar?
- Tror du at en av ringvirkningene kan være at lokale politikere får lite tillit/stemmer ved valg?


5. Er det noe du vil legge til/føler ikke har kommet frem?

Nøkkelord; mekanismer, styring, forvaltning, kontroll og direkte styring

## Vedlegg 2

### Vurdering av behandling av personopplysninger

 Skriv ut

 25.05.2023 ▾

**Referansenummer**  
269462

**Vurderingstype**  
Standard

**Dato**  
25.05.2023

**Prosjektittel**

Masteroppgave ved Statsvitenskap - UIT 2022

**Behandlingsansvarlig institusjon**

UiT Norges Arktiske Universitet / Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning / Institutt for samfunnsvitenskap

**Prosjektansvarlig**

Harald Torsteinsen

**Student**

Milana Barkaeva

**Prosjektperiode**

05.09.2022 - 01.06.2023

**Kategorier personopplysninger**

Alminnelige

Særlige

**Lovlig grunnlag**

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Uttrykkelig samtykke (Personvernforordningen art. 9 nr. 2 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 01.06.2023.

## Vedlegg 3

## Vil du delta i forskningsprosjektet

### *”Politikk på armlengdes avstand”*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke mekanismer som tapes ved foretakisering – og hva av mekanismer som sikrer offentlig demokratisk ansvarlighet og kontroll. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Det vitnes til en økende avstand mellom styringsmodellen for myndighet og forvaltnings-utøvelse, og den faktiske styringen. I dette prosjektet ser vi nærmere på dette på et kommunalt nivå. Det som er spennende å se omfanget på, er hva som skjer når man på sikt reduserer myndighetenes makt i daglig drift – og se omfanget av hvordan tjenester og operatørens spesialisering og selvstendighet gjør at tjenesteytingen øker. Utafra dette, skal det ses på hvilken mekanisme som kan kompenseres for tapet av direkte styring fra myndighetene.

Problemstillingen kan bli endret gjennom tiden, da dette er en kvalitativ oppgave, men den foreløpige problemstillingen er; I hvilken grad og på hvilken måte kan foretakisering svekke eller styrke kommuners styring av egen tjenesteproduksjon?

Oppgaven er en masteroppgave ved UIT – Norges Arktiske Universitet.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Masterprosjektet er under UIT – Norges Arktiske Universitet. Milana Ashabovna Barkaeva skriver oppgaven, med veileder Harald Torsteinsen som skal bidra med hjelp og gode råd.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

De blir spurt om å delta, da utvalget er selektivt og legger til grunn for kommunalsjefer og ordfører. Individuer i disse posisjonene er etter en litteraturgjennomgang og veiledning vist å være det mest forsvarlige å intervjue, da de har kjennskap til kommunale rapporter, utviklinger og prosesser. Da oppgaven er delt i liten, mellomstor og stor kommune er det også et trekk for utvalget – og informantene det gjelder blir informert på mail.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Informantene som blir bedt om å delta, innebæres det at de stiller opp på intervju hvor vi vil fokusere på opplevelsen av å se hvordan armlengdes styring taper demokratisk ansvarlighet og kontroll. For å gjøre dette til en naturlig og komfortabel opplevelse, vil det gjennomføres et semi-strukturert intervju samlet på lydopptak.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**



Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personverregelverket.

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personverregelverket.

Tilgang til opplysningene gitt at informantene behandles primært av studenten Milana Barkaeva, med hjelp av veileder Harald Torsteinsen hvis det trengs. Det gjøres begrensninger på tilgang, for å verne om råmaterialet og ut av respekt for informantene, dette ved at datamaterialet blir kun oppbevart på en plass – på en minnepinne med kodelås. Navnet og kontaktopplysningen i denne minnepinnen vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste atskilt fra øvrige data.

Personene brukt til masterprosjektet og dens informasjon gitt skal ikke behandles ved UIT. Personene gitt i oppgaven skal ikke detaljeres grundig om, og hvis opplysningene skal publiseres er det kun deres rolle. Eksempelvis Ordfører Kari Nordmann fra Godteri-kommunen, mer enn det blir de ikke presentert. Er det et ønske fra informantene å bli anonymisert, gjøres dette også – og da vil vi se på tiltak som gjør de ikke-gjenkjennelig.

#### **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er ved slutten av Våren 2023.

#### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *UIT* har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personverregelverket.

#### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer eller å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Kontaktopplysninger veileder;

Harald Torsteinsen – Professor i Statsvitenskap og Public Management  
[hat024@post.uit.no](mailto:hat024@post.uit.no)  
[+47 77 05 82 20](tel:+4777058220)

Vårt personvernombud:  
Joakim Bakkevoll ved UIT – Norges Arktiske Universitet  
[personvernombud@uit.no](mailto:personvernombud@uit.no)

776 46 322  
976 915 78

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost ([personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no)) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen  
Milana Barkajeva

*Prosjektansvarlig*  
(Harald Torsteinsen)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Politikk på armlengdes avstand*, og har fått anledning til å stille meg spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i et ~~et~~ semi-strukturert intervju
- at *[oppgi hvem]* kan gi opplysninger om meg til prosjektet – hvis aktuelt
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes, dog, skal det ikke oppgis ~~navn~~ men bare deres tittel ved de respekterte kommunene
- at mine personopplysninger slettes etter prosjektslutt

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

