



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap, og samfunnsplanlegging

Organisering av kommunal havnevirksomhet

En studie av tre havnevirksomheter i Finnmark

Eivind Gade-Lundlie

Erfaringsbasert masteroppgave i offentlig ledelse

Master of Public Administration

November 2016



Sammendrag

Tema for denne mastergradsoppgaven er organisasjonsformer for kommunale havnevirksomheter i Finnmark fylke. Studien forsøker å forklare valg av organisasjonsform for 3 utvalgte havner med instrumentell, institusjonell og ny-institusjonell teoretisk tilnærming, samt å analysere hvorledes organisasjonsstruktur og mål utøves som styringsverktøy i de utvalgte havnene.

Havnene er representative for kommunal virksomhet som ved siden av forvaltningsoppgaver, har stort innslag av forretningsmessig aktivitet og tilbyr tjenester i konkurranseutsatte markeder. De utvalgte havnene i undersøkelsen representerer de organisasjonsformene som i praksis står til rådighet for organisering av kommunal havnevirksomheter med forvaltningsoppgaver.

Undersøkelsen har hatt en kvalitativ metode med intensivt design og legger til rette for sammenlikning mellom de utvalgte undersøkelsesobjektene. De teoretiske perspektivene representerer ulike forklaringsmodeller på kommunenes valg av organisasjonsform. Motivene for valg av organisasjonsform finner støtte i alle tre perspektivene. Undersøkelsen beskriver hvorledes organisasjonsstruktur og mål brukes som styringsverktøy, og påpeker forskjeller som kan tilskrives instrumentelle, institusjonelle og ny-institusjonelle forhold.

Det er ikke mulig å generalisere basert på denne undersøkelsen. Likevel er svarene fra undersøkelsen interessant både ut fra praktiske og teoretiske forhold. For havneforvaltningen kan opplysningene gi verdifull kunnskap i forbindelse med organisasjonsutvikling.

Nøkkelord: Fristilling, organisering, kommunal forretningsvirksomhet, mål- og resultatstyring, havn, interkommunale selskap, foretak.

Forord

Denne erfaringsbaserte masteroppgaven er avslutningen på 3 år med desentraliserte studier i offentlig ledelse ved Universitet i Tromsø. Studiet har vært krevende, utfordrende, men framfor alt lærerikt og nyttig. Studiet har gitt meg verdifulle kunnskaper og innsikter som har betydning for mitt arbeid.

Jeg vil rette stor takk til min arbeidsgiver, og særlig tidligere rådmann i Sør-Varanger kommune Bente Larssen, som har tilrettelagt for at studiene kunne gjennomføres ved siden av fulltidsstilling i kommunen, og til arbeidskolleger og min familie som har bidratt med oppmuntring og støtte.

Jeg ønsker også å trekke fram og takke alle de dyktige foreleserne ved Universitet i Tromsø og min veileder Hilde Bjørnå for nyttig støtte som har hjulpet meg gjennom masteroppgaven.

Kirkenes 12. november 2016

Eivind Gade-Lundlie

Innholdsfortegnelse:

1	Innledning:	7
1.1	Problemstilling:	8
1.2	Definisjoner og avgrensing.....	8
2	Metode.....	9
2.1	Datainnsamling:	10
2.2	Dokumentanalyse:	10
2.3	Intervju:	11
2.4	Vurdering av pålitelighet og gyldighet:	13
2.5	Etisk refleksjon	14
2.6	Oppgavens oppbygning:	14
3	Case - presentasjon av undersøkelsesobjektene	15
3.1	Kirkenes havnevesen	15
3.2	Vadsø Havn KF:	15
3.3	Nordkappregionen Havn IKS	16
4	Kommunale havnevirksomheter – mulige organisasjonsformer:.....	17
4.1	Havnevirksomheten som del av kommuneadministrasjonen:	17
4.2	Kommunale foretak (KF)	18
4.3	Interkommunalt styre/samarbeid, jf. kommuneloven § 27:.....	18
4.4	Organisering etter selskapslovgivning:	18
4.4.1	Interkommunalt selskap:	18
4.4.2	Aksjeselskaper:.....	19
5	Teoretisk grunnlag.....	19
5.1	Utviklingstrekk i organiseringen av norsk offentlig sektor	19
5.2	Et instrumentelt perspektiv	20
5.3	Institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv.....	21
5.4	New Public Management - en innføring.....	23
5.5	Strukturell fristilling - utflating og fleksibilisering – som styringsverktøy	24
5.6	Mål og resultatstyring – som styringsverktøy	25
6	Drøfting og analyse av empiri	26
6.1	Utbredelse av ulike organisasjonsformer i landet og Finnmark:	26

6.2	Forsknings spørsmål: Hvordan kan forstå valg av organisasjonsmodell i et instrumentelt, institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv.....	27
6.2.1	Vadsø Havn KF – bakgrunn for valg av organisasjonsform.....	27
6.2.2	Nordkappregionen Havn IKS – bakgrunn for valg av organisasjonsform.....	27
6.2.3	Kirkenes havnevesen – bakgrunn for valg av organisasjonsform.....	29
6.2.4	Felles analyse og drøfting	30
6.3	Forsknings spørsmål: Hvorledes brukes organisasjonsstruktur verktøy for styring...	32
6.3.1	Tema - Styring gjennom hierarkisk struktur	32
6.3.2	Tema - Samordning mellom organisasjonsnivåene	37
6.4	Forsknings spørsmål: Hvorledes brukes mål som verktøy for styring	39
6.4.1	Nordkappregionen Havn KF - målsettinger	39
6.4.2	Vadsø Havn KF - målsettinger.....	40
6.4.3	Kirkenes havnevesen - målsettinger.....	40
6.4.4	Analyse og drøfting	41
6.4.5	Resultatrapportering og vurdering:	43
6.4.6	Kort oppsummering.....	45
7	Konklusjon og avslutning.....	45
Vedlegg A:	Litteraturliste:.....	48
Vedlegg B:	Intervjuguide til masteroppgave.	50
Vedlegg C:	Informasjonsskriv	54

1 Innledning:

Lov av 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) er grunnlaget for kommunal havneforvaltning. Kommunene skal bidra til å legge til rette for god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av kommunens sjøområder, farvann og farleder. Kommunene skal bidra til effektiv- og sikker havnevirksomhet med formål å bidra til å gjøre sjøtransport og kombinerte transporter konkurransedyktig i nasjonal og internasjonal sammenheng.

Den kommunale havnedriften innebærer forvaltning av kommunalt eide havneanlegg, eiendommer og utstyr basert på kommersielle prinsipper. Dette innebærer at kommunene ved havnevirksomhetene på den ene siden opererer i et marked hvor de tilbyr tjenester, og på den andre siden er kommunene gjennom havnene forvaltere av viktig infrastruktur i det nasjonale transportnettverket, og de ivaretar ansvar for sikkerhet og fremkommelighet i kommunens sjøområde. Havne- og farvannsloven legger til rette for at havnevirksomheten er brukerfinansiert gjennom avgifter (for forvaltningsoppgavene) og vederlag for den kommersielle virksomheten.

Myndighetsutøvelse bygger på tradisjonelle organisatoriske prinsipper for offentlig sektor hvor hensynet til legalitet, saklighet og tillit til det offentlige må ivaretas. Samtidig skal drift av nødvendig infrastruktur og utvikling baseres på forretningsmessige prinsipper hvor effektivitet, lønnsomhet og konkurransevne skal ivaretas.

Den enkelte kommunene har i stor grad selv frihet til å organisere havnedriften. Friheten omfatter i første rekke den kommersielle havnedrift, dvs. at både kommunene og private kan delta i foretak hvis formål er investeringer, utvikling og drift av havnen. For organisering av utøvelse offentlig myndighet og forvaltningsoppgaver gjelder begrensinger som følge av at disse oppgavene er underlagt offentligrettslige prinsipper for delegasjon definert i kommuneloven og i havne- og farvannsloven. Kommunenes frihet til organisering av havnevirksomheten varierer fra integrering av havnevirksomheten som en del av den kommunale forvaltningen underlagt rådmannen dvs. kommunal enhet, til å være selvstendige aksjeselskaper. Lovene legger til rette for at kommunene kan samarbeide om havnedrift.

Denne studien undersøker organiseringen av 3 utvalgte kommunale havneorganisasjoner i Finnmark fylke; Nordkappregionen Havn IKS, Vadsø Havn KF og Kirkenes havnevesen.

1.1 Problemstilling:

Undersøkelsen har til formål å belyse hvilke hensyn som ble vektlagt ved valg av organisasjonsform, og beskrive betydningen av hierarkisk struktur og mål som styringsverktøy for alminnelig drift av kommunal havnevirksomhet.

Som utgangspunkt for undersøkelsen har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hvorledes er kommunalt eide havnevirksomheter i Finnmark organisert?
- 2) Hvordan kan vi forstå valg av ulike organisasjonsmodeller med i lys av instrumentell, institusjonell og ny-institusjonell tilnærming?
- 3) Hvorledes brukes organisasjonsstruktur og mål som verktøy for styring?

Både det politiske og administrative lederskapet forsøker bevisst å utforme en organisasjonsstruktur som støtter opp under deres behov for formell styring. Arbeidshypotesen er at fristilling av kommunale havnevirksomheter innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at det ikke i samme grad er bevissthet om hva den nye rollen innebærer og at dette kan komme til uttrykk i daglig drift. Mens hensynet til forretningsmessig frihet og effektiv ressursutnyttelse trekker i retning av økt autonomi, trekker hensynet til styring i retning av sentralisering.

Studien kan bidra til kunnskap om hvorledes kommunene begrunner valg av organisasjonsform for kommunale havnevirksomheter, og belyse hvorledes styring gjennom hierarkisk struktur og mål utøves i praksis. Svarene vil kunne være interessant både ut fra praktiske og teoretiske forhold. For havneforvaltningen kan opplysningene gi verdifull kunnskap i forbindelse med organisasjonsutvikling. Teoretisk kan studiet være med å belyse mulige effekter av fristilling. Satt på spissen kan studiet kanskje belyse om ulik organisasjonsform innen havnevirksomhet har betydning eller om den kun er staffasje.

1.2 Definisjoner og avgrensning

Innenfor denne oppgavens rammer er det trolig for ambisiøst å gå i dybden på tre undersøkelsesobjekter. Jeg har derfor funnet det nødvendig å avgrense problemstillingen og dermed analysenivå, til hva som er kjernen i det jeg ønsker å undersøke. Studien er avgrenset til de forhold som anses som vesentlige for å belyse problemstillingen. Det fokuseres på de formelle instrumentelle sidene ved formelementene. I de tilfeller hvor uformelle og

institusjonelle forhold framkommer som resultat av gjeldene empiri, er dette gitt oppmerksomhet.

Oppgaven omhandler begrepene/grepene fristilling, styring og kontroll. I denne oppgaven har jeg valgt å vektlegge den betydningen som assosieres som kjerneelementer i New Public Management (NPM) inspirerte organisasjonsideer, - styring gjennom disaggregering av organisasjonsstruktur og bruk av mål- og resultatstyring.

Undersøkelsen har ikke til hensikt å belyse konsekvensene for folkevalgt kontroll ved noen av organisasjonsmodellene, selv om dette er blant av de særdeles interessante sidene ved de ulike organisasjonsformene. Økonomiske forhold slik som kostnadseffektivitet, produktivitet og lønnsomhet undersøkes ikke. Oppgaver omfatter ikke en drøftelse de offentligrettslige formål/mål da det vil helt sprengte omfanget av denne oppgaven.

2 Metode

Undersøkelsen handler i stor grad om forståelse om bruk av organisasjonsstruktur og mål som virkemiddel for styring. Metodene som er benyttet er dokumentanalyse og intervjuer av nøkkelinformanter i havnene. Metodene utfyller hverandre, gjør det mulig å kontrollere data mot hverandre og kan sette data i kontrast. Det er valgt en beskrivende problemstilling, kvalitativ undersøkelsesmetode med intensivt undersøkelsesdesign rettet mot et spesifikt utvalg, - en såkalt komparativ casestudie. Dette er velegnet metodikk som gjør det mulig å gå i dybden, få frem variasjon, nyanser, ny og grundig informasjon om de forhold som undersøkelsen handler om. (Jakobsen 2005).

Nordkappregionen Havn IKS er valgt som undersøkelsesenheter fordi de er den eneste havnevirksomheten i Finnmark som er organisert som interkommunalt selskap. Vadsø havn KF er valgt ut fordi havna i sin størrelse anses for å være representativ for havner som er organisert som kommunalt foretak i Finnmark. Kirkenes havnevesen er valgt som følge av at det er den største havna, både i form av omsetning og antall ansatte, som er organisert som kommunal enhet (resultat enhet) i fylket.

2.1 Datainnsamling:

Innledningsvis kartlegges organisasjonsform for de kommunale havnene i Finnmark generelt. Datainnsamling foregår ved innhenting av data fra Bisnode.no¹ som tilbyr databaseopplysninger fra Brønnøysundregistrene. Her finnes tilgjengelig foretaksinformasjon vedrørende juridiske og økonomiske forhold.

Hoveddelen av undersøkelsen fokuserer på de tre utvalgte havnevirksomhetene. Datainnsamlingen skjer ved dokumentanalyse og intervju med utvalgte nøkkelpersoner.

2.2 Dokumentanalyse:

Dokumentanalyse er en betegnelse på studier av en tekst som allerede finnes fra før man begynner selve forskningen, og er derfor noe man ikke kan ha innflytelse på (Thagaard, 2009). Dokumentundersøkelse er en velegnet metode for innsamling av data når det for eksempel er umulig å samle inn primærdata. Dokumentundersøkelse kan også brukes for å få tak i hvordan andre har fortolket en situasjon eller hendelse, eller for å finne ut hva mennesker har sagt og gjort (Jacobsen, 2005).

Undersøkelsen innebærer analyse av de strategiske styringsdokumentene for de 3 casene. I følge Jacobsen (2005) er dette sekundærdata fordi det er dokumenter som opprinnelig er utarbeidet med et annet formål enn å svare på forskningsspørsmålene i undersøkelsen. Dokumentene er likevel svært relevant da de har til formål nettopp å definere innholdet i styring og kontroll i virksomhetene. Utredninger, rapporter og politiske saksfremlegg gir informasjon om vurderinger og beslutninger for valg av organisasjonsmodell.

Dokumentanalysen skal bidra til å beskrive de formelle strukturelle forhold i virksomhetene. Analyser av styringsdokumenter slik som eierstrategi, vedtekter, planer, årsrapporter og driftsrapporter vil kunne gi forståelse av fristilling og bruk av mål som styringsverktøy. Dokumentanalysen kan også bidra til å utdype og gi nyanser i informasjon som framkommer i intervjuene. Informasjon fra dokumentanalysen vurderes for å være korrekt og er etterprøvable. Mitt formål med dokumentanalysen er å få tilgang til formell informasjon om organisasjonene, forberede og gi kunnskaper om undersøkelsesobjektene før intervjuene, samt gi grunnlag for analyse og drøfting, samt supplere informasjonen fra intervjuene.

¹ www.bisnode.no

Dokumentene er tilgjengelige på havnenes og kommunenes hjemmeside, eller utleveres på forespørsel.

Dokumentene som inngår i undersøkelsen er fra perioden 1999 – 2016. Følgende typer dokumenter er benyttet:

Dokument:	Informasjon i dokumentene:
Styringsdokumenter slik som eierskapsstrategi, vedtekter, reglementer, budsjetter, årsmeldinger, årsberetning, kommuneplan, strategisk næringsplan, havneplaner,	Struktur og organisering, fullmakter, tildelinger, rammebetingelser, målsettinger, aktiviteter, statusrapporter og oppnådde resultater,
Avtaler og kontakter	Bestemmelser om forholdet mellom samarbeidspartnere
Saksdokumenter til politisk behandling	Vurderinger og beslutninger, stemmefordeling,
Rapporter, utredninger, evalueringer	Diagnoser, anbefalinger, vurderinger, økonomisk status, historisk informasjon, årsmelding, årsberetning,

2.3 Intervju:

Intervjuundersøkelser er den alminneligste brukte metoden innenfor kvantitative undersøkelser. Intervjuundersøkelser er fleksible, samtidig som de bidrar til dypere forståelse av prosesser, forhold og tilstander. Det finnes en rekke ulike intervjuformer med varierende grad av strukturering. For denne studien anses delvis åpne intervjuer vurdert som beste alternativ, i forhold til forskningsopplegget. Delvis åpne intervju har lav strukturingsgrad, og legger til grunn en intervjuguide. Det gjennomføres individuelle intervju ved bruk av intervjuguide. Intervjuguiden er bygget opp med tema. Dette gir en naturlig samtale, men som likevel har det fokus som er planlagt. Innhenting av data ved intervju kan gi opplysninger som

ikke er tilgjengelig på annet vis. Individuelle intervjuer gir informasjon som om uformelle forhold, beskrivelser av forhold som avviker fra formelle strukturer og rutiner. Det stilles ingen klare krav til antall informanter, og setter rammebetingelser slik som tid, økonomi, kapasitet til å analysere begrensninger på antallet. Antallet informanter må vurderes i forhold til om det er tilstrekkelig til å belyse fenomenet. I case studier er målet er å få til dybde fremfor bredde i informasjonen. Opplysninger fra intervju kombinert med dokumentanalyser vil kunne gi et godt grunnlag for å belyse fenomenet i de ulike casene (Jakobsen 2005).

Intervjuguiden inneholder åpne spørsmål og temalister informanten svarer på. For å bidra til at intervjuobjektet fritt kan utbrodere sine tanker og resonnementer, har jeg valgt å la rekkefølgen på tema og spørsmål være åpen. I så måte er har intervjuet lav strukturingsgrad. Guiden består av noen få hovedspørsmål, samt noen «hjelpespørsmål» hvis det skulle være behov for det. I motsetning til sterkt strukturerte intervjuer, har informantene mulighet til å svare utdypende, jeg som undersøger kan gjøre endringer og har mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål.

Antall informanter fra hver av casene er begrenset til som de representerer nøkkelfunksjoner i hver sine virksomheter. De representerer daglig ledere, styreledere og rådmann / kommunalsjef². De vurderes for å ha god kunnskap om problemstillingen, og de anses for å kunne formidle innsikt om tilstandene på en troverdig måte. Intervjuer med styreleder, daglig leder og kommunalsjef vurderes som tilstrekkelig. Informantene ble først kontaktet per telefon, og så via epost. Gjennom mailen ble de informert om studien, og spurt om de ønsket å delta. Intervjuene med representanter for havnene i Vadsø og Sør-Varanger kommune ble fortatt på kontoret til disse. Av hensyn til lange reiseavstander ble intervjuene med Nordkappregionen Havn IKS ble foretatt pr telefon. Fordelen med å gjennomføre intervjuene på kontorene til informantene var at de hvis nødvendig kunne søke støtte i arkiv, på data eller på annet vis hadde informasjon tilgjengelig. Det var mulig å sitte uforstyrret. Jeg opplevde ikke at telefonintervju var til hinder for god kommunikasjon. Intervjuene bar preg av at objektene hadde god kunnskap om sine organisasjoner. Intervjuene ble spilt inn på diktafon og skrevet over på papir i ettertid. Bruk av diktafon syntes ikke å påvirke objektene, og gav meg frihet til å lytte og reflektere. I tillegg skrev jeg stikkord under samtalene. Hvert av intervjuene varte i omkring en time.

² Pga. Kirkenes havnevesen er kommunal enhet i Sør-Varanger kommune er øverste administrative leder rådmann / kommunalsjef, havnesjef er enhetsleder.

2.4 Vurdering av pålitelighet og gyldighet:

Undersøkelsen som gjennomføres har som målsetting å belyse problemstillingen som er valgt. I følge positivismen som representerer en av forskningens grunnsyn, kan man tenke seg at det finnes en objektiv verden som kan studeres på en objektiv måte. Man tenker det er mulig å bygge kumulativ kunnskap om den objektive verden. Hermeneutikken og konstruktivismen som representerer det motsatte syn forfekter at det finnes ingen objektiv verden, og har en fortolkningsbasert tilnærming. Man kan studere mennesker og deres handlinger, hvordan de fortolker og tillegger sosiale fenomener mening. Stor variasjon i opplevelsen av et fenomen kan gi vanskeligheter med å opparbeide kumulativ kunnskap. Disse grunnsynene antyder at det er nødvendig å være oppmerksom på resultatenes pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet) (Jakobsen 2005).

Undersøkelsen er gjennomført med intensivt design, resultatene er velegnet til å forklare et spesifikt forhold, men er lite eller ikke eget som grunnlag for å generalisere (Jakobsen 2005). Fokuset er rettet mot helt spesifikke caser og hvorledes de har tilpasset seg fristilling, styring og kontroll. Dette er ikke nødvendigvis representativt for andre. I de kommunale organisasjonene er dokumentene ofte utviklet gjennom administrativ saksbehandling og antatt i politiske beslutningsprosesser, og anses derfor som troverdige og pålitelig. Informantene er valgt på grunnlag av at de er koblet til casene på strategisk nivå. De har gode kunnskaper om forholdene, og forutsettes å kunne kommunisere deres tilfelle på en nøytral måte. Således vil de kunne gi ny og dypere informasjon om fenomenet i deres organisasjon.

Det forekom spørsmålene ble stilt ulikt og at informantene vektla spørsmålene ulikt. Dette kan gi variasjon i informasjonen. Informantene hadde ulik kjennskap til forhold som lå langt tilbake i tid, f.eks. var ingen av de daglige lederne involvert i etableringen av havnene. Ved at jeg har intervjuet to ulike representanter for hver av havnene er det nærliggende å tenke at de representerer ulike synsvinkler, men dette bidrar også til å kunne kryssjekke data hvis det er tvil om hva som menes. Antallet informanter er lavt, men dette er en avveining i forhold til antall case. Av kapasitetshensyn har det ikke mulig å ha flere informanter.

Informantene er i oppgaven anonymisert, men fordi utvalget er lite, og havnevirksomhetene de representerer blir referert til, kan informantene være indirekte identifiserbare. Dette er informantene informert om, og har godtatt da oppgaven ikke er kontroversiell.

Som jeg har beskrevet under avsnittene om datainnsamling er det forhold ved undersøkelsen som kan problematisere påliteligheten og gyldigheten særlig hva gjelder data fra intervjuene.

Totalt sett mener jeg at de vurderinger som er gjort ved avgrensning av problemstilling, valg av undersøkelsesdesign, og -metoder bidrar til at undersøkelsens pålitelighet og gyldighet er forsvarlig ivaretatt.

2.5 Etisk refleksjon

Undersøkelse av egen organisasjon kan være problematisk. Fordi jeg har en ledende stilling i Kirkenes havnevesen, og således er kollega av intervjuobjektene, kan det tenkes å være fare for at man ønsker å pynte på data eller framsette de i et annet lys enn hva som er reelt. Informantene har stillinger og verv hvor det er normalt å få analysert og kritisert sitt arbeid og sine beslutninger i offentlighetens søkelys. De er informert om undersøkelsen på forhånd. De kjenner til at de i oppgaven er anonymisert, men fordi utvalget er lite, og havnevirksomhetene de representerer blir referert til, kan informantene være indirekte identifiserbare. Dette er informantene informert om, og har godtatt da oppgaven ikke er kontroversiell. Det kan tenkes at god kontakt med informanten kan lede denne til å være mer åpen enn informanten strengt talt vil. Det kan derfor tenkes at min rolle i undersøkelsen kan påvirke tilliten og troverdigheten til data. Trolig er det lite sannsynlig, da jeg har vært åpen om spørsmålene og hensiktene. Spørsmålene i intervjuguiden gir informanten godt rom for å ordlegge seg nøytralt og veloverveid. Det kan være utfordrende å skape nok distanse fra et forvaltningsområde som jeg kjenner godt til gjennom eget arbeid. Det har derfor vært viktig for meg å skaffe støtte i dokumentundersøkelsen i saker som angår egen organisasjon.

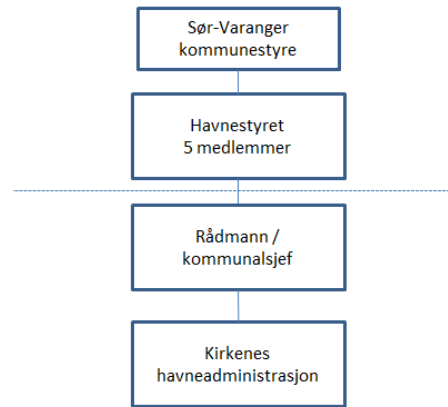
2.6 Oppgavens oppbygning:

Innledningsvis presenteres bakgrunn for valg av tema, problemstilling og avgrensning. I oppgavens kapittel 3 beskrives undersøkelsen den metodiske framgangsmåte som er valgt for å belyse problemstillingen. Kapittel 4 presenterer kort de utvalgte undersøkelsesobjektene. For å gi leseren tidlig informasjon om de lovmessige rammer, beskrives i kapittel 5 de mulige organisasjonsformer for havnevirksomheter som har grunnlag i lov om havner og farvann. I kapittel 6 redegjøres for teoretiske rammeverk som ligger til grunn for analyse og drøfting. I kapittel 7 presenteres empiri, analysen og drøfting. Avslutningsvis oppsummeres analysen og funn mot problemstillingen.

3 Case - presentasjon av undersøkelsesobjektene

3.1 Kirkenes havnevesen

Kirkenes havnevesen er en kommunal enhet i Sør-Varanger kommune og ledes av Kirkenes havnestyre. Havnestyret skal ivareta de administrative og forvaltningsmessige oppgaver Sør-Varanger kommune har etter havne- og farvannsloven. Dette omfatter ansvar for planlegging og utbygging, rasjonell og effektiv havnedrift av kommunes kaianlegg og havneinnretninger, tilsyn med havneneinfrastruktur, og sikkerhet og fremkommelighet i ansvarsområdet ivaretas. Kirkenes havnestyre består av 5 medlemmer, inkl. leder og nestleder, med varamedlemmer, alle er valgt av Sør-Varanger kommunestyre.

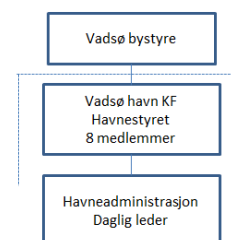


Figur: Organisasjonskart for Kirkenes havnevesen (egen)

Den daglige ledelse og drift av Kirkenes havnevesen utøves av enhetsleder / havnesjefen med Sør-Varanger kommunes rådmann/kommunalsjef som øverste ansvarlige. Havneadministrasjonen har 7 årsverk. Havneadministrasjonen kjøper havnevaktjenester hos Kirkenes brannvesen, og administrative støttetjenester hos kommuneadministrasjonen. I Sør-Varanger er det i tillegg flere private kaianlegg knyttet til skipsindustri og utskipningsanlegg for malm. Kirkenes havnevesen har ca. 1300 avgiftspliktige anløp årlig, med totalt ca. 16.300.000 BT (2015). I 2015 ble det lastet / losset ca. 9.000.000 tonn gods, hvorav omlastning av oljeprodukter fra Russland utgjorde ca. 6.500.000 tonn og utskipning av jernmalm ca. 1.600.000 tonn. I 2015 hadde havnevesenet ca. kr. 26.100.000,- i driftsinntekter, av dette utgjorde avgifter ca. kr. 8.000.000,-. Driftsutgiftene var ca. kr 21.600.000,-³.

3.2 Vadsø Havn KF:

Vadsø Havn KF ble opprettet i 2003 og er Vadsø kommunes havnefaglige organ. Foretaket er organisert etter kap 11 i kommuneloven om kommunale foretak. Foretaket skal ivareta de administrative, forvaltningsmessige og forretningsmessige oppgaver Vadsø kommune er tillagt etter havne- og farvannsloven. Foretaket ledes av Vadsø havnestyre som har 8 medlemmer, inkl 2 representanter



Figur: Organisasjonskart for Vadsø Havn KF (egen)

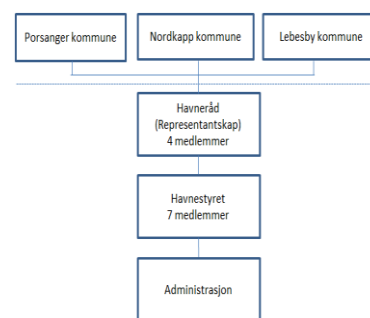
³ Kirkenes havnevesen, årsmelding 2015

fra brukerorganisasjoner og en ansattrepresentant. Den daglige ledelse og drift av Vadsø Havn KF forestås av havneadministrasjonen som har 5 årsverk, med havnesjef som leder. Vadsø Havn KF drifter kaier, arealer, lagerbygg, kontorbygg og terminalbygg etter forretningsmessige prinsipper. Det er ikke private kaianlegg som er i direkte konkurranse med havnas egne anlegg. Foretaket har 4 årsverk, og kjøper regnskaps-, IT-, økonomi- og personalforvaltningstjenester fra Vadsø kommune. I 2015 hadde Vadsø 2149 anløp med totalt 2.148.500 BT, driftsinntektene var kr. 6.600.000,-, netto driftsresultat kr. 638.000,- i regnskapsmessig mindre forbruk. Regnskapet føres etter kommuneloven.

3.3 Nordkappregionen Havn IKS

Nordkappregionen Havn IKS ble opprettet i 2014 for å ivareta kommunenes oppgaver etter havne- og farvannsloven, samordne havnevirksomheten i samarbeidsområdet, og aktivt arbeide for utvidelse av havnesamarbeidet med flere kommuner i regionen. Selskapets eierbrøk fordeler andelene mellom kommunene med Nordkapp 75 %, Lebesby 20 % og Porsanger 5 %. Nordkappregionen Havn IKS leier⁴ deltakerkommunenes havneanlegg og eiendommer, og står for drift, forvaltning, tilsyn og vedlikehold av disse. Selskapets representantskap (havneråd) er øverste myndighet i selskapet. Havnerådet består av 4 representanter med personlige vararepresentanter som valgt av kommunestyrene i deltakerkommunene. De samarbeidende kommunenes rettigheter og interesser som deleier i havnevesenet, utøves gjennom havnerådet.

Havnestyret består av 7 medlemmer med personlige varamedlemmer. Havnestyret har representasjon fra alle de samarbeidende kommunene. Havnestyret skal påse at havnevirksomheten er i overensstemmelse med vedtekter, havnerådets vedtak og lovbestemmelser, og fører kontroll med at havneadministrasjonen. Havnefogden forestår den daglige ledelse og drift av havnevesenet, og skal ellers følge de retningslinjer og pålegg havnestyret gir.



Figur: Organisasjonskart for Nordkappregionen Havn IKS (egen)

⁴ Jf. Egne avtaler mellom kommunene og selskapet.

Havneadministrasjonen hadde i 2015 5 årsverk og driftes fra selskapets kontor i Honningsvåg. Det kjøpes tjenester slik som regnskap, ISPS-vakthold, og formidling og utleie av spesifikke havneanlegg. Nordkappregionen havn IKS registrerte i 2015 2632 anløp med en samlet bruttotonnasje på 21.250.000. Samlede driftsinntekter utgjorde kr. 17.232.000,-, samlet regnskapsmessig resultat var kr. 1.508.000,-⁵.

4 Kommunale havnevirksomheter – mulige organisasjonsformer:

Reglene for hvordan kommunene skal organiseres og drives, er gitt i Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992. Loven ble senest endret i 2011. Kommunene kan enten organiseres etter formannskapsprinsippet eller de kan organiseres etter det parlamentariske prinsipp. Ett av siktemålene med den nye kommuneloven var å styrke kommunene som selvstendige politiske enheter. Utviklingen av kommunenes tjenester har medført at folk over tid mer forholder seg til kommunen som brukere og konsumenter enn som borgere. Det er en klar tendens til at kommunene etablerer flere virksomheter som har forretningsmessig preg og lar flere oppgaver løses utenfor kommunens organisasjonsstruktur. Man ønsker å gi virksomheter med stort innslag av forretningsmessig aktivitet, som tilbyr tjenester i konkurranseutsatte markeder en mer selvstendig stilling overfor øvrige kommunens administrative og politiske organer (St.meld. nr. 33 2007-2008)

Kommunens adgang til selskapsorganisering må avklares i forhold til de særlovene som pålegger kommunene å utføre ulike tjenester. Dersom særlovene ikke regulerer organisering av tjenestene, kan kommunene fritt organisere tjenester på den måte som kommunene selv finner hensiktsmessig. Havne- og farvannsloven gir kommunene offentligrettslige oppgaver, noe som medfører begrensninger i delegasjon av offentlig myndighet. Havnen kan organiseres som en del av kommunen som rettssubjekt, eller en eller annen form for interkommunalt samarbeid eller selskap. For den kommersielle havnevirksomheten for øvrig, som består av drift av havnefasiliteter med tilhørende tjenester, gjelder organisasjonsfrihet. (Østgård 2015).

De organisasjonsformene som i praksis står til rådighet for organisering av kommunale havnevirksomheter er:

4.1 Havnevirksomheten som del av kommuneadministrasjonen:

Kommunen kan organisere havnevirksomheten som del av kommunens administrasjon. Aktiviteten utføres da som en del av kommunenes interne driftsorganisasjon (KS 2002). I følge regjeringens forslag til ny havnestrategi er denne organisasjonsformen lite utbredt blant

⁵ Nordkappregionens havn IKS, årsmelding 2015

større havner. 79 av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB er organisert som del av kommunens administrasjon.

4.2 Kommunale foretak (KF)

Kommunelovens kapittel 11 gir muligheter for å organisere havnevirksomheten som kommunalt foretak. Organisasjonsformen innebærer at foretaket fortsatt er en del av kommunen, og er derfor ikke noe eget selskap med rettslig og økonomisk selvstendighet. Kommunestyret er foretakets øverste organ og oppnevner styremedlemmer. Foretaket ledes av et styre og en daglig leder med alminnelig myndighet til å treffe avgjørelser i foretakets saker. Hensikten med reglene om kommunale foretak er å legge til rette for at virksomhet som er mer forretningspreget virksomhet, men likevel et ønske om tett politisk styring. Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak og fastsette forskrifter til foretaket. Foretaksstyret har etter kommunelovens § 67 nr. 1 et ledelsesansvar og et overordnet ansvar for organiseringen av foretakets forvaltningsoppgaver og forretningsmessige virksomhet. Foretaket er underlagt kommunestyrets budsjettmyndighet. Foretak har en selvstendig stilling overfor kommuneadministrasjonen. Etter kommunelovens § 72 nr. 1 kan administrasjonssjefen instruere daglig leder om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken, såkalt utsettende veto. Et kommunalt foretak kan i likhet med en kommune aldri gå konkurs (KS 2002).

4.3 Interkommunalt styre/samarbeid, jf. kommuneloven § 27:

Etter kommuneloven § 27 kan to eller flere kommuner opprette et styre til å løse felles oppgaver (§ 27-samarbeid). Slikt samarbeid er ikke organisert som eget rettssubjekt, men tildeles en viss selvstendighet i beslutninger som angår virksomhetens drift og organisering.

4.4 Organisering etter selskapslovgivning:

4.4.1 Interkommunalt selskap:

Samarbeidet mellom flere kommuner kan organiseres som interkommunalt selskap (IKS), jf. lov 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskaper. Interkommunale selskap er eget rettssubjekt som rettslig og økonomisk er skilt fra deltakerkommunene. Loven gir muligheter for en organisasjonsform hvor det er muligheter for større politisk styring og kontroll enn det man har adgang til etter aksjeselskapsformen. Etter havne- og farvannsloven § 10 kan kommunens myndighet etter denne loven delegeres til interkommunale selskap. Selskapets øverste myndighet er representantskapet som er eiernes organ, og deltakernes eiermyndighet utøves i representantskapet. Representantskapet fastsetter regnskap, både drifts- og

investeringsbudsjett, økonomiplan og valg av revisor. Selskapsavtalen kan gi nærmere bestemmelser om at visse saker skal behandles av representantskapet. Representantskapet velger selskapsstyre, og fastsetter styrets funksjon, ansvar og myndighet gjennom selskapsavtale, vedtekt og retningslinjer. Det kan / skal være ansatte representert i styret, avhengig av antall ansatte. Styret forvalter selskapet på vegne av deltakerkommunene, har ansvaret for at de verdier som deltakerkommunene har i selskapet forvaltes forsvarlig og i tråd med selskapets formål. Som hovedregel ansettes daglig leder av styret, men det kan avtales at dette gjør representantskapet. Daglig leder er ansvarlig overfor styret for at administrasjonen fungerer. Styret fører tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten. Selskapet har sin egen formue og inntekter og svarer selv for sine forpliktelser. Det er selskapet selv som er part i kontrakter og har partsstilling i rettsaker og overfor forvaltningsmyndighetene. Deltakerne i selskapet har samlet ansvar for selskapets forpliktelser, men hver deltaker har et ubegrenset ansvar for en på forhånd avtalt andel (prosent eller brøkdel) av de totale forpliktelser (KS 2002).

4.4.2 Aksjeselskaper:

Aksjeselskapsformen er regulert i aksjeloven av 1997. Selv om organisasjonsformen i utgangspunktet tiltenkt private aktører og er utviklet for virksomheter med økonomisk formål, kan kommuner likevel benytte seg av den. Det er som hovedregel ikke adgang til å delegere offentlig myndighet til et aksjeselskap. En kommune kan være eneaksjonær, men også samarbeide med private. Styret i et aksjeselskap har i utgangspunktet større økonomisk handlingsrom enn styret i et IKS (KS 2002).

5 Teoretisk grunnlag

5.1 Utviklingstrekk i organiseringen av norsk offentlig sektor

Tradisjonelt har forvaltningen vært organisert slik at friheten til å lede blir mest mulig begrenset og mulighetene for intern og ekstern kontroll størst mulig. De folkevalgte organer vedtar mål og oppgaver, ressurser til disposisjon, og gjennom sitt virke foretar de interesseavveining og begrunner sine beslutninger. Gjennom forvaltningspolitikken forsøker myndighetene indirekte, ved beviste forandringer i forvaltningens administrative apparat gjennom formelle strukturer, prosedyrer og personale, å påvirke den utadrettede offentlige politikken (Christensen, Egeberg m.fl. 2010). Siden 60-tallet har det organisasjonsfaglige miljøet i Norge og Norden vært sterkt preget av den humanistiske og demokratiske tradisjon som oppstod i kjølvannet av Human Relations. Disse bygger på et optimistisk menneskesyn

med tro på at frihet skaper motivasjon, ansvarlighet, kreativitet osv. Disse kan ha inspirerte partene i norsk arbeidsliv (LO / NAF) og bidratt til utvikling av arbeidsmiljøloven som regulerer arbeidslivets partssamarbeid. (Torsteinsen, 2012, Christensen, Egeberg m.fl. 2010). Mens andre land la vekt på privatisering av offentlig sektor var man i Norge mest opptatt av indre reformarbeid (Christensen m.fl. 2012). Offentlig sektor har de siste 25 – 30 årene også hentet inspirasjon til organisasjonsoppskrifter fra metoder for organisering i næringslivet. New Public Management er et samlebegrep for mange analyser og organisasjonsoppskrifter om hva som anses som gode løsninger for en mer effektiv styring av offentlig virksomhet. Et tydeligere skille mellom politikk og forvaltning gjennom oppdeling av etater som tidligere var under tett politisk styring blir stadig mer vanlig (Torsteinsen 2012, Christensen, Egeberg m.fl. 2010).

5.2 Et instrumentelt perspektiv

En instrumentell tilnærming til organisering av offentlige organisasjoner / forvaltningens administrative apparat er at man gjennom beviste valg utformer formelle strukturer og prosedyrer, for best mulig kunne realisere offentlige mål. Organisasjonens struktur er framkommet på grunnlag av rasjonell tilpasning for å løse sine oppgaver. Organisasjonens medlemmer handler formålsrasjonelt og resultatene blir slik forutsatt. Beslutningsprosessene bygger på en formålsrasjonalitet hvor man i har kunnskaper om alternative handlemåter, årsaker og virkning, om sammenhenger og utfall, og konsekvenser og effekter av ulike alternativer.

Den instrumentelle tilnærmingen bygger på en optimistisk tro om at man kontinuerlig kan forutse utfordringer og problemer, og på rasjonelt vis kunne vurdere alternative løsninger og velge den løsning som maksimerer måloppnåelse. Slike prosesser vil også gjelde for organisasjonsmessige tilpasninger ved at valg av organisasjonsform kommer som følge av formålsrasjonelle handlinger hvor man velger den organisasjonsformen som best oppfyller krav til resultat. I en hierarkiskform ses organisasjonen som enhetlig, hvor mål vektlegges og man har gode kunnskaper om sammenhenger mellom mål og midler, hvilke handlingsalternativer som er hensiktsmessige og om hvordan resultatet av handlingene bidrar til å oppnå de resultater man ønsker. Organisasjoner som bygger på samarbeid med andre aktører og som består av flere enheter og posisjoner som kan ha til dels motstridende mål, interesser og kunnskaper tilpasses organisasjonen på grunnlag av forhandlinger, kompromisser og koalisjoner. Ingen aktører kan på egenhånd realisere sine målsettinger uten å tilpasse seg de øvrige. De enkelte enhetene kan handle formålsrasjonelt, men resultatene vil

også avhenge av hvilke tilgjengelige ressurser andre har og hva de gjør. På grunn av begrensede ressurser og kunnskaper vil det være vanskelig å opptre fullstendig formålsrasjonelt. Organisasjoner vil da forsøke å finne tilfredsstillende løsninger – satisfisering i stedet for maksimering (Christensen, Egeberg m.fl. 2010, Torsteinsen 2012, Jacobsen og Thorsvik 2013).

En instrumentell tilnærming innebærer at man har fullstendige kunnskaper om ulike organisasjonsoppskrifter, hvorledes de fungerer og effekter. En konsekvens av et slikt syn kan være at nye organisasjonsoppskrifter betraktes som ferdigutviklede. De trenger ikke å bli bearbeidet og tilpasset. De installeres og iverksettes i form av nye strukturer, prosesser og rutiner. En slik prosess bygger på forestilling om at en organisasjon har rasjonelt orienterte ledere som kritisk vurderer hva man har behov for. Man forutsetter at det foregår en rasjonell prosess der man skaffer seg grundig kunnskap om ideer og virkningsmekanismer i organisasjonen det skal overføres fra, og at man klarer å gjenskape disse betingelsene så nøyaktig som mulig i egen organisasjon (Røvik, 2007:248).

I et instrumentelt perspektiv er styring bruk av spesifikke virkemidler for å treffe og iverksette kollektive beslutninger. Det offentlige apparatet organiseres eller struktureres på en slik måte at lederskapet sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og ivaretar samordning av organisasjonsenheter og organisasjonsmedlemmer som har spesialiserte roller og funksjoner. Lederskapet kan styre på forhånd gjennom å regulere atferd med formelle rammer, men også styre i etterkant gjennom ulike formelt organiserte kontrollmekanismer. Ledelse sammenfaller med styring. Lederskapet utøves av aktører i hierarkisk høyere posisjoner, og disse bruker formelle organisasjonsstrukturer for å fremme organisasjonens mål (Christensen, Lægreid m.fl. 2009).

5.3 Institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv

En instrumentell tilnærming til utforming av forvaltningen bygger på at den politiske og administrative ledelses handlingsrom er begrenset av en rekke kontekstuelle føringer eller rammebetingelser. Handlingsalternativene begrenses av formelle trekk ved den formelle oppbyggingen av det politisk-administrative systemet, administrativ kultur og omgivelsesfaktorer. I følge kulturperspektivet vil uformelle normer og verdier utvikles som følge av tilpasning til internt og eksternt press. Gjennom uformelle normer og praksiser utvikler organisasjoner seg gradvis mer komplekse. Organisasjonskulturen vil samvirke med formell struktur for å influere holdninger og handlinger. I følge Christensen kan en offentlig organisasjon som «etableres i en bestemt tidsperiode og får fødselsmerker som kan være

karakterisert av bestemte kulturelle kontekster eller normer og verdier, noe som vil prege dem seinere (Christensen, Læg Reid m.fl. 2009). Kulturelt mangfold vil medføre at organisasjoner over tid blir ulike. I et institusjonelt (kultur) perspektiv kan ledelse ses som alternativ til tradisjonell styring. Økt desentralisering og fristilling i offentlig sektor er koblet sammen med overgang fra overordnet styring til ledelse og mål- og resultatstyring. I stedet for å instruere og kontrollere må offentlige ledere i sterkere grad støtte, stimulere og motivere. Ledelse betraktes som viktigere enn instrumentell styring. Som resultat av dette står ideen om indirekte normativ styring sterkere. Ledelse retter seg mot ikke-instrumentelle forhold som f.eks. sosialisering basert på historiske tradisjoner og fellesskap, læring, personlig utvikling. Styring og ledelse kan også gå over i hverandre, som når ledelse bidrar til å støtte opp om styringen fordi det er sammenfall i normer og verdier, eller når den uformelle struktur støtter opp om formell struktur (Christensen, Læg Reid m.fl. 2009).

I ny-institusjonell teori ser man på organisasjonen som åpne systemer omgitt av omskiftelige omgivelser med ulike former for påvirkning og press. Organisasjoner preges av at det til enhver tid i omgivelsene er noen dominerende, men også omskiftelige verdier og normer for hva som er akseptable og riktige organisasjonsprinsipper. For og lykkes må organisasjonene tilfredsstillende krav og forventninger fra omgivelsene om hva som er fornuftige eller effektive måter å organisere og gjennomføre arbeidet på (Røvik 2009). Organisasjoner vurderes ut fra om de bruker strukturer, prosesser, og ideologier som faller sammen med hva viktige grupper i omgivelsene mener er rasjonelt, effektivt, rimelig, rettferdig, naturlig og moderne. Begrepet «institusjonaliserte omgivelser» peker på at man ikke bare, og i blant ikke primært, er opptatt av de tjenester og produkter en organisasjon skaper. (Brunsson & Olsen 1990). Denne påvirkningen er ofte så betydelig at omgivelsenes verdier, holdninger og meninger tas inn i organisasjonene selv om de ikke bidrar i forhold til organisasjonens egne målsetninger. Konsekvensen kan bli at ledelsen har ikke frihet til å velge de strukturer og prosesser som de selv vurderer som mest formålsrasjonelle. Organisasjonene blir gjennom ulike homogeniseringsprosesser mer og mer like (isomorfi). (Røvik 2009, Brunsson og Olsen 1990).

Etter tusenårsskiftet har det skjedd en dreining hvor tyngdepunktet for organisasjonsideer flyttes fra fokus på ledelse til styring. Idestrømmen har mye til felles med den instrumentelle og rasjonalistiske tenkningen i perioden 1940 – 1970, å omtales som «nyrasjonalisme». Dette kommer til uttrykk som rehierarkisering og avbyråkratisering i moderne organisasjoner. Kjennetegn på dette er en økende styringsoptimisme, top-down orientering,

vitenskapsorientering og et mer individualiserende og rasjonalistisk menneskesyn. Oppslutning om utflating, fleksibilisering og mål- og resultatstyring kan forstås som formaliserte styringssystemer, preget av en slik nyrasjonell dreining og styringsoptimisme (Røvik 2007).

Moderne og store organisasjoner er multistandardorganisasjoner som *«på rutinemessige basis fanger opp, inkorporerer og evner å leve med mange ulike populære organisasjonsideer som ofte er adoptert nokså ukoordinert fra ulike deler av omgivelsene»*. Ideene og oppskriftene passer nødvendigvis ikke sammen. Dersom organisasjonsideer er forstyrrende eller i betydelig i motsetningsforhold til kjernevirksomhet, kan organisasjoner løse dette gjennom modifiseringer, omforming eller ”frikopling” mellom system og praksis. En utfasing eller av-institusjonalisering av et institusjonalisert formelement, skjer enten som følge av politisk press, modellen taper legitimitet, status og oppmerksomhet, eller på grunn av negative erfaringer eller svak strukturell forankring (Røvik 2007).

5.4 New Public Management - en innføring

NPM representerer en reformbølge med opphav i nyliberalismen i Storbritannia, New Zealand og Australia, og har sitt teoretiske utspring fra akademia i USA. Felles for de NPM inspirerte ideene er antagelsen om at offentlig sektor over tid har vokst seg for stor, kostbar og lite tilpasningsdyktig. NPM nedtoner forskjellene mellom private og offentlige sektor, og framhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private kan overføres til offentlige organisasjoner. New Public Management bygger på to hovedretninger. Den første retningen bygger på nyere økonomiske teorier som public choice, prinsipal-agent-teorien og transaksjons-kostnadsanalyse. Felles for disse er at de er kontroll- og kontraktorientert og fokuser på at aktører maksimerer egennytten. Den andre teoretiske retningen bygger på management teorier dvs. oppskrifter for innfor ledelse og organisasjon. NPM skal bidra til markedsretting og brukerorientering. Produksjonsorientering skal oppnås ved bruk av målformulering, resultatkrav, resultatmåling og resultatvurdering, og konkurranseutsetting av oppgaver som virkemiddel for å fremme effektivitet. Styring og kontroll ivaretas gjennom disaggregering av organisasjonen, kontrakter og delegert myndighet, og bruk av hierarkisk struktur som erstatning for (de fraværende) markedsmekanismene som virkemiddel for å styre underordnedes motiver for handling (belønning og sanksjoner) (Røvik 2007, Torsteinsen, 2012).

Kritikere av NPM hevder at offentlige interesser er forskjellige seg fra private interesser. Offentlig sektor må tas hensyn til et bredere sett av mål og verdier, og mange hensyn må vurderes mot hverandre. Demokratiske hensyn, rettsstatlige verdier og hensyn til fellesskapet tillegges en helt annen vekt i offentlige organisasjoner enn i private organisasjoner. Det argumenteres for at ledere i offentlige organisasjoner er ansvarlige overfor borgerne og velgerne mer enn overfor aksjonærer eller interessegrupper. Dette utfordrer tradisjonelle forvaltningsmessige verdier slik som upartiskhet, likebehandling, demokrati, åpenhet, innsyn og forutsigbarhet fra offentlige organisasjoner. (Torsteinsen 2012, Christensen, Egeberg m.fl. 2010).

I kjølvannet av NPM – reformer har det dukket opp såkalte Post-NPM reformer. Disse har lagt vekt på tiltak som kan styrke felles korpssånd, verdibasert ledelse, teambygging, samarbeid, medvirkning fra berørte parter og tillitsfremmende tiltak. Man ønsker en kulturell endring i offentlige organisasjoner gjennom styrking av det offentlige etos, kollegialitet og felles forståelse av normer og verdier som skal binde sammen organisasjonene (Christensen, Lægreid m.fl. 2009).

I norsk forvaltning har mål- og resultatstyring og organisasjonsstrukturell fristilling vært de to NPM-komponentene som har vært mest sentral (Christensen, Egeberg m.fl. 2010).

5.5 Strukturell fristilling - utflating og fleksibilisering – som styringsverktøy

Kommunene kan ha flere grunner til å vurdere alternative måter å fristille kommunale virksomheter og tjenester. Viktigste formål er å oppnå bedre effektivitet og kvalitet til lavest mulig pris. Andre hensyn kan være konkurransemessig likestilling med andre aktører, rettssikkerhet, offentlighet og innsyn, og betydningen av politisk styring og kontroll (KS 2002). Begrepet styring brukes i studiet hovedsakelig i betydning av at man utformer organisasjoner på en spesifikk måte for å påvirke medlemmenes handlemåte og atferd.

Den teoretiske forankringen av fristilling knyttes til Rational Choice som teoretisk retning. Tanken er på den ene siden at politikken skal kunne konsentreres om de store spørsmålene, og på den andre siden at forvaltningen skal kunne ta seg av de mindre problemstillingene. Underordnede enheter i forvaltningssystemet søkes tildelt en stadig større grad av fristilling fra detaljstyring, noe som begrunnes i at den daglige virksomheten kan skjøtes like godt eller bedre innenfor rammene av mer generell styring fra sentralt hold. Fristilling av kommunal

virksomhet som idé eller organisasjonsløsning kan i denne sammenhengen oppfattes som det instrumentelt rette verktøyet for å gjøre tjenesteproduksjonen mer effektiv (Torsteinsen 2012).

Det er nødvendig å avklare graden av fristillingen ut fra ulike styringsprinsipper for politisk innflytelse, styring og kontroll. Selv om man over en lang tidsperiode har fristilt deler av den offentlige forvaltningen, var det først på 1990-tallet man fikk en opprydding og klargjøring av begrepet fristilling (Torsteinsen 2012). Indre fristilling innebærer horisontal spesialisering som fokuserer på inndeling av organisasjonen i adskilte strukturer som har spesialiserte / ensartede oppgaver. Dette kan blant annet skje ved at administrative enheter blir opprettet, flyttet og oppgaver omfordelt. Indre fristilling kan også føre til endringer i prosedyrereglene i form av liberalisering eller ved frigjøring fra felles gjennomgående regelverk knyttet til lønns- og personalsystem, budsjettssystem og målstyringsteknikker. Den ytre fristillingen fokuserer på vertikal (strukturell) spesialisering med reorganisering av forvaltningsbedrifter gjennom tilknytningsform vis a vis overordnede politiske og administrative myndigheter.

5.6 Mål og resultatstyring – som styringsverktøy

Mål- og resultatstyring er forbundet med New Public Management som reformbølge. Som et instrumentelt system skal mål- og resultatstyring ideelt baseres på mål som politikere formulerer, og disse skal igjen reflektere ønsker og behov i befolkningen. Politisk definerte mål skal så realiseres ved at administrasjonen iverksetter. Administrasjonen skal rapportere tilbake om oppnådde resultater, og det skal brukes et belønningssystem for å korrigere atferd utfra informasjon om oppnådde resultater (Christensen, Læg Reid m.fl. 2009)

En instrumentell tilnærming til målformulering og målutvikling forklarer 3 hovedretninger for utvikling av mål: - Utvikling av mål baseres på en rasjonell analyse av mål – middel - konsekvens sammenhenger (economic man), utvikling av målsettinger bygger på begrenset rasjonalitet hvor mål tilpasses disponible ressurser eller vice versa (administrative man), og mål dannes som følge av forhandlinger, koalisjoner eller kompromiss mellom beslutningstakere og interessenter. I et kulturelt perspektiv forklares målutvikling som resultat av en gradvis prosess som følge av påvirkning fra holdninger og handlinger i organisasjonen. Ut fra et myteperspektiv (ny-institusjonell) utvikles og bestemmes mål som en prosess etter påvirkning fra omgivelsene. Mål bidrar til å styrke organisasjonens legitimitet, mens underliggende struktur, både formell og uformell, styrer beslutningsadferden til medlemmene. Mål kan brukes til å strukturere og designe organisasjoner (Christensen, Læg Reid m.fl. 2009).

Målene organiseres i et hierarki hvor mål på lavere nivå blir midler til å realisere mål på overordnet nivå. I offentlig sektor er de offisielle målene som også benevnes visjoner, generelle rettesnorer for organisasjonen og ofte svært abstrakt og uoppnåelig. Strategier utfyller målbeskrivelser ved at de har til hensikt å beskrive hva man vil gjøre for å nå målene. Operasjonelle mål er spesifiserte, eksplisitte og standardiserte, typiske produksjonsmål og kvalitetsmål, men kan også være dynamiske ved at de fokuserer på stadig forbedring, ytelsesøkning og endring, og er ofte forbundet med en instrumentell tenkemåte, dvs. konkrete forhold i form av at de skal bidra til å oppnå er noe eksakt og målbart. (Jacobsen og Thorsvik, 2013, Christensen, Lægred m.fl. 2013).

6 Drøfting og analyse av empiri

6.1 Utbredelse av ulike organisasjonsformer i landet og Finnmark:

På landsbasis er 185 kommuner eiere i offentlige havner. Av de 130 havnene som innberetter årlige godsomslag til SSB er 79 organisert som del av kommunens administrasjon, 36 er organisert som kommunale foretak, 3 havner er organisert som § 27-samarbeid, 9 havner er organisert som IKS, og kun 1 havn er organisert som AS (Bydrift Longyearbyen AS). En rekke norske havner er eiere av datterselskaper som er organisert som AS. Slike datterselskaper har som oftest ansvar for klart avgrensede forretningsområder, som i Stavanger hvor Risavika Havn AS står for havnedriften, mens i Oslo Havn er utvikling av bestemte eiendommer lagt til datterselskapet HAV Eiendom AS (Nasjonal havnestrategi, 2015). I Finnmark er kommunalt foretak den alminneligste organisasjonsformen. Foretakene har i gjennomsnitt 3 – 4 årsverk, det er vanligst at havnestyrene har 5 representanter. Mindre fiskerihavner synes å være organisert som del av kommunens tekniske driftsenhet. Tabellen nedenfor viser oversikt over kommunale havner i Finnmark, organisasjonsform og antall styrerepresentanter og antall ansatte, pr august 2016:

Kommune	Havn	Administrasjonssenter	Organisasjonsform	Styre	ansatte
Alta	Alta Havn KF	Alta	Kommunalt foretak	5 repr (inkl ansatt og bruker)	3
Loppa	Loppa havn	Øksfjord	Inngår i teknisk driftsenhet,	-	-
Hasvik	Hasvik havn	Breivikbotn	Inngår i teknisk driftsenhet,	-	-
Måsøy	Havøysund havnevesen Måsøy KF	Havøysund	Kommunalt foretak	6 personer i styret	2
Hammerfest	Hammerfest havn KF	Hammerfest	Kommunalt foretak	11 (inkl ansatt rep.)	14
Kvalsund	Kvalsund drift	Kvalsund	Inngår i teknisk driftsenhet,	-	-
Nordkapp	Nordkapp, Porsanger og	Honningsvåg	IKS	Havnråd. 3 repr Havnestyre 5 repr	4
Porsanger	Lebesby havn IKS,				
Lebesby					
Gamvik	Gamvik-Nordkyn havn KF	Mehamn	Kommunalt foretak	5 repr	1
Berlevåg	Berlevåg Havn KF	Berlevåg	Kommunalt foretak	-	2
Båtsfjord	Båtsfjord Havn KF	Båtsfjord	Kommunalt foretak	5 repr	3
Vardø	Vardø Havn KF	Vardø	Kommunalt foretak	5 repr	6
Vadsø	Vadsø Havn KF	Vadsø	Kommunalt foretak	8 (inkl ansatt rep)	4
Nesseby	Nesseby	Varangerbotn	Inngår i teknisk driftsenhet,	-	-
Tana	Tana	Tana Bru	Inngår i teknisk driftsenhet,	-	-
Sør-Varanger	Kirkenes havnevesen		Resultat enhet i kommunen	5 repr	7

Tabell; egen, Kilde: www.Bisnode.no (tidligere Ravn.no)

- = ikke definert

6.2 Forskningsspørsmål: Hvordan kan forstå valg av organisasjonsmodell i et instrumentelt, institusjonelt og ny-institusjonelt perspektiv

Kommunenes Sentralforbund⁶ anbefaler at før man iverksetter fristilling bør man fokusere på og avklare formålet med sitt eierskap til organisasjonen, og med dette som grunnlag finne den fristillingsformen som er mest hensiktsmessig. I et instrumentelt perspektiv kan man forvente å finne beskrivelser av formålet med, og hvorledes havnenes, organisasjon tenkes strukturert som følge av fristillingen. I omgivelsene finnes det normer, holdninger og verdier om hvordan offentlig sektor bør organiseres, og som gjennom f.eks. lovgivning, sosialisering og forventninger påvirker organisasjonenes valg.

6.2.1 Vadsø Havn KF – bakgrunn for valg av organisasjonsform

I bystyresak⁷ 088/2003 vedtok Vadsø Kommune med 15 mot 10 stemmer å etablere Vadsø Havn KF. Havna hadde inn til da vært en kommunal enhet. Initiativ til endringen som kom fra havnestyret som var et politisk utvalg underordnet bystyret. Begrunnelsen for initiativet har ikke latt seg dokumentere. Saksdokumentene belyser at ved bystyrebehandlingen anbefalte rådmannen og formannskapet å ikke fristille havnevirksomheten, men å utrede saken nærmere. I saksdokumentene pekte rådmannens på at endringsforslaget ikke vurderte rasjonalisering, effektiviseringsgevinster eller inneholdt annen form for analyse. Rådmannen hevdet at havna ikke på selvstendig grunnlag var rustet til å ivareta økonomiske eller forvaltningsmessige forhold, og foreslo på sin side å inkorporere havnefunksjonene i politisk utvalg for plan, næring og miljø, med begrunnelse at dette ville bidra til helhetstenkning, større engasjement og være et vitalt løft for havneutvikling.

6.2.2 Nordkappregionen Havn IKS – bakgrunn for valg av organisasjonsform

For å forklare begrunnelse for opprettelsen av Nordkappregionens havn IKS er et nødvendig å trekke de historiske linjer tilbake til opprettelsen av Nordkapp havn KF i 2002. Ved opprettelsen av foretaket vektla kommunestyret⁸ behov for å skille ut den ordinære forretningsmessige driften av havna fra kommuneadministrasjonen for øvrig. På denne måten ville man skape et skille mellom den overordnede politiske styringen av havna, og den ordinære forretningsmessige driften. Man mente at styrearbeidet burde overlates til et ”profesjonelt styre” og ikke skje på politisk grunnlag. Man viste også til at dette var en trend

⁶ Kommunens Sentralforbund 2002

⁷ Kommunestyret i Vadsø kommune benevnes «bystyre»

⁸ Nordkapp kommunestyre, sak 41/02.

blant kommunene i Finnmark. Man så tidlig potensiale for næringsutvikling⁹ ved samarbeid med Porsanger kommune. Porsanger kommune¹⁰ som ikke hadde egen havnevirksomhet, så på sin side fordelene med samarbeid, og ønsket å utvikle et konkurransedyktig havnetilbud som tiltak for å tilrettelegge for økt næringsaktivitet. Med utgangspunkt i regjeringens skipsfartsstrategi (som framhevet havnesamarbeid for å tilrettelegge for konkurransedyktig sjøtransport) og selskapets egen strategiplan, tok selskapet initiativ til driftssamarbeid med Lebesby kommune. Utgangspunktet var at Lebesby havn ikke hadde egne ansatte og kjøpte alle driftsoppgaver av utviklingsavdelingen i Lebesby kommune. Utredningen som ble lagt til grunn for beslutning om samarbeid framhevet at Lebesby kommune ville de største gevinstene ved et samarbeid. Dette var gevinster i form av profesjonell ledelse, kompetanse og utvikling, felles markeds- og næringsutvikling rettet mot reiseliv, havbruk, fiske og petroleumssektoren, samt stordriftsfordeler innen drift og vedlikehold. Rapporten avdekket ingen vesentlige ulemper, og konkluderte med at *«det ikke er mye som taler mot et samarbeid mellom de to havnene¹¹»*. For havneselskapet var inkluderingen kurant, da samarbeid allerede var en del av deres selskapsstrategi og man kunne enkelt inngå likelydende selskapsavtale som tidligere IKS-avtale. Nordkappregionen Havn IKS ble opprettet i 2014. Den administrative organisasjon ble videreført. Uttalelse fra en av informantene utdyper argumentene bak selskapsdannelsen slik: *«Samarbeidet har gjort det mer interessant å arbeide med havneoppgaver, man jobber for hele regionen og har større innflytelse enn om man var en enslig saksbehandler i kommunen. Kompetanse er viktig. Verden er blitt innviklet, det er regler og komplekse forhold som krever spisskompetanse. Vi opplever at alle har gevinst av samarbeidet, man utnytter hverandres kompetanse, får utfordrende arbeidsoppgaver. Det har vært positivt»*. Behovet for profesjonalisering, spisskompetanse og markedsutvikling som kommunene ikke klarer å løse selv, har vært en drivkraft for alle samarbeidskommunene, og forklares av en informant slik; *«Slik havne- og farvannsloven har utviklet seg og konkurransen blant næringsaktørene som har blitt ganske skarp, har f.eks. hurtigrutesaken tydeliggjort at det å drive venstrehåndsarbeid mot kundene går ikke»*.

⁹ Intervju med NR Havn IKS,

¹⁰ Porsanger kommunestyre, sak 19.12.2007.

¹¹ Nordkapp Næringshage, Vurdering av mulig driftssamarbeid mellom Nordkapp og Porsanger Havn IKS og Lebesby-Kjøllefjord Havn KF, 25.10. 13

6.2.3 Kirkenes havnevesen – bakgrunn for valg av organisasjonsform

Spørsmålet om organisering av Kirkenes havnevesen var gjenstand for 3 utredninger i perioden 2001¹² – 2004¹³. Den første utredningen ble foretatt av ekstern konsulent¹⁴ som konkluderte med «*at på grunn av havnens forholdsvis omfattende forretningsmessige virksomhet, anbefales havna organisert som kommunalt foretak*». De to påfølgende utredningene ble gjennomført internt av utvalgte medlemmer fra havnestyret, og hvor sekretariatsfunksjonen ble tillagt plan- og utviklingsavdelingen. Bakgrunnen var «*en rekke uklarheter ved organisasjonen, slik som uklar ledelse som følge av manglende stillingsinstruks for havnesjefen, uklar intern ansvarsfordeling med manglende fullmakter og manglende medvirkning for havneadministrasjonen ved planlegging av havneutbygging og fremtidig satsning i Kirkenes havn*» (sitat fra havnestyresak 01/008)¹⁵. Selv om utvalgene kom fram til forskjellige anbefalinger for organisasjonsstruktur for havnevirksomheten, var det de økonomiske betraktninger som ble vektlagt i begge utredningene. I utredningene heter det bl.a: «*kan man vanskelig se at havnevesenet vil bli økonomisk uavhengig av kommunestyret i overskuelig framtid*», og «*med den gjeldsbelastning havnevesenet dermed har, finner utvalget det lite realistisk at virksomheten vil være selvfinansierende før kapasitetsutnyttelsen blir vesentlig forbedret. I mellomtiden vil utfordringen være å minimalisere havnevesenets kostnader*». Den endelige anbefalingen for organisering av havnevirksomheten var følgende: «*Den politiske og strategiske styring av havnevirksomheten legges til et nyopprettet samferdselsutvalg¹⁶*» underlagt utvalg for plan, miljø næring. «*Det opprettes stilling som saksbehandler for kommunikasjonsplanlegging i Plan- og utviklingsavdelingen.... Stillingen som havnesjef inndras. Havnevesenets operative virksomhet og fysiske kontrollfunksjoner overføres til Teknisk etat¹⁷....*». Mens utredningsarbeidet pågikk ble havnevesenet en kommunal enhet, dette som følge av lov av 22. desember 1999 nr. 102 som innebar at kommunale virksomheter som ved lovens ikrafttredelse var organisert som kommunal bedrift innen utgangen av år 2003 måtte være omorganisert til et kommunalt foretak, i motsatt fall vil havnestyret bli ansett som fast utvalg etter kommunelovens § 10.

Informasjon fra intervjuene forklarer at ved siden av de økonomiske argumentene var begrenset kapasitet i havneadministrasjonen også en kritisk faktor som ble vektlagt ved

12 Sør-Varanger kommune; Utvalgsrapport «Havnevesenets fremtidige rolle» 16.07.2012, arkivsak 03/02363/001

13 Sør-Varanger kommune; Utvalgsrapport «Kvamsdalsrapporten», arkivsak 05/369, havnestyresak 005/05

14 Konsulentselskapet Fuglum 2001, anbefalinger for organisering av Kirkenes Havn, arkivsak 03/02363.

15 Sør-Varanger kommune; arkivsak 03/02363/001

16 Sitat fra utredning «Havnevesenets fremtidige rolle».

17 Sitater fra «Kvamsdalsrapporten».

vurdering av egnet organisasjonsform: «*Organisering i et KF på det tidspunktet ville vanskeliggjøre arbeidet, man ville ikke være i stand til å legge så mye ressurser som ville trenges inn i et KF, man ville derfor forsikre seg om at nødvendige ressurser var tilgjengelig, ekspertisen fantes i kommunen, planleggere. På den tiden hadde man næringsavdeling som kunne bistå havneutviklingen, og plankapasitet, var hovedargumentasjon som man brukte som for at havnevirkksomheten skulle være en enhet i kommuneorganisasjonen*». Dette inntrykket forsterkes av andre observasjoner fra intervjuene; «*Man har vært rimelig samstemt om at hovedfokus for havna har vært å tilrettelegge for større aktivitet og prosjekter, både kommunestyret og administrasjonen har vært samstemt om at alle krefter måtte felles legges til grunn for å få til satsningen*». At det likevel forelå en viss drakamp kan uttalelsen i intervju bidra til å forklare: «*litt av beveggrunnen var slik jeg i ettertid ser det er, er at man har mer vilje til maktutøvelse og styring enn vilje til å få til en effektiv drift av havna, for å si det slik. Dvs. man ønsker å være i posisjon til fortsatt å kunne gripe inn og kontrollere over havnestyrets disposisjoner. Og det går i all hovedsak i på saker som ikke er trivielle*».

Havnestyret vedtok¹⁸ i 2005 å utsette omorganisering av havnevesenet på ubestemt tid. Sør-Varanger kommunestyre vedtok i sak 033/07 å innføre en 2 utvalgsmoell som består av strategi / formannskapet og driftsutvalg. For havnestyrets del innebar vedtaket ingen endringer da havnestyret opprettholdt sine fullmakter slik de ble tildelt i vedtekt i 1999. Kommuneadministrasjonen gikk i 2007 over til en to-nivå organisering med noen tilpasninger – den såkalte Sør-Varangermodellen¹⁹ med beslutningsnivåene rådmann og enhetsledere. Strukturendring innebar en delvis innføring av resultatenhetsmodellen, hvor havneadministrasjonen ble en resultat enhet direkte underlagt rådmannen. Høsten 2014 ble havneadministrasjonen underlagt kommunalsjef for tekniske tjenester. Denne ordningen ble formalisert i «*funksjonsbeskrivelse for administrativ ledelse i Sør-Varanger kommune*²⁰ og i administrativt delegasjonsreglement²¹».

6.2.4 Felles analyse og drøfting

Både Sør-Varanger kommune, Nordkapp, Porsanger og Lebesby kommuner har i sine organisasjonsutredninger vektlagt formålsrasjonelle argumenter og velger den organisasjonsformen som de mener best oppfyller deres mål. For Sør-Varanger har de

¹⁸ Sør-Varanger kommune, organisering av havnevesenet – Havnestyresak 005/05, arkivsak 05/369

¹⁹ Sør-Varanger kommune, Valg av hovedstruktur - tonivåmodellen med lokale tilpasninger, 28.09.2006

²⁰ Sør-Varanger kommune, funksjonsbeskrivelse for administrativ ledelse i Sør-Varanger kommune, 01.05.2016

²¹ Sør-Varanger kommune, Administrativt delegasjonsreglement, 01.05.2016

økonomiske argumentene veid tyngst, samtidig som man argumenterer for at kommuneorganisasjonen ikke vil kunne konkurrere med en veletablert privat havnevirksomhet²². Det har tydeligvis foregått forhandlinger uten undersøkelsen har klart å kartlegge argumentene. Christensen, Egeberg m.fl. 2010, forklarer at de enkelte enhetene kan handle formålsrasjonelt, men resultatene vil også avhenge av hvilke tilgjengelige ressurser andre har og hva de gjør. Opprettelsen av Nordkappregionen Havn IKS tyder på en forhandlingsvariant hvor man har en felles oppfatning om man at i fellesskap kan optimalisere viktige elementer slik som måloppnåelse, sterkere økonomi, utvikling av spisskompetanse og profesjonalisering, felles markedsutvikling og brukersatisfisering. Rådmann og formannskap i Vadsø kommune brukte tilsvarende rasjonell argumentasjon, men fikk ikke gehør i kommunestyret, og begrunnelsen har ikke latt seg direkte dokumentere.

Organisering av de kommunale havnene kan forstås i et institusjonelt perspektiv. Desentralisering og operativ frihet er i takt med verdier slik som demokrati, selvstendighet og frihet (Torsteinsen 2012 s. 33). I perioden 2000 – 2003 var det som nevnt overgangsordninger i kommuneloven for overføring av kommunale bedrifter til foretak. Organisering av havner var et aktuelt tema i mange kommuner, og mange kommunale havneforetak ble opprettet i dette tidsrommet. Det forekom debatt og argumentering for organisering av kommunal sektor på flere nivå i omgivelsene, - det var en trend i tiden. Fra nasjonalt hold ble det argumentert sterkt for samarbeid innenfor kommunal havnevirksomhet. I Innstilling til Stortinget nr. 254 (1996 – 1997)²³ heter det bl.a. *«Komiteen vil peke på at havnesektoren ser ut til å være godt egnet til interkommunalt samarbeid. Alle de interkommunale havnesamarbeidene som til nå er etablert, fungerer meget godt og gir både havneiere og brukere store fordeler. I havne- og farvannsloven er det hjemlet adgang til å pålegge interkommunalt samarbeid der frivillige ordninger ikke fører fram»*. Nordkapp kommune antyder i saksdokumentene forut for oppretting av Nordkapp Havn KF at hva de øvrige kommunene gjør har betydning for deres vurderinger. Her heter det; *«En rekke havner og annen kommunal virksomhet er det siste året omdannet til kommunale foretak. I Finnmark gjelder dette foreløpig havnene i Alta, Båtsfjord og Loppa. I tillegg er det vedtatt at havnene i Hammerfest, Sør-Varanger og Vadsø skal bli kommunale foretak»*.

I omgivelsene finnes det normer, holdninger og verdier om hvordan offentlig sektor bør organiseres, og som gjennom f.eks. lovgivning, sosialisering og forventninger påvirker

22 Sør-Varanger kommune, Kvamsdalsrapporten 2003.

23 Innstilling til Stortinget nr. 254 (1996 – 1997) fra samferdselskomiteen om havner og infrastruktur for sjøtransport

organisasjonenes valg. Organisasjoner er avhengige av legitimitet. Disse prosessene medfører at organisasjoner innenfor samme type institusjonelle omgivelser utvikler antakelser om hva som er rasjonelt og fornuftig, og vil kunne bli stadig likere hverandre. Påvirkningen vil likevel kunne ha ulik styrke og gjennomslagskraft, noe som kan forklare hvorfor ideene i varierende grad tas i bruk, modifiseres eller avvises (Christensen, Egeberg m.fl. 2010, Røvik 2007). Dette kan bidra til å forklare hvorfor Vadsø bystyre mot rådmannens og formannskapet anbefaling valgte foretaksmodell for havna. Hvorfor Sør-Varanger kommune ikke gikk like langt i fristillingen av kan trolig også forklares i et institusjonelt (kultur) perspektiv. Organisasjoner institusjonaliserer seg gradvis mer komplekse ved å utvikle uformelle normer og praksiser, i tillegg til de formelle. Institusjonaliserte organisasjoner er mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav, men den får også nye og nødvendige kvaliteter som gjør at den kan løse oppgaver bedre. Det utvikles en robusthet mot reformforsøk eller omgivelsesdrevet endring. (Christensen, Lægreid m.fl. 2009, (Christensen, Egeberg m.fl. 2010). Sør-Varanger kommune hadde i denne perioden ingen kommunale foretak, og erfaring fra selskapsform (kraftselskap, avfallsselskap) var begrenset. I tillegg hadde man erfaring fra drift av havnevesenet som kommunal bedrift, noe som tydeligvis hadde sine dysfunksjoner, jf. overnevnte beskrivelse av bakgrunn. Det kan tenkes at kommunen avveide påvirkningen fra de institusjonaliserte omgivelsene mot interne institusjonelle forhold i sin beslutningsprosess, men det har ikke undersøkelsen klart å dokumentere. De kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon får betydning for de utviklingsveiene som organisasjonen følger siden, - og forklares som sti-avhengighet (Christensen, Lægreid 2009). «Gammel vane vond å vende», sier et norsk ordtak som kanskje forklarer det samme.

6.3 Forskningsspørsmål: Hvorledes brukes organisasjonsstruktur verktøy for styring

Fristilling har bl.a. til formål å skape tydelig rollefordeling mellom oppdragsgiver og utfører, og utfordrer aktørens evne til å utøve styring på distanse på den ene siden, og ha kontroll med utførelse og prestasjoner på den andre siden (Christensen, Egeberg 2010). For å belyse dette fokuserer undersøkelsen på to sentrale forhold, - bruk av hierarkisk struktur og mål som styringsverktøy.

6.3.1 Tema - Styring gjennom hierarkisk struktur

En effektiv oppgaveløsning forutsetter at den myndighet virksomhetene har, delegeres til underordnet nivå i så stor grad som det lar seg gjøre. For å sikre en tydelig styring og klar ansvars plassering, må det etableres en tydelig delegasjonsrekkefølge (Torsteinsen 2012).

I dokumentanalysen er vesentlige styringsdokumenter for havnene analysert. Dokumentene regulerer forhold slik som juridisk status, formål og målsettinger, eierandeler, representasjon, havnerådet sammensetning og myndighet (IKS), saksbehandlingsregler, havnestyrets sammensetning og myndighet, daglig leders ansvar og myndighet, økonomiske bestemmelser om budsjett, rapportering og tilsyn, arbeidsgiveransvar, bestemmelser om planlegging, vilkår for uttreden, oppløsning og vedtektsendringer etc. Dokumentene beskriver utførende hvorledes havnevirksomheten er strukturert, beslutningsnivåer og forholdet mellom prinsippal og agent.

Felles for havnevirksomhetene er at delegering av fullmakter er organisert hierarkisk med delegasjonsrekkefølge kommunestyre / generalforsamling – havnestyre – daglig leder. Et gjennomgående prinsipp i vedtektene er at prioriteringer skjer fra toppen i organisasjonen i form av at det er dette nivået som fastsetter rammebetingelsene og er ansvarlig i forhold til eierne / kommunestyrene. Fullmaktene innenfor fag, personal og økonomi begrenses på hvert nivå til de saker som er alminnelig for nivået, saker av prinsipiell karakter skal alltid løftes til høyere nivå.

Tabellen nedenfor viser i korte trekk fordeling av roller, ansvar og myndighet i havnevirksomhetene.

Oversikt over fullmakter og rollefordeling:										
Fullmakt / rolle	Nordkappregionens Havn IKS				Vadsø Havn KF			Kirkenes havnevesen		
	Kommunestyrene	Havneråd	Havnestyre	Daglig leder	Kommunestyre	Havnestyre	Daglig leder	Kommunestyret	Havnestyret	Rådmann
Oppnevner havneråd	x									
Oppnevner havnestyret		x			x			x		
Fastsette vedtekt for havnestyret		x			x			x		
Tilsyn med foretakets formål		x	x		x	x		x	x	
Vedta delegasjon til havnestyret		x			x			x		
Vedta delegasjon til daglig leder		x	x			x			x	x
Tilsyn med administrasjonen			x			x			x	x
Vedta lokale forskrifter			x			x			x	
Vedta enkelt vedtak		x	x	x		x	x		x	x
Ansette daglig leder og fastsette instruks			x			x				x
Utøve daglig ledelse av virksomheten				x			x			x
Utøve personalforvaltning				x			x			x
Vedta rammer for årsbudsjett og økonomiplan		x			x			x		
Vedta årsregnskap og årsberetning		x			x			x		
Innehar prokurafullmakt			x	x		x	x	x		
Arbeidsgiveransvar			x		x			x		
Oppnevne brukerrepresentater			x		x					
Oppnevne ansattrepresentant i havnestyret					x					

Tabell; egen, kilde Selskapsavtale og vedtekter

Som følge av at virksomhetene har ulik privatrettslig status er eiernes innflytelse vesentlig forskjellig. Selskapsavtalen er unik for det interkommunale selskapet. I det interkommunale selskapet har eierne gjennom selskapsavtalen kun indirekte kontroll med selskapet. Kommunestyrene i eierkommunene til Nordkappregionen Havn IKS oppnevner

generalforsamlingen i selskapet, kalt havnerådet. Havnerådet innehar i praktisk forstand tilsvarende rolle som kommunestyrene har for de øvrige havnevirksomhetene. Et fellestrekk er at de oppnevner havnestyrene, fastsetter vedtekter og derigjennom foretar delegasjon til havnestyrene. De fører tilsyn med havnevirksomheten, fastsetter de økonomiske rammene og vedtar årsregnskap og årsberetning. Havnestyrene fastsetter detaljbudsjett, betingelser for personalpolitikken. Et unntak er at havnestyret / selskapsstyret har arbeidsgiveransvar, i de øvrige virksomhetene har kommunestyrene denne rollen. Selskapsstyret og foretaksstyret ansetter daglig leder og fastsetter dennes instruks. I Sør-Varanger er rådmannen øverste administrative leder (daglig leder), og den operative friheten berører derfor særlig forholdet mellom rådmannen og enhetsleder. I henhold til resultatenhetsmodellen er enhetslederne delegert alle rådmannens fullmakter med unntak av ansettelser/oppsigelser og fastsetting av lønn. Rådmannens styring overfor enhetene utøves i form av utstrakt bruk av rutiner, prosedyrer og reglementer som regulerer hvorledes det skal prioriteres og besluttes. Eksempel er personalreglementer og økonomireglement.

Opplysninger fra intervjuene viser at daglig praksis samsvarer med intensjonene for den formelle styringen. De daglige lederne uttaler: *«Man ønsket jo et forholdsvis frittstående havnestyre som hadde de samme arbeidsoppgavene som et foretaksstyre, men at den administrative og politiske kontrollen i større grad var koordinert mot de kommunale kapasitetene. Man ønsket å sikre at det administrative samarbeidet var noenlunde lik det som en kommunal enhet gav muligheter til»* (om Kirkenes havnevesen).

Den organisasjonsstrukturen Kirkenes havnevesen har innebærer at den politiske ledelsen, dvs. havnestyret, i stor grad har tilsvarende fristilling som foretaksstyret, mens den administrative struktur er underordnet kommuneadministrasjonen. Dette er et interessant paradoks, og som kan skape forvirring om rollefordelingen. Uttalelser fra informantene kan være beskrivende for situasjonen;

«Det er positivt at vi kan se havna i en større sammenheng, mulighetene for samarbeid i en større administrasjon som kan utnytte kompetanse og kapasitet, i den fasen vi er i livet her i Sør-Varanger, så er betydningen av å se sammenhengen mellom havneutvikling og øvrig infrastruktur bygging er særdeles viktig. Fremtidig næringsaktivitet, akkvisisjon, knyttes opp til, og må ses mot havnas aktivitet». Uttalelsen peker på fordelene ved sentralisering. Styrken med dette kan være at man sikrer kvalitet i de administrative tjenestene, kan utnytte stordriftsfordeler og spisskompetanse som trengs for ulike oppgaver, samtidig som man kort distanse til politisk beslutningsnivå. Man kan utnytte fellesressurser og kompetanse som

havna ikke har kapasitet til å ha selv, og bidrar til koordinering ved utvikling og gjennomføring av planer. Følgende utsagn fra en av informantene kan beskrive at slike disposisjoner likevel kan oppfattes som forskyvning av maktbalansen mellom administrasjon og havnestyret: *«Jeg vil tro at hvis havna var et selvstendig organ, både politisk og administrativt, som skulle gi sin tilslutning til strategisk havneutvikling, så ville antakelig havnevirksomheten stått friere formelt, og raskere kunne legge inn føringer på beslutninger, og jeg vil tro at havnestyret ville kunne konsultere de øvrige styrende politiske organ for å avklare at man utvikler i ønsket retning. Men da vil det være et initiativ fra havnestyret som har ansvar til et annet politisk organ».*

Uttalelsen peker på at en mulig konsekvens av havneadministrasjonen ikke er i direkte styringslinje til havnestyret er at det oppstår et ekstra nivå mellom strategisk styring og operativ utførelse, - kommunens øverste administrative ledelse. På den ene siden bidrar resultatenhetsmodellen til at enhetsleder (i dette tilfellet havnesjef) har operativ frihet, på den andre siden må strategiske beslutninger gjennom de sentrale administrative styringsledd. Dette kan gi utfordringer i form av lange beslutningslinjer, tidkrevende prosesser og uklar rollefordeling. Et utsagn fra informant kan trolig beskrive dette; *« ... hvis det er noe administrasjonen vil prioritere, så løftes hele beslutningsprosessen på kommunestyrenivå.. man låser en utviklingsprosess ved at man påbygger kraftig administrativt, og havnestyrets rolle blir ubetydeliggjort».* Det kan synes som om at manglende symmetri i fristilling i den politiske og administrative organiseringen skaper styringsutfordringer. Dette aktualiserer tiltak for samordning, koordinering og rolleavklaring både politisk og administrativt.

På bakgrunn av informasjon i intervjuene kan det synes som om de øvrige virksomhetene ikke har tilsvarende strukturelle utfordringer; *«Det at vi driver for oss selv gjør at vi har klare rammer fra år til år. Vi har det ikke som... andre enheter i kommunen kan ha det, f.eks. ansettelsesstopp, innkjøpsstopp, vi lever forutsigbart i foretaket»* (om Vadsø havn KF). *«Den organisasjonsformen vi har valgt nå har gjort at vi er mye mer dynamisk, og er så å si herre i eget hus.... I det øyeblikket det ble flere kommuner kan ikke en enkelt kommune bare styre havnevesenet etter det man selv mener er viktig. Man må være mer strukturert i tilnærmingen til havnevesenet. ergo står vi friere...»* (om Nordkappregionen Havn IKS). Selv om Vadsø Havn KF har en enhetlig organisering oppleves likevel også her gråsoner i oppgavefordeling med kommunens øvrige administrasjon. Følgende uttalelse fra en informant illustrerer dette: *«Gråsonene kan være gjenstand for konflikt i forhold til myndighet, og kan gi skarpe politiske diskusjoner. I vedtektene står det at havna kan engasjere seg i utviklingsoppgaver, men dette*

er ikke spesifisert utover at det skal være havnerelatert. Kan f.eks. havna engasjere seg i utvikling av bygninger som fremmer havneutvikling, økonomi, aktivitet. Dette er vurderinger som havna må gjøre og ikke andre kan gjøre, og vil vel alltid være en gråsoner».

Havnestyrene kan overfor kommunestyrene innta en rolle som advokat for virksomhetenes interesser overfor kommunestyret. Det ligger i politikkenes vesen at de kan framstå som et interessentorgan der de er talerør for både partipolitikk, sektorpolitikk, og fremme virksomhetens interesser. I selskapsstyret er det muligheter for at styre og daglig ledelse tilsidesetter allmenne og overordnede samfunnshensyn ved at man konsentrerer seg om de forretningsmessige sidene ved driften. I intervjuene opplyses at havnerådet består av ordførerne i eierkommunene, er en medvirkende årsak til at selskapets virksomhet er godt forankret hos kommunene, og vice versa. En informant opplyser at *«det er svært viktig at det er politikere i rådet og styret. Vi har bedre gjennomslag i lokalpolitikken når det ikke bare er profesjonelle medlemmer, politikerne er våre gjensidige ambassadører»*. Et ny-institusjonelt perspektiv forklarer at det er grenser for hvor langt man kan utøve friheten. Dersom foretaket eller selskapet oppleves som uhensiktsmessig kan eierkommunene tre ut av selskapet, oppløse det eller oppnevne nye representanter i generalforsamlingen / styret. Virksomhetene er således avhengig av legitimitet. Når en offentlig organisasjon har kulturelle normer og verdier som er ønskelig, er det positivt (Røvik 2009, Christensen, Lægred m.fl. 2009). Christensen, Egeberg (2009) forklarer at *«sterke institusjonelle trekk i en offentlig organisasjon kan også ha klare interne effekter. Å være i en institusjon med en klar misjon og handlingsretning, hvor det man gjør gir mening og henger godt sammen med det andre gjør, kan både være utviklende for den enkelte, men også bedre kvaliteten på arbeidet i organisasjonen, med tilhørende eksterne effekter»*. Empiri fra intervjuene kan trolig bekrefte at virksomhetene er oppmerksomme på de institusjonelle sidene ved styring. I Nordkappregionen Havn IKS er man bevist slike mekanismer, noe følgende utsagn illustrerer: *«Både havnestyret og daglig leder forsøker å synliggjøre at man er til for alle. Blant annet er det viktig å være synlig og tilstede, og at man utfører konkrete arbeidsoppgaver på de ulike stedene»*. Også i Vadsø er man klar over at virksomheten er avhengig av legitimitet, og er oppmerksom på at det er delte meninger: *«En holdning i kommuneadministrasjonen kan være at foretak kommer og går. De lever så lenge det politiske systemet ønsker å ha de. Og sett i fra kommuneadministrasjonens perspektiv ønsker man å ha all makt i sine hender.....»*. Informasjon fra intervju om Sør-Varanger kan det tyde på at oppslutningen om havnestyret henger sammen med styrets innflytelse, noe dette sitatet trolig uttrykker; *«..havnestyrets medlemmer har liten reell påvirkningsmulighet og*

kraft, ofte valgte de (medlemmene) å la være å møte på havnestyremøtet..». Utsagnet samsvarer med at legitimitet også er viktig for de interne prosesser. Utsagnene kan også være uttrykk for maktbalansen i den politiske organiseringen. Å avklare betydningen av politisk maktkamp ligger det ikke innenfor denne undersøkelsens rammer.

6.3.1.1 Kort oppsummering

Undersøkelsen antyder at fristilling har ført til at foretaket og selskapet opplever at de har løsere rammer til å utøve styring og ledelse enn hva som er tilfelle for havnevirksomheten i Sør-Varanger. Det kan synes som om institusjonelle forhold fungerer som rettesnor for selskapet og foretaket. Selv om havnestyret i Sør-Varanger har tilnærmet tilsvarende fullmakter som et foretaksstyre, og at kommuneadministrasjonen er organisert etter resultatenhetsmodellen, synes havnestyret å oppleve og være betydelig innrammet av en sterk administrativ organisering.

6.3.2 Tema - Samordning mellom organisasjonsnivåene

Samspeilet mellom de ulike organisasjonsnivåer er avgjørende for styring, kontroll og effektivitet i beslutningsprosessene. En av utfordringene med disaggregering er at fragmentering kan svekke styringen, fordi man mister kontrollmidler formelt (for IKS) og reelt. Dette kan skape samordningsproblemer (Christensen, Egeberg m.fl. 2010).

Fristilling kan medføre at kontaktflaten mellom havneråd, havnestyrene og kommunestyrene, havneadministrasjonen og kommuneadministrasjonen blir betydelig innsnevret. I følge sentrale New Public Management doktriner dreier politikk seg om å definere mål og utøve strategisk ledelse. Politikere skal frikobles fra det operative nivå. Dette aktualiserer spørsmålet om hvilket beslutningsgrunnlag de strategiske og helhetsorienterte politikerne trenger (Torsteinsen 2012). I følge dokumentanalysen over, er forholdene mellom nivåene internt i havnevirksomhetene grundig regulert i styringsdokumentene. De formelle arenaer mellom organisasjonsnivåene internt i havnevirksomhetenes, inkl. dagsorden er regulert i vedtektene. Men fristillingen regulerer ikke hvorledes man ivaretar informasjon og koordinering i forhold som krever helhetlig fokus fra kommunens side.

Opplysninger fra intervjuene beskriver at man er oppmerksomme på utfordring med fragmentering. Kommunene og havnevirksomhetene har på ulikt vis etablert formelle og uformelle arena som skal bidra til koordinering. Nordkappregionen Havn IKS har jevnlig møter med kommunestyre og rådmenn i eierkommunene. En av informantene beskriver formål og effekter ved møtene slik; «*Daglig leder har ukentlige møter med rådmennene i*

samarbeidskommunene, og informerer kommunestyrene så ofte som det ønskes. Man makter å skille mellom politikk og administrasjon. Leder av havnestyret har ukentlige møter med daglig leder. Da orienteres om oppgaver og utfordringer. Man blir enige om hva som skal sendes ut til styremedlemmene. Alle medlemmer har datatilgang til felles møteplass/side hvor aktuelle saker og dokumenter publiseres av administrasjonen. Dette gjør at man er informert og koordinert. Dette bidrar til innsyn og kontroll. Dette gjør det enklere å holde seg orientert og løfte saker til politisk behandling....». I Vadsø kommune er det ukentlige møter mellom daglig leder og havnestyret. Samarbeidet med overordnet politisk ledelse er for øvrig formelt forankret i næringsutviklingsarbeidet. Ordføreren har etablert et *utviklingsforum* hvor utvalgslederne, styreledere i foretakene og selskapene som kommunen eier deltar. I tillegg samarbeider administrasjonene i kommune og foretaket regelmessig, f.eks. i budsjettsaker. Hvis foretaket har saker som må avklares med kommunestyret tar koordinerer styreleder dette med ordfører alltid før saker fremmes til behandling. I Sør-Varanger skjer koordinering som resultat av den administrative styringsmodellen. Rådmannens lederteam har regelmessige fellesmøter med alle enhetslederne, i tillegg har kommunalsjef møter med sine enhetsledere (inndelt etter faglig tilhørighet). Som en følge av saksbehandlingsprosedyrene vurderer administrasjonen alltid hvilket nivå en sak skal behandles på, og om nødvendig løftes havnesaker til kommunestyret. I følge undersøkelsen er det på politisk nivå ikke etablert egne formelle samarbeidsfora mellom havnestyret og kommunestyret. Om dette opplyser en av informantene «at verken (daværende) ordfører eller varaordfører hadde noe befatning med slik tenkning, dette overlot man til administrasjonen fordi det ble ansett som praktisk og formålstjenlig». Dette utsagnet tyder på at balanseforholdet mellom administrativ og politisk organisering kan være en utfordring. Informasjonen fra informantene som er nevnt over, tyder også på at politikerne i selskapsstyret og foretaksstyret er tett på sin administrasjon. Undersøkelsen har ikke maktet å avdekke om organiseringen har bidratt til klarere skille mellom strategisk styring og operativ virksomhet, annet enn gjennom funksjonsdelinger i vedtektene.

6.3.2.1 Kort oppsummering

Undersøkelsen viser at havnestyrene for selskapet og foretaket arbeider bevist med forankring av virksomhetene i eierkommunene, og er synlige i samarbeid med kommunene. Det kan synes som om den politiske styringen av havnevirksomheten i Sør-Varanger ikke i like stor grad som i de øvrige havnene koordineres med overordnet politisk ledelse, samtidig bidrar

den administrative struktur til koordinering. Det er uklart om skillene mellom politikk og administrasjon er blitt tydeligere i praksis.

6.4 Forskningsspørsmål: Hvorledes brukes mål som verktøy for styring

Havnevirksomhetene har tatt lovens formål inn i sine vedtekters formålsparagraf. Felles for havnenes formål²⁴ er at det fokuseres på rasjonell og effektivitet havnevirksomhet, og verdiskapning med formål på å utvikle havnene, i tillegg til de forvaltningsmessige oppgaver knyttet til ivaretagelse av sikkerhet og fremkommelighet i farvannet. På den ene siden utøver havnevirksomheten offentlig myndighet og fyller en offentligrettslig rolle, på den andre siden tilrettelegges for *forretningsmessig* havnedrift. (Østgård 2015). Undersøkelsen fokuserer imidlertid kun på rollen som tilrettelegger, jf. kapittel om avgrensning.

6.4.1 Nordkappregionen Havn KF - målsettinger

Strategiplan for Nordkappregionen havn IKS (som i en overgangsperiode har videreført tidligere plan)²⁵ omfavner de offisielle målsettinger som eierkommunene har lagt i sine kommune- og strategiplaner. I strategiplanen heter det at selskapet «....skal utvikle havneområdene slik at man kan imøtekomme de behovene som næringslivet etterspør i dag, samt de behov som vil etterspørres i fremtiden».

Nordkappregionen Havn IKS har bl.a. utpekt fiskeri, cruise, petroleum og drift som fokusområder som det er videre er utviklet egne strategier og tiltak for.

For fiskeri har man bl.a. formulert følgende strategier;

- *Sørge for gode havneforhold med infrastruktur tilpasset en differensiert fiskeflåte,*
- *Være kjent som en god servicehavn,*
- *Ivareta de sjøsamiske fiskeriinteresser innen havnedistriktet,*

Av strategiene er det utledet operasjonelle målsettinger. Dette er konkrete målsettinger som er formulert spesifikt og som man i all hovedsak kan kontrollere om man oppnår:

- *modernisering og videreutvikling av fysisk infrastruktur,*
- *bidra til at havnene kan tilby bunkersolje, landstrøm og renovasjon,*
- *bidra til å etablere infrastruktur i Smørfjord havn,*
- *etablere trådløs internettforbindelse til besøkende fartøy,*
- *etablere og drifte en informativ hjemmeside».*

²⁴ Havnenes formålsparagraf i selskapsavtale og vedtekter

²⁵ Opplysninger i intervju

6.4.2 Vadsø Havn KF - målsettinger

Kommuneplanen for Vadsø beskriver en rekke strategier for havnetjenesten. Som eksempel nevnes følgende; «*Kystflåten, havfiskeflåten, forskningsfartøyer, offshorefartøyer og andre sjøfarende skal oppleve at Vadsø har et godt servicetilbud og trygge havner året rundt*».

Vadsø kommune har på grunnlag av strategiene utledet operasjonelle mål som er beskrevet som handlingsmål for havnetjenestene. Dette er målsettinger slik som;

- *bidra til at brukerne av Vadsø havner opplever at behov for tjenester og servise blir levert til en god kvalitet,*
- *holde løpende kontakt med dagens industrielle virksomhet med sikte på tilrettelegging for videre utvikling,*
- *bidra aktivt til at dagens tilbud med fryselager for russisk/norsk autolineflåte utvikles,*
- *ha fokus på utviklingen nasjonalt og i regionen, sørge for oppdaterte planer og ha en kompetent havneledelse som har utviklingsfokus».*

6.4.3 Kirkenes havnevesen - målsettinger

I Sør-Varanger kommune er havn et vesentlig innhold i kommuneplanens strategi for næringsutvikling. Her er delmål formulert som følger: «*Sør-Varanger er fremtidig vertskommune petroleumsindustri/- basevirksomhet i Øst- Finnmark*».

Til delmålet er det knyttet flere strategier. Mest relevant for havnevirksomheten er «*fremtidig havnerelatert industriutvikling skal foregå på Tømmerneset. Her tilbys det basefunksjoner overfor norsk og russisk petroleumsvirksomhet i Barentshavet, - Kirkenes havn videreutvikles som utskipningshavn for landbasert industri*».

I planstrategi for infrastruktur er følgende handlingsmål definert for havn:

- *Å legge forholdene til rette for at lokale, regionale, nasjonale og internasjonale aktører benytter Kirkenes som logistikknutepunkt og servicehavn,*
- *Å sikre tilgjengelige arealer for framtidig utvikling av maritime næringer og havnefasiliteter,*
- *Å etablere et økonomisk fundament for videre utvikling av attraktiv havneinfrastruktur og tjenester, for brukere, næringslivet og samfunnet,*

6.4.4 Analyse og drøfting

I følge Jacobsen og Thorsvik (2013) har mange påpekt at det er *«fånyttes å benytte seg av formelle og offisielle mål – som ofte hovedsakelig er symbolske – hvis man vil ha innsikt i hva som faktisk skjer i en organisasjon»*. Strategiformuleringer i offentlige organisasjoner er ofte vage og uklare, og er mer inkluderende og dermed mindre skarpe og målrettede enn hva de er i private organisasjoner. Offentlige organisasjoner må i høyere grad enn private forholde seg til ulike motstridende hensyn når det skal utformes mål, og må som regel inkludere elementer som private organisasjoner ikke ville ha funnet lønnsomme eller interessante (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Som det framgår av havnenes målhierarki bygger havnene på forholdsvise like overordnede forutsetninger og målsettinger. Det forskjeller i graden av operasjonalisering av mål. Nordkappregionen Havn IKS har relativt entydige og målbare målsettinger. I Sør-Varanger er målene aktivitetsorienterte og inkluderer innsats fra flere instanser enn havnevirksomheten. Også målsettingene til Vadsø Havn KF er aktivitetsorienterte, men er i større grad avgrenset til hva foretaket skal utføre.

Målformulering for Nordkappregionen Havn IKS har vært et viktig element i å avklare kontraktene mellom samarbeidskommunene. Å avklare hva som skal prioriteres og rekkefølger har vært viktig for havnas styrende organer (som har representanter fra alle eierkommunene). Følgende utsagn understreker dette: *«Målsettingen blir en kontrakt i styret på hva man skal prioritere, og det er viktig å være tydelig og forutsigbar. Strategidebatten foregår hvert 3. år og det er viktig å bruke god tid på denne, og få havnerådet til å forstå hvorledes styret tenker. Det er til syvende og sist havnerådet som gir oss ressurser til gjennomføring. Havnerådet kan også bidra til å forankre havnestyrets ønsker om prioritering i samarbeidskommunene. Dette bidrar også til at havneadministrasjonen blir bevist havnestyrets forventninger om resultat og medfører at man blir brukerorientert, avklarer hvor ressursene skal brukes»*. Opplysningene tyder på at organisasjonsformen bidrar til å framtinge klare operative målsettinger ikke bare av hensyn til oppgaveløsningen, men også for å dokumentere selskapets berettigelse, jf. resonnement om organisasjoners legitimitet. Det å ha målsettinger og skape resultater som gir et økonomisk fundament er helt avgjørende for selskapet. En av informantene forklarte: *«Vi lever av å være resultatorientert. Vi leverer jo tjenester og vi utvikler vår infrastruktur til å møte fremtiden, så godt vi kan, noen plasser lykkes vi bedre enn andre plasser, men i og med at vi er et IKS som lever av de pengene vi tjener så, vi får jo ikke noe tilskudd til noe som helst, må vi være resultatorientert»*. I følge New Public Management bør offentlige organisasjoners mål gjøres klarere og mer

instrumentelle og på denne måten bidra til markeds- og brukerorientering (Christensen, Lægneid 2009).

Havnene må ved siden av å fungere som tilrettelegger for samfunnsmessig utvikling, sørge for å ivareta virksomhetens økonomiske grunnlag, dvs. fremskaffe varer og tjenester som kundene har bruk for og som de dermed vil betale for. Kommunens finansielle situasjon gjør at det er lite aktuelt å finansiere havnedrift som forutsetter brukerfinansiering ved kommunale tilskudd, og kommunen er avskåret fra å bruke havnekapital til andre formål²⁶. Et fellestrekk for havnene er at de forsøker å skape økonomiske resultater som gir handlefrihet for fremtidig havneutvikling. En av informantene forklarte følgende på spørsmål om hvordan planer implementeres i daglig drift: *«De overordnede målsettingene er romslige, gir muligheter for politiske tilpasninger. Disse blir diskutert på havnestyremøter, møter mellom styreleder og daglig leder. Ofte er målsettingene det legitime grunnlaget for ulike prosjekter som søkes finansiert og iverksatt»*. En annen informant forklarer at *«Målsettingene er noenlunde tydelige og gir et godt grunnlag for at administrasjonen kan utlede konkrete tiltak for daglig drift. Likevel fokuseres det ikke på målene i daglig drift. Målene synes å være innarbeidet, operasjonalisert og implementert på en slik måte at det blir en selvfølgelighet i administrasjonens daglige gjøremål»*. Alle havnene har havneregulativ som beskriver hvilke tjenester havnene skal tilby, med vilkår og pris. Eksempel på dette er havneregulativ for Vadsø Havn KF²⁷: *«Vadsø Havn har en prispolitikk som til enhver tid søkes tilpasset det markedet foretaket opererer i. Det er et mål å utnytte arealer, kaianlegg og yte tjenester på en best mulig måte for å dekke kundenes behov innenfor de rammebetingelser som er satt av eieren av Vadsø Havn KF»*. I regulativene er betingelsene for havnedriften, dvs. de tjenestene og varer som tilbys, detaljert spesifisert. Havneregulativet er således viktig et virkemiddel for operasjonalisering av havnenes mål, og i praksis er regulativene de dokumentene som grundigst beskriver og prioriterer hva havnene gjør til daglige. Regulativene vedtas av havnestyrene årlig. Opplysninger fra intervjuene med de daglige lederne forklarer at havneregulativet fungerer som *rettesnor*²⁸ for hvilke tjenester og service som ytes daglig, og gir grunnlag for etterspørselsorientert utvikling av nye tjenester. Målsettingene har således påvirkning overfor de holdninger og verdier som finnes i organisasjonen, samtidig som de har en instrumentell funksjon. Dette samsvarer med mekanismene som markeds- og

²⁶ Havne- og farvannsloven kapittel 7

²⁷ Priser og vilkår for bruk av Vadsø havn 2016.

²⁸ Intervju Vadsø Havn KF

brukerorientering de NMP inspirerte organisasjonsoppskriftene argumenterer for (Christensen, Læg Reid m.fl. 2009).

Jacobsen og Thorsvik (2013) forklarer at *«stadig flere virksomheter i det offentlige utsettes for markedskonkurranse, gjør at det å tenke konkurransestrategi og målstyring blir stadig mer relevant»*. Både de offisielle mål, strategier, og operative målsettinger gjenspeiler de samfunnsmessige utfordringene man står overfor i kommunene. Havnene er vesentlige virkemidler for samfunnsutvikling generelt og næringsutvikling spesielt. Av målsettingene kan man trolig utlede at i den grad havnene opplever å operere i et marked eller å være konkurranseutsatt, er dette i et regionalt perspektiv som tilretteleggere av samfunns viktig infrastruktur. Konkurransorienteringen retter seg ikke mot privat næringsaktivitet innenfor eget område. Privat næringsetablering blir tvert i mot sett på som positivt og nødvendig. En av informantene for Nordkappregionen Havn IKS forteller at *«vi har jo noen private kaieiere, og det er vi glade for å ha... internt har vi tilstrekkelig konkurranse til at kundene kan velge et annet tilbud enn det offentlige, og som gjør av vi er billigere enn andre områder..»*.

Porsanger, Lebesby og Nordkapp kommuner framhever i forarbeidene til selskapsetableringen at felles havnevirksomhet er et viktig virkemiddel for at deres region skal være konkurransedyktig. Følgende uttalelse i intervjuundersøkelsen beskriver en slik tankegang: *«Debatten om å bli sterkere i regionen, utnytte hverandres fordeler, man mente samordning ville medføre at man ble en sterkere og mer innflytelsesrik aktør for utvikling av maritime næringer tuftet på den enkelte kommunens fordeler»*. Målsettingene kan ha hatt betydning for etablering av felles havnevirksomhet. Dette samsvarer med aktuell teori som forklarer at mål kan brukes til å strukturere og designe organisasjoner (Christensen, Læg Reid m.fl. 2013).

6.4.5 Resultatrapportering og vurdering:

Regelmessig resultatrapportering, gjerne ved bruk av resultatindikatorer, vil kunne gi grunnlag for vurdering av oppnådde resultater, og kan gi et uttrykk for organisasjonens effektivitet (Torsteinsen, 2012). Opplysninger i intervjuene har avdekket at ingen av undersøkelsesobjektene har etablert spesifikke målstyringsystemer. Basert på aktuell teori er ikke dette overraskende. Jacobsen og Thorsvik (2013) forklarer at et særtrekk ved offentlige tjenester er at mål-middel-sammenhengene ofte er uklare. Det blir dermed vanskelig klare

sammenhenger mellom mål – innsats – og resultat. Studien²⁹ har derfor begrenset tilgang til informasjon om sammenheng mellom mål og resultater.

I alle havnevirksomhetene er rapportering knyttet tett opp til rutinene for økonomistyring. Årsbudsjettet gir de økonomiske rammene for daglig drift og finansierer således vedlikeholdsplaner, virksomhetsplanen og dagligdrift. I et forsøk på å skape innsikt i hva styringsinformasjon mellom nivåene inneholder på formelt grunnlag, er det undersøkt i hvilken grad verbaldelene i årsrapport/årsberetning for havnevirksomhetene inneholder av resultatevaluering i forhold til målsettinger som framkommer av planverket. Analysen tyder på at havnevirksomhetene ikke rapporterer spesifikt på måloppnåelse, men det rapporteres på målbare størrelser slik som økonomi, anløpsstatistikk, bemanning og sykefravær. Resultatene sammenholdes med resultater for samme perioder tidligere år. Det utarbeides forklaringer på svingninger i aktivitet. I ordinære havnestyremøter behandles kvartalsrapporter og driftsmessig status. Dette gir grundigere statusbeskrivelser enn årsberetningene. Dokumentene tyder på at kommunene/eier har prosedyrer for å gi styringssignaler til virksomhetene og innhente overordnet informasjon ut av havnevirksomhetene. Dette støttes av opplysninger i intervjuene hvor det er avdekket at alle informantene mener de får tilstrekkelig informasjon³⁰ om driftsmessige forhold.

Å skape resultater er viktig for alle havnevirksomhetene. Følgende utsagn om det interkommunale selskapet forklarer hvorfor mål og resultater er svært viktig for selskapets legitimitet: *«Det å skape trygghet for at vi ivaretar deres interesser ved å skape utvikling i Lebesby, Porsanger, Nordkapp, skape trygghet, det å ha infrastruktur nok til fiskebrukene osv. Det er viktig at de føler at vi jobber for dem, og det kanskje bedre enn de hadde klart å gjøre selv»*. For å påvirke legitimiteten / aksept for selskapet er synlighet vesentlig. En informant uttrykte dette slik: *«Både havnestyret og daglig leder forsøker å synliggjøre at man er til for alle. Blant annet er det viktig å være synlig og tilstede, og at man utfører konkrete arbeidsoppgaver på de ulike stedene»*. Nordkappregionen Havn IKS er det etablert styringsmekanismer kan gjøres gjeldene hvis ikke selskapet oppleves som godt og riktig. Som en av informantene uttrykker det: *«Dersom kommunene ikke er fornøyd med havnerådet, så kan de avsette representantene og oppnevne nye, og havnerådet kan skifte ut styrerepresentantene hvis de finner det ønskelig. Dette kan skje til enhver tid»*. Slike utsagn

²⁹ Årsmelding/årsberetning for årene 2014 og 2015.

³⁰ Kilde; Intervju med informantene,

kan muligens tyde på at mytebasert og kulturell tilnærming vektlegges både i målutvikling og daglig drift av selskapet.

6.4.6 Kort oppsummering

Undersøkelsen avdekker at mål brukes ulikt som styringsverktøy. For Nordkappregionen har målsettingene blitt viktige for å avklare kontrakten mellom eierkommunene, og man har blitt fokusert på å skape synlige resultater til gode for alle. Målene i selskapet er i større grad spesifiserte og målbare enn hva som er tilfelle for Vadsø Havn KF og Sør-Varanger kommune. Alle havnene synes å være etterspørselsorientert / brukerfokusert i sin tjenesteproduksjon. Rapporteringene synes å være økonomisk orienterte. Den administrative og politiske ledelse i alle havnene mener at prosedyrene for rapportering gir tilstrekkelige styringssignaler til overordnet nivå.

7 Konklusjon og avslutning

Studien har undersøkt organisering av kommunale havnevirksomheter i Finnmark fylke, og har forsøkt å forklare valg av organisasjonsform for 3 utvalgte havner med instrumentell, institusjonell og ny-institusjonell teoretisk tilnærming, samt å analysere hvorledes organisasjonsstruktur og mål utøves som styringsverktøy i de utvalgte havnene. Dette er vesentlige forretningsmessige elementer i New Public Management inspirerte organisasjonsoppskrifter.

Havnene er representative for kommunal virksomhet som ved siden av forvaltningsoppgaver, har stort innslag av forretningsmessig aktivitet og som tilbyr tjenester i konkurranseutsatte markeder. De utvalgte havnene i undersøkelsen representerer de organisasjonsformene som i praksis står til rådighet for organisering av kommunal havnevirksomhet.

De teoretiske perspektivene representerer ulike forklaringsmodeller på kommunenes valg av organisasjonsform. Motivene for valg av organisasjonsform finner støtte i alle tre perspektivene, både det instrumentelle, det institusjonelle og det ny-institusjonelle. Undersøkelsen avdekker at både det politiske og administrative lederskapet argumenterer bevist for å utforme en organisasjonsstruktur som støtter opp under deres behov for formell styring. Det instrumentelle perspektivet peker på begrunnelser slik som rasjonell drift ved stordriftsfordeler, klare rolle- og ansvarlinjer, behov for spisskompetanse, felles markedsutvikling og økonomiske forhold. For Nordkappregionen Havn IKS har de

formålsrasjonelle argumentene blitt vektlagt, og har hatt betydning i omdannelsen av selskapet fra kommunal enhet, foretak og interkommunalt selskap. De samarbeidende kommunene peker også på samarbeid som en rasjonell løsning. Både i Vadsø og Sør-Varanger har den politiske og administrative ledelsen vektlagt argumentene forskjellig. Beslutningsprosessene synes å ha blitt påvirket av forhold internt og i omgivelsene. Det ny-institusjonelle perspektivet forklarer hvorledes påvirkning fra omgivelsene kan ha vært de avgjørende faktorer for valg av organisasjonsform. Valg av organisasjonsform skjedde i en tid da flere kommuner innførte kommunale foretak. I Sør-Varanger kan det synes som beslutningen om organisasjonsform kommer som resultat av en balansering av ny-institusjonelle påvirkningsfaktorer og institusjonelle forhold.

Havnevirksomhetene har ulik tilknytningsform til eierkommunene. Kirkenes havnevesen og Vadsø Havn KF er begge på ulikt vis del av kommuneorganisasjonen, mens Nordkappregionen Havn IKS er eget privatrettslig subjekt. Den daglige styring og ledelse av virksomhetene har vesentlig forskjeller rammebetingelser, likevel synes de interne prosesser å ha store likhetstrekk. Vadsø Havn KF og Nordkappregionen Havn IKS synes sammenhengen mellom de interne administrative og politiske styringsleddene å være direkte og enhetlig. For Kirkenes havnevesen er administrasjonen innrammet av kommunens øvrige administrative organisering. På den ene siden forenkler dette administrativ koordinering og helhetsfokus. På den andre siden gir det seg utslag i at havneadministrasjonen ikke i tilsvarende grad oppleves å være utførende verktøy for havnestyret. Både foretaket og selskapet har etablert formelle møteplasser for å ivareta koordinering internt og mot eierkommunene. Selv om de strukturelle grep legger til rette klarere skille mellom operativ og strategisk styring, gir ikke undersøkelsen grunnlag for å konkludere om skille er blitt klarere i praksis.

Ingen av havnene har tatt i bruk egne verktøy for mål- og resultatstyring. Undersøkelsen avdekker at mål brukes ulikt som styringsverktøy. For Nordkappregionen har målsettingene blitt viktige for å avklare kontrakten mellom eierkommunene, og man har blitt fokusert på å skape synlige resultater til gode for alle. Målene i selskapet er i større grad spesifiserte og målbare enn hva som er tilfelle for Vadsø Havn KF og Sør-Varanger kommune. Alle havnene synes å være etterspørselsorientert / brukerfokuset i sin tjenesteproduksjon. Rapporteringene synes å være økonomisk orienterte. Den administrative og politiske ledelse i alle havnene mener at prosedyrene for rapportering gir tilstrekkelige styringssignaler til overordnet nivå.

Undersøkelsen har hatt en kvalitativ metode med intensivt design og legger til rette for sammenlikning mellom de utvalgte undersøkelsesobjektene. Det er ikke mulig å generalisere basert på denne undersøkelsen. Likevel er svarene fra undersøkelsen interessant både ut fra praktiske og teoretiske forhold. For havneforvaltningen kan opplysningene gi verdifull kunnskap i forbindelse med organisasjonsutvikling. Studiet kan bidra til å sette effekter av fristilling på dagsorden for videre forskning. Basert på denne studien anbefales at videre studier fokuserer på prestasjonene til havner med ulik organisasjonsstruktur.

Vedlegg A: Litteraturliste:

- ARNULF, J.K. 2012. Hva er ledelse, Oslo; Universitetsforlaget
- AMDAM, J, AMDAM, R. 2006. Kommunikativ planlegging, Oslo; Det Norske Samlaget
- BJØRNÅ, H., TORSTEINSEN, H., 2012. Agencies and transparency in Norwegian local government, Scandinavian Journal of Public Administration 5 – 25.
- BRUNSSON, N. 1990. Reformen som rutin. I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. 1990. Kan organisationsformer väljas? I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag.
- BRUNSSON, N. & WINBERG, H. 1990. Att genomföra reformer. I: BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. (eds.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons bokförlag.
- BUSCH, T. 2013. *Akademisk skrivning för bachelor- og masterstudenter*, Bergen, Fagbokforlaget.
- CHRISTENSEN, T., EGEBERG, M., LARSEN, H., LÆGREID, P., RONESS, P.G., 2010. *Forvaltning og politikk*, Oslo, Universitetsforlaget.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RONESS, P. G., RØVIK, K. A. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo, Universitetsforlaget.
- EGEBERG, M. 2013, Institusjonspolitikk og forvaltningsutredning, kap 1 – 7, 12, UIT,
- ERIKSSON-ZETTERQUIST, U. 2009. Institutionell teori – ideer, moden, förändring, Malmö.
- HART, C. 1998. Doing literature review, California.
- JACOBSEN, D. I. 1997. *Administrasjonens makt : om forholdet mellom politikk og administrasjon, og administrasjonens rolle som politisk aktør*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JACOBSEN, D. I. 2005. *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- JACOBSEN, D. I. 2004. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JACOBSEN, D. I. & THORSVIK, J. 2013. *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforlaget.
- JUSTESEN, L. & MIK-MEYER, N. 2010. *Kvalitative metoder i organisations- og ledelsesstudier*, København, Hans Reitzel.
- KOMMUNENES SENTRALFORBUND, 2002, Kommunal selskapsorganisering, Oslo, Kommuneforlaget.
- KUIPERS, B. S., HIGGS, M., KICKERT, W., TUMMERS, L., GRANDIA, J. & VAN DER VOET, J. 2014. THE MANAGEMENT OF CHANGE IN PUBLIC ORGANIZATIONS: A LITERATURE REVIEW. *Public Administration*, 92, 1-20.
- NORGES KOMMUNEREVISORFORBUND. 2012. En samling av aktuelle lover. Oslo.
- KIRKHAUG, R, 2013. Oslo; Verdibasert ledelse.
- KIRKHAUG, R. & MIKLASEN, K.H. 2009. Coping with autonomy. *Public Management Review* 137 - 154
- KVALE, S., BRINKMANN, S., ANDERSEN, T. M. & RYGGE, J. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340.
- OPEDAL, S., BLOMGREN, A., HOLMEN, A.T., 2012, Kommunale foretak – konsekvenser for folkevalgt styring og demokrati, Rapport IRIS 2012/072, Kommunal og regionaldepartementet, Oslo.
- RINGKJØB, H.E, AARS, J. VABO, S.I, 2008, Lokalt folkestyre AS, eierskap og styringsroller i kommunale selskap, Rokkansenteret.
- RØVIK, K. A. 1992. *Den "syke" stat : myter og moter i omstillingsarbeidet Kap 1*. Oslo: Universitetsforlaget.
- RØVIK, K. A. 1998. *Moderne organisasjoner : trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*, Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.
- RØVIK, K. A. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo, Universitetsforlaget.
- SAMFERDSELSDEPARTEMENTET, 2015. Nasjonal havnestrategi. St.meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati
- THAGAARD, T. 2009. *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, Bergen, Fagbokforlaget
- TORSTEINSEN, H. 2012. *Resultatkommunen. Reformen og resultater*, Oslo, Universitetsforlaget.
- ØSTGÅRD, B. 2013. Havne- og farvannsloven med kommentarer 2. utgave, Oslo; Gyldendal Norsk Forlag

Saksfremlegg og rapporter:

Konsulentselskapet Fuglum 2001, anbefalinger for organisering av Kirkenes Havn, arkivsak 03/02363

Nordkapp Havn KF, saksfremlegg for opprettelses av interkommunalt selskap, 2007

Nordkapp kommunestyre, sak 41/02

Nordkapp Næringshage, Vurdering av mulig driftssamarbeid mellom Nordkapp og Porsanger Havn

IKS og Lebesby-Kjøllefjord Havn KF, 25.10. 2013

Nordkapp og Porsanger IKS, Selskapsavtale med vedtekt, 2007

Nordkapp og Porsanger IKS, Avtale om leie avanleggsmidler, 2007

Nordkappregionen Havn IKS, Selskapsavtale og vedtekt, 2013

Nordkappregionen Havn IKS, årsmelding 2015

Nordkappregionen Havn IKS, budsjett og økonomiplan, 2014, 2015, 2016

Porsanger kommunestyre, sak 19.12.2007

Sør-Varanger kommune; Utvalgsrapport «Havnevesenets fremtidige rolle» 16.07.2012, 03/02363

Sør-Varanger kommune; Utvalgsrapport «Kvamsdalsrapporten», arkivsak 05/369, 005/05

Sør-Varanger kommune, Valg av hovedstruktur - tonivåmodellen med lokale tilpasninger, 28.09.2006

Sør-Varanger kommune, funksjonsbeskrivelse for administrativ ledelse 01.05.2016

Sør-Varanger kommune, Administrativt delegasjonsreglement, 01.05.2016

Sør-Varanger kommune, Kirkenes havnevesen, Budsjett og årsmelding 2013, 2014, 2015

Vadsø Havn KF årsberetning for årene 2013, 2014, 2015,

Vadsø Havn KF budsjett og økonomiplan for årene 2013, 2014, 2015 og 2016

Vadsø Havn KF Havneregulativ 2015 og 2016,

Vadsø Havn KF, vedtekter 2010,

Vadsø kommune, saksfremlegg organisering av Vadsø havn, 15.12.2003

Internett: www.bisnode.no

Vedlegg B: Intervjuguide til masteroppgave.

Arbeidstittel:

Organisering av kommunal havnevirksomhet i Finnmark
3 utvalgte havnevirksomheter

Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen:

Eivind Gade-Lundlie, student UIT STV-3909 Høst 2016

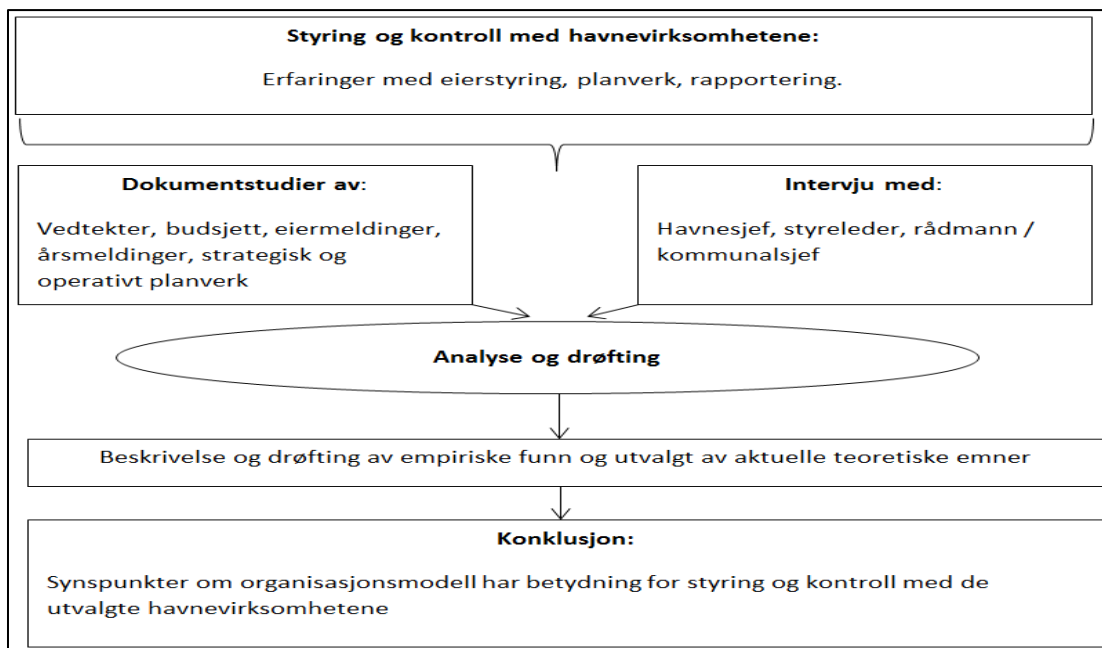
Forskningsspørsmål / Problemstilling:

- 1) Hvorledes er kommunalt eide havnevirksomheter i Finnmark organisert?
- 2) Hvordan kan vi forstå valg av ulike organisasjonsmodeller med hensyn på trekk fra instrumentell, institusjonell og moteperspektivet?
- 3) Hvorledes brukes organisasjonsstruktur og mål som verktøy for styring?

Metode:

Intervjuene gjennomføres som samtaler med intervjuguide. Det tas notat fra samtalen. Intervjuguiden er delt inn i aktuelle tema med tilhørende spørsmål. Spørsmålene er ment å være «åpne» og veiledende hvor intervjuobjektene kan svare med egne ord.

Modell for metoden / oppbygning av oppgaven:



Tidsplan for samtaler:

Honningsvåg uke 38, Vadsø uke 38 , Kirkenes uke 39.

Bakgrunn:

Det er interessant å få dybdekunnskap om hvorledes kommunale havnevirksomheter begrunner valg av organisasjonsform. Kunnskapen om dette kan bidra til å forklare hvorfor kommuner har organisert havnevirksomhetene ulikt og om valg av organisasjonsform har noen praktisk betydning for bruk av styringsmekanismer.

Arbeidshypotese: Selskapsorganisering og fristilling innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at det ikke i samme grad er bevissthet om hva den nye rollen innebærer. Betyr disse lokale tilpasningene at det ikke er særlige forskjeller i styring og kontroll mellom ulike organisasjonsmodeller (foretak, IKS, enhet), i praksis når det kommer til stykket?

Intervjuguide:

Intervjuguiden skal bidra til en målrettet og systematisk samtale med formål å beskrive problemstillingens pkt. 3.

Forskningsspørsmål 2: Valg av organisasjonsform – Hvorledes begrunnes valg av organisasjonsform?

Hvorfor har man valgt den konkrete organisasjonsformen?

Hvilke hensyn var viktig for valg av organisasjonsform?

Da organisasjonsformen ble innført – forekom det politisk debatt - Hva handlet debattene om?

Ble alternative organisasjonsformer vurdert?

Forskningsspørsmål 3: Hvordan fungerer organisasjonen:

Tema – bruk av hierarkisk fristilling som styringsverktøy

Har kommunen utviklet eierskapspolitikk, eierstrategi, og hvordan kommer disse til uttrykk?

Hva vektlegger eierstrategi og eierskapsmelding, vedtekter – hvilken betydning har de for havnevirksomheten?

Hvorledes reguleres forholdet mellom eier og havnevirksomheten, styre, eiere og daglig leder?

Strategisk og operativ styring – forekommer funksjonsdeling, hvorledes skjer dette?

Beskriv forholdet mellom eierkommunen / kommuneadministrasjonen,

Tema – bruk av mål som styringsverktøy

Beskriv hvorledes mål og resultatkrav utarbeides

Hvordan er målstruktur; formål, visjon, hovedmålsettinger, handlingsmål osv. definert?

Har innføring av organisasjonsformen medført innføring av nye styringssystemer?

Hvorledes framkommer forventninger til prestasjoner, måloppnåelse, effektivitet og økonomisk resultat?

Deltar eierkommunen(e) i formulering av krav til innhold og kvalitet til havnevirksomhetens tjenester?

Vedlegg C: Informasjonsskriv

Jeg er mastergradsstudent ved Universitetet i Tromsø og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven i offentlig ledelse. Temaet for oppgaven er implementering av organisasjonsendringer i offentlige organisasjoner.

Jeg har valgt å undersøke bruk av fristilling / selskapsorganisering i kommunal havnevirksomhet. Konkret ønsker jeg å undersøke hvilke drivkrefter og begrunnelser som var bakgrunnen for organisering av havnevirksomhet, herunder også hvilke intensjoner man hadde og hvilke mål man ønsket å oppnå. Jeg vil søke å identifisere hvordan dette kommer til uttrykk i organisasjonen.

For å belyse dette ønsker jeg å intervju sentrale aktører i 3 havnevirksomheter i Finnmark som alle har ulik organisasjonsmodell.

Intervjuet vil ta omtrent én time, og vi blir sammen enige om tid og sted. Jeg tar opp på diktafon, og tar notater mens vi snakker sammen. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli slettet.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet ordner vi den vedlagte samtykkeerklæringen når vi møtes til intervju.

Hvis det er noe du lurer på kan du ta kontakt på telefon eller e-post.

Min veileder er Hilde Bjørnå, professor ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen

Eivind Gade-Lundlie

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur:

Telefonnr: