

# MASTEROPPGAVE

Eierstyring i interkommunale selskap

Case: Iris Salten IKS

MBA HHB Bodø

BE323E

Ingelin Noresjø

Torbjørn Noresjø

## **Abstract**

Norwegian municipalities have since the end of the 1990s established municipal and inter-municipal companies to safeguard public service tasks. This development has been strong, and is based on ideas taken from the New Public Management.

In Salten region in Nordland county, nine municipalities established in 1993 an inter-municipal company, Iris Salten IKS. The company should ensure the disposal of households as their primary role.

Elected representatives access to and influence over the company Iris Salten IKS, is the main theme. The study concludes that transparency is considered as good, but that municipal board members do not feel to have particularly strong influence on company business. There are no established procedures or systems to ensure that those who manage the company on behalf of the owners, have rooted their decisions in the municipalities. The survey also shows that since there is no established ownership structures, the board of Iris Salten IKS is defining the strategies for the company.

Awareness and questions about whether it should be established stronger corporate governance, has become a theme in the owner municipalities. Our study points out it is mainly the budget processes in the municipalities, that have helped increase awareness about the ownership of Iris Salten IKS.

## Forord

Masteroppgaven (MOPP) er en obligatorisk og avsluttende del av studiet Master of Business Administration (MBA) ved Universitetet i Nordland. Oppgaven har som formål å belyse temaet eierstyring i interkommunale selskap. Iris Salten IKS i Salten er brukt som case i undersøkelsen.

Først og fremst vil vi takke alle våre informanter som i en travel hverdag har satt av tid til samtale med oss. Imøtekommenheten har vært imponerende. Vi ønsker å takke vår veileder Harald Torsteinsen ved Høgskolen i Harstad for god hjelp og tilgjengelighet under hele undersøkelsen. Vi ønsker også å takke Iris Salten IKS for velvillighet i forhold til informasjon og åpenhet rundt selskapet og for godt samarbeid. Og sist vil vi takke våre arbeidsgivere for å ha gitt oss muligheten til å kombinere jobb og masterstudier.

Fauske, desember 2012

Ingelin Noresjø

Torbjørn Noresjø

## Sammendrag

Norske kommuner har siden slutten av 1990-tallet etablert kommunale og interkommunale selskap for å ivareta kommunale tjenesteoppgaver. Denne utviklingen har vært sterk, og bygger på ideer hentet fra New Public Management, som er en samlebetegnelse på de omstillingsprosesser offentlig sektor har gjennomgått de siste ti-årene, både på kontinentet og etter hvert også i Skandinavia. I Norge har slike selskapsdannelser vært omfattende. Med mål om at slik organisering skal gi mer åpenhet, effektivitet og fristilling rundt tjenestene, har kommunene mer eller mindre ukritisk etablert selskap for å ivareta offentlige tjenester.

I Salten i Nordland var en tidlig ute med dette, og i 1993 etablerte 9 kommuner et interkommunalt selskap, Iris Salten IKS. Selskapet skulle ivareta avfallshåndtering for husholdninger som sin primæroppgave. Etter hvert har selskapet blitt et konsern med datterselskap som også driver kommersiell virksomhet. Konsernet har en samlet omsetning på 182,2 millioner kroner, og har en samlet egenkapital på 100,2 millioner kroner ([www.iris-salten.no](http://www.iris-salten.no), 2012).

Folkevalgtes innsyn og innflytelse over Iris Salten IKS sin virksomhet er hovedtema, og er undersøkt med utgangspunkt i opplevelsen til aktører rundt selskapet. Selve eierstyringen inngår i dette. Undersøkelsen konkluderer med at innsynet oppleves som bra, men at folkevalgte ikke opplever å ha særlig stor innflytelse på selskapets virksomhet. Det er ikke etablert rutiner eller systemer som sikrer at de som skal styre selskapet på vegne av eierne, har forankring i sine kommuner. Undersøkelsen viser også at siden det ikke er etablert gode eierstrukturer fra kommunenes side, er det styret i Iris Salten IKS som definerer strategiene for selskapet. Det later til at ikke de folkevalgte har noen problemer med dette, så lenge selskapet går så godt. Iris Salten IKS har et godt rykte og er svært velfungerende. Eierkommunene er så langt godt fornøyd med dette og kan på nåværende tidspunkt sies å være passive eiere i selskapet.

Bevisstheten rundt og spørsmål om hvorvidt det må etableres sterkere eierstyring, har likevel blitt tema i eierkommunene. Kommunene ønsker en gjennomgang av alle selskap de har eierskap i, og har gjennom Iris Salten IKS etablert et prosjekt, «Eierstrategier i Salten», som skal se på ulike aspekt rundt dette, og ende i en rapport i 2013. Vår undersøkelse peker på at det blant annet er budsjett-prosessene i kommunene, der en forholdsmessig stor andel av

budsjettmidlene går til ulike interkommunale samarbeid, uten at de folkevalgte opplever å kunne styre hvor mye penger som går dit, som er årsaken til at de folkevalgte nå ønsker en gjennomgang av sine eierskap. Dette har økt bevisstheten også rundt eierskapet til Iris Salten IKS.

# Innholdsfortegnelse

Abstract .....	II
Forord.....	III
Sammendrag .....	IV
Innholdsfortegnelse.....	1
Tabell- og figuroversikt .....	3
Oversikt over appendiks.....	4
1. Innledning.....	5
1.1 Problemstilling, avgrensning og formål.....	5
1.2 Forutsetninger tatt i oppgaven .....	6
1.3 Oppgavens oppbygging .....	7
2. Beskrivelse av Iris Salten IKS sin virksomhet .....	8
2.1 Virksomhet og oppbygging .....	8
2.2 Iris-fondet og utbyttepolitikk.....	10
2.3 Formål, visjoner og strategier .....	12
2.4 Prosjektet «Eierstrategier i Salten».....	13
2.5 Oppsummering .....	14
3. Teoretisk diskusjon .....	15
3.1 Innledning.....	15
3.2 New Public Management .....	16
3.3 Bestiller-utførermodell.....	18
3.4 Annen forskning .....	20
3.5 Oppsummering .....	21
4. Metodisk tilnærming.....	23
4.1 Kvalitativ forskningsdesign .....	23
4.2 Casedesign .....	24
4.3 Innsamling av data .....	26
4.4 Validitet, reliabilitet og forskerens rolle.....	29
4.5 Oppsummering .....	30
5. Beskrivelse av interkommunale selskap som organisasjonsform.....	31
5.1 Lovreguleringer og avtaler for interkommunale selskap og for Iris Salten IKS.....	31
5.2 Styringsdokumenter .....	32
5.3 Andre avtaler og instruksjoner .....	34

5.4 Oppsummering .....	35
6.0 Studiets funn.....	36
6.1 Folkevalgtes innsyn og innflytelse i Iris Salten IKS sin virksomhet.....	36
6.2 Eierskapsstrategi .....	42
6.3 Årsaker til å inngå interkommunalt samarbeid .....	45
6.4 Noen skillelinjer.....	46
6.5 Foreløpig oppsummering .....	48
6.6 Kommunesammenslåing .....	48
6.7 Salten Regionråd .....	49
6.8 Løsninger på eierstyring og organisering.....	52
6.9 Oppsummering .....	54
7.0 Drøfting .....	56
7.1 Perspektiver rundt innsyn.....	56
7.2 Perspektiver rundt innflytelse.....	57
7.3 Perspektiver rundt eierstyring .....	59
7.4 Perspektiver rundt årsaker til å inngå interkommunalt samarbeid .....	61
7.5 Avslutning .....	61
Litteraturliste .....	64

## Tabell- og figuroversikt

### Tabeller:

Tabell 1: Nøkkeltall morselskap	s. 9
Tabell 2: Nøkkeltall heleide datterselskap	s. 9
Tabell 3: Nøkkeltall deleide datterselskap	s. 9
Tabell 4: Holdninger til tjenestetilbud og innflytelse – posisjon og opposisjon	s. 47

### Figurer:

Figur 1: Organisasjonskart – Iris Salten IKS	s. 10
Figur 2: Enkel etatsmodell	s. 15
Figur 3: Aktørene i en bestiller-utførermodell	s. 19



## **Oversikt over appendiks**

Appendiks 1: Selskapsavtale, Iris Salten IKS

Appendiks 2: Eierstyring i Salten Forvaltning iks

Appendiks 3: Prosjektplan eierskapsprosjektet 2012, Iris Salten IKS

Appendiks 4: Intervjuguide

Appendiks 5: E-post med spørsmål om intervju

Appendiks 6: E-post med spørsmål til formannskapssekretærene om eierstrategier

## 1. Innledning

Mange kommuner har de siste 20 årene omorganisert deler av sin virksomhet. Fra å yte oppgaver og tjenester fra rene kommunale etater, har det blitt stadig mer utbredt at deler av det kommunale tjenestetilbudet ivaretas gjennom ulike selskapsformer, som kommunale foretak, aksjeselskap, interkommunale selskap og ulike stiftelser. Det varierer fra kommune til kommune hva som er begrunnelsen for endring i organisasjonsform. Men den betydelige økningen av opprettelsen av slike selskap de siste årene, viser en tydelig tro på at alternativ organisering av virksomheten i seg selv sees på som virkemiddel for å oppnå bestemte mål.

Selskapene forvalter store verdier på vegne av sine eiere. Når en kommune overlater kommunale tjenesteoppgaver til et selskap, skjer det en overføring av politisk styring og kontroll fra de folkevalgte til selskapets styre og generalforsamling/representantskap. Samtidig er de folkevalgte fremdeles helt eller delvis økonomisk ansvarlige for selskapene. De har også et overordnet ansvar for at innbyggerne får god kvalitet på det tjenestetilbudet kommunen er pålagt å gi dem, selv om tjenesten ivaretas av et eget selskap som er hel- eller deleid av kommunen.

### 1.1 Problemstilling, avgrensning og formål

Bakgrunnen for valg av problemstilling var å gå nærmere inn på hvordan de folkevalgte ser på sin eierrolle i forhold til disse selskapene, og årsaken til at kommunene velger å inngå ulike selskapsformer når tjenestene skal utføres.

For å gjøre en mer konkret undersøkelse av et tema som er meget vidt, ble det valgt et interkommunalt selskap som case – Iris Salten IKS (Iris). Undersøkelsen er dermed avgrenset til å se på eierstyring i et stort interkommunalt selskap.

Iris Salten IKS er et interkommunalt selskap som utfører renovasjonstjenester for sine eiere, som primæroppgave. Selskapet ble stiftet i 1993 og eies av 9 kommuner i Salten i Nordland. Selskapet er et av de mest etablerte i sin sammenheng, og har utvidet sin virksomhet betydelig i løpet av de siste årene, ved at det i tillegg til å utføre husholdningsrenovasjon, også har datterselskap som driver utstrakt kommersiell virksomhet.

Hovedhensikten med undersøkelsen er å finne ut hvordan de folkevalgte selv ser på sin mulighet for innsyn og innflytelse i selskapet IRIS Salten IKS.

Problemstilling:

**Eierstyring i interkommunale selskap.**

En undersøkelse av folkevalgtes innsyn og innflytelse i det interkommunale selskapet Iris Salten IKS sin virksomhet.

Undersøkelsen tar også for seg noen del-problemstillinger

1. Hvilke systemer er etablert for å sikre god eierstyring?
2. Hvilke tanker har folkevalgte om eierstyringen?
3. Hva er årsaken til å inngå interkommunale samarbeid?
4. Hvilke andre faktorer påvirker folkevalgtes holdninger til Iris Salten IKS?

Formålet med undersøkelsen er både å kartlegge hvilken eierskapsstrategi kommunene i Salten har overfor Iris, og hvor bevisste de folkevalgte er i forhold til sin rolle som eiere. Videre er formålet å belyse ulike utfordringer ved å etablere interkommunale selskap og gode eierstrategier.

## **1.2 Forutsetninger tatt i oppgaven**

Iris er det desidert største interkommunale selskapet i Salten. Det antas derfor at Iris er det interkommunale selskapet som er best kjent blant så vel politikere som innbyggere i Salten. Og det antas videre at folkevalgte generelt ikke kjenner bedre til de mange ulike og langt mindre interkommunale samarbeidene kommunene har.

Det er en forutsetning i oppgaven at en antar at politisk styring og kontroll er bedre sikret gjennom kommunale etater enn ved selskapsdannelser, men at ulike årsaker som vektet tyngre enn sterk politisk styring og kontroll, gjør at kommunene velger å etablere både kommunale og interkommunale selskap.

God eierstyring og innflytelse kan ikke oppnås uten kunnskap, og kunnskap henger sammen med interesse og tilrettelegging for innhenting av kunnskap.

### **1.3 Oppgavens oppbygging**

Innledningsvis beskrives Iris Salten IKS sin virksomhet, med fokus på struktur og nøkkeltall. Iris sine visjoner, formål og strategier trekkes også fram. Deretter presenteres relevant teori i forhold til kommuners organisasjonsoppbygging og styringsvalg. Anerkjente teoretiske modeller og norsk forskning rundt kommunale og interkommunale selskapsdannelser danner hoveddelen av teori-kapitlet. Hvordan undersøkelsen er utført, herunder hvilken metodisk tilnærming som er valgt, beskrives i et eget kapittel. Som tittelen sier, er dette en case-undersøkelse. Det beskrives i metodekapitlet hvilke metodiske valg vi har gjort under casen. Videre beskrives de lover og retningslinjer interkommunale selskap må forholde seg til og ulike styringsdokument som kan brukes, herunder hvilke styringsdokument som finnes for Iris Salten IKS og eierkommunene. Undersøkelsens funn er skrevet og kommentert i et eget kapittel som må anses som undersøkelsens hovedkapittel. Deretter drøftes funnene i lys av framlagt teori.

## 2. Beskrivelse av Iris Salten IKS sin virksomhet

I dette kapitlet beskrives Iris Salten IKS sin virksomhet og oppbygging i korthet. Det er lagt fokus på selskapets utbyttepolitikk og selskapets formål, visjoner, strategier og prosjektarbeid. Dette gir viktig bakgrunnsinformasjon for undersøkelsen. Opplysningene er hentet fra Iris Salten IKS sine hjemmesider ([www.iris-salten.no](http://www.iris-salten.no), 2012).

### 2.1 Virksomhet og oppbygging

Iris Salten IKS er et interkommunalt selskap som eies av de ni kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold. Selskapet ble stiftet i 1993 og driver avfallshåndtering for husholdninger i eierkommunene. I følge Forurensningsloven § 30 (1983) har kommunene en plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall. Dette er altså en lovpålagt oppgave. Kommunene har valgt å ikke utføre denne tjenesten selv, men har valgt å organisere tjenesten via et interkommunalt selskap etter Kommunelovens § 27 (1992). Iris tilbyr også innsamling og behandling av avfall fra næringslivet som en del av sin kommersielle virksomhet. Selskapet er organisert som et konsern, der Iris Salten IKS er morselskapet og eierselskapet som kjøper tjenester blant annet fra tre heleide datterselskap. Disse er:

- IRIS Service AS – utfører husholdningsrenovasjon, og er det eneste ikke-kommersielle selskapet. Husholdningsrenovasjon skal finansieres etter selvkostprinsippet<sup>1</sup>, tjenesten betales av brukerne og genererer ingen inntekter for selskapet. Kommunene betaler heller ingenting til Iris Salten IKS, men selskapet forvalter på denne måten innbyggernes midler, på vegne av kommunen.
- IRIS Retura AS – driver konkurranseutsatt virksomhet innen næringsavfall, og konkurrerer på det åpne markedet om komplette avfallsløsninger for næringslivet. Selskapet genererer inntekter.
- IRIS Produksjon AS – driver viderebehandling av alt avfall, via anlegg som de eier. Selskapet genererer inntekter.

I tillegg har Iris to deleide datterselskap:

- HT Safe AS – døgnbemannet bedrift innen alarmmottak og telefontjenester.

---

<sup>1</sup> Selvkost er den merkostnad kommunen påføres ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste (St. prp.nr 60, 15.4.2 Selvkostprinsippet, 1997-98)

- Labora – analyselaboratorium for vann, næringsmidler og fôr, avløpsvann, dusjanlegg og bassenger.

Videre følger tabeller med nøkkeltall fra 2011 for morselskapet og de hel- og deleide datterselskapene:

	<b>Iris Salten IKS</b>
Stiftet	1993
Antall ansatte	10
Eierskap	9 kommuner i Salten
Omsetning	95,7 millioner
Resultat før skatt	7,5 millioner

**Tabell 1: Nøkkeltall morselskap**

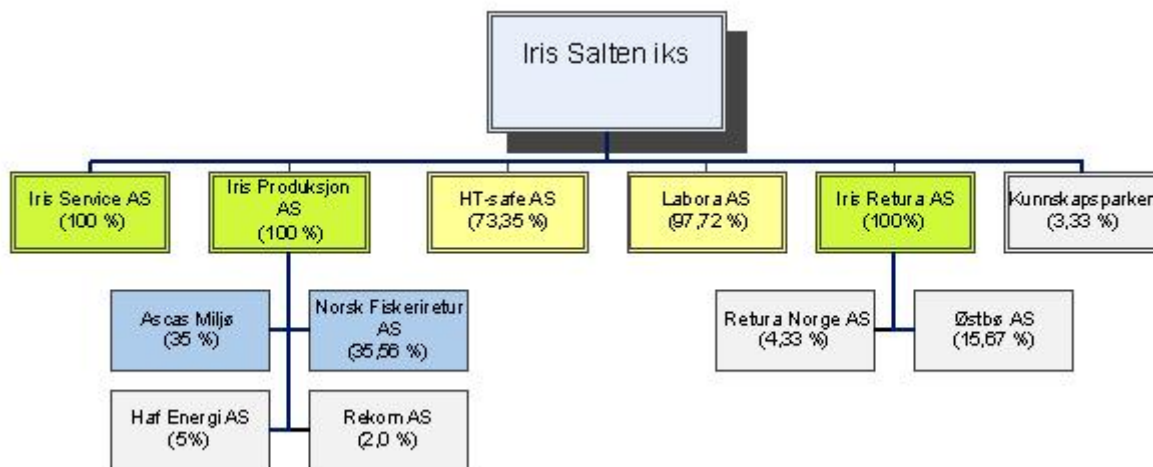
	<b>Iris Service AS</b>	<b>Iris Retura AS</b>	<b>Iris Produksjon AS</b>
Stiftet	2001	2001	2006
Antall ansatte	29	17	18
Eierskap	Iris Salten IKS (100%)	Iris Salten IKS (100%)	Iris Salten IKS (100%)
Eierandel i andre selskaper	-	Østbø AS (15,67%) Retura Norge AS (4,33%)	Rekom AS (4,45%) Norsk Fiskeriretur (40%)
Omsetning	34,0 millioner	44,9 millioner	68,3 millioner
Resultat før skatt	-1,9 millioner	6,6 millioner	15,6 millioner

**Tabell 2: Nøkkeltall heleide datterselskap**

	<b>HT-Safe AS</b>	<b>Labora AS</b>
Stiftet	1988	2003
Antall ansatte	21	14
Eierskap	Iris Salten IKS (73,35%) Hamarøy kommune (25,01%) Tysfjord kommune (1,64%)	Iris Salten IKS (97,73%) Universitetet i Nordland (2,27%)
Omsetning	7,1 millioner	15,1 millioner
Resultat før skatt	-0,1 millioner	1,2 millioner

**Tabell 3: Nøkkeltall deleide datterselskap**

Nedenfor vises et organisasjonskart over konsernet.



**Figur 1: Organisasjonskart Iris Salten IKS (www.iris-salten.no, 2012)**

## Representantskap og styre

Et interkommunalt selskaps øverste organ er representantskapet, der eierkommunene er representert ut fra folketall i kommunen. I Iris Salten IKS har Bodø kommune 9 medlemmer, Fauske har 3, Meløy og Saltdal har 2 og Beiarn, Gildeskål, Hamarøy, Sørfold og Steigen har 1 medlem hver i representantskapet. Disse velges i de respektive kommunestyrene. Det utøvende organet er styret, som velges av representantskapet. Det er styret som tilsetter daglig leder. Styret og daglig leder i selskapet har som regel tett dialog, om både styresaker og strategier for øvrig. Daglig leder fungerer som sekretær for styret, men er selv ikke medlem av styret. (Lov om interkommunale selskap § 10, 1999). Styret legger fram de saker for representantskapet som styret selv ønsker, eller som representantskapet ber om, i tråd med selskapsavtalen<sup>2</sup>.

## 2.2 Iris-fondet og utbyttepolitikk

Selskapets kommersielle drift genererer inntekter. 40% av utbyttet fra den kommersielle driften skal gå til ulike fellesprosjekt i Salten. Midlene settes av i *Fond for interkommunalt samarbeid* – eller Iris-fondet. Representantskapet eller styret gir tildelinger etter søknad. Midler opp til 500 000 kan behandles av styret, og midler utover 500 000 må opp som egen sak i representantskapet. Følgende kriterier er gitt for tildeling av støtte:

<sup>2</sup> Appendiks 1

- Tiltaket skal ikke være konfliktskapende geografisk eller politisk.
- Tiltaket forutsetter forpliktende samarbeid mellom kommunene.
- Tiltaket er prosjektbasert og skal etter hvert finne annen finansiering.
- Det skal ikke gis rene driftstilskudd.

Nordland Musikkfestuke, Filmfest Salten, Saltentinget og Etablering av redningsdykking i Salten er blant de som fikk tilskudd i 2012. Øvrig overskudd har gått til å styrke selskapets egenkapital. Iris-fondet er i 2012 rundt 10 millioner kroner. Det er ikke vedtatt noen store og krevende samarbeidsprosjekter i Salten de neste årene.

Dokumentet «Eierstyring i Salten Forvaltning iks<sup>3</sup>» ble vedtatt av representantskapet i sak 07/09 den 27. april 2007. Dokumentet klargjør hvordan Salten Forvaltning iks, som er det tidligere navnet til Iris Salten IKS, skal forholde seg som eier av sine selskap. Her står det blant annet at Iris ikke skal utbetale utbytte til sine eiere.

På grunn av selskapets solide resultat, fremmet styret likevel en sak for representantskapet i november 2012 om muligheten til å ta ut ekstraordinært utbytte til kommunene. Styret mente det var rom for et ekstraordinært utbytte på 12 millioner fra Iris Produksjon og 5 millioner fra Iris Retura fra 2011, og muligvis 5 millioner i utbytte fra 2012, til sammen 23 millioner kroner. Dette er en endring av tidligere eierskapspolitikk. Styret foreslo derfor at eierskapspolitikken endres ved at representantskapet selv kan avgjøre om deler av overskuddet fra de to kommersielle datterselskapene skal gå til Iris-fondet eller direkte til kommunene. I møtet 9. november 2012 vedtok representantskapet følgende:

### **Endring av eierskapspolitikk for Iris Salten iks**

*Vedtak:*

*Iris Salten iks med datterselskaper har følgende utbyttepolitikk.*

- *Iris Salten iks betaler ikke utbytte til sine eiere.*
- *Ved vurdering av utbytte fra kommersielle selskaper legger Iris Salten iks som offentlig eiet selskap til grunn markedsinvestorprinsippet. Med det mener vi at utbytte fra kommersielle selskaper som kommunene eier gjennom Iris Salten iks normalt skal være 40 % av årsresultat etter skatt.*

---

<sup>3</sup> Appendiks 2



- *Utbyttet fra kommersielle datterselskaper skal enten utbetales direkte til eierne av Iris Salten iks, eller tillegges «Iris-fondet». Vedtak om utbyttet skal til eierne eller Irisfondet gjøres av representantskapet i budsjettmøtet. Vedtak om utbytte gjøres i årsmøtet.*

*Ny utbyttepolitikk tas inn i styringsdokumentet «Eierstyring i Salten Forvaltning iks».*

Som en følge av denne endringen i eierskapspolitikken, vedtok representantskapet i påfølgende sak i samme møte å fordele 17 millioner fra 2011 i utbytte. 90% av utbyttet skal gå til eierkommunene, og 10% til Iris-fondet for videre utbetaling til Salten Regionråd. Dette ble vedtatt med 12 mot 7 stemmer.

## **2.3 Formål, visjoner og strategier**

Selskapets *formål* er å utføre offentlige tjenester for sine eiere. Selskapets visjon er: «*Iris Salten IKS skal skape samarbeid til nytte for hele Salten, og gjøre det lønnsomt for våre eiere å samarbeide. Vi skal bidra til å utvikle regionen, skape kompetanse og nye muligheter i og for kommunene.*»

Selskapet arbeider innenfor tre ulike akser som er 1) avfallshåndtering, 2) interkommunal utvikling og 3) eierskap. Selskapet har egne hovedstrategier for alle disse. Hovedstrategiene for interkommunal utvikling er interessant som bakgrunn for vår undersøkelse:

- *Iris Salten IKS skal være en tilrettelegger og pådriver for interkommunalt samarbeid.*
- *Iris Salten IKS skal i den grad våre eiere ønsker det, arbeide og tilrettelegge for selskapsorganisering av offentlige tjenester.*

Iris Salten AS har de siste årene ledet ulike prosjekt på oppdrag fra representantskapet og ut fra felles interesser blant eierkommunen. Mange prosjekt er avsluttet. Noen av dem har ledet til nye interkommunale samarbeid, eksempelvis Salten Brann IKS, noen av dem har blitt lagt på is, uten at det har vært ønske om å fortsette samarbeidet, eksempelvis IKT-prosjektet i Salten.

Ved gjennomgang av representantskapets sakspapirer finner vi at styret har arbeidet med strategier for selskapet. I saksfremlegget til sak 2012/16 (rep) vises det til at styret våren 2012 vedtok følgende strategier for arbeid med å tilrettelegge for interkommunalt samarbeid:

- *Iris Salten skal være initiativtaker og pådriver for samarbeid om offentlig tjenester på tvers av kommunegrensene i Salten.*
- *Iris Salten skal bidra til endringer og innovasjon innenfor offentlig/kommunal tjenesteyting.*
- *Midler fra Iris-fondet er en viktig katalysator for å nå Iris sine mål. Disse midlene skal brukes i prosjekter som faller inn under satsningsområde, og for øvrig i henhold til Kriterier for støtte til interkommunalt samarbeid.*

Selskapet tar sine visjoner og mål på alvor og jobber kontinuerlig med dette i egne organ, slik en ser fra denne styresaken.

## **2.4 Prosjektet «Eierstrategier i Salten»**

I november 2011 vedtok representantskapet at det skal startes et prosjekt med hensikt å utvikle en egen eierskapsstrategi for kommunene i Salten – «Eierstrategier i Salten»<sup>4</sup>.

Representantskapet vedtok at prosjektet skal ha følgende innhold:

- a) Kartlegge det formaliserte interkommunale samarbeidet som eksisterer i Salten.*
- b) Kartlegge og vurdere hvordan de ulike samarbeidene er finansiert.*
- c) Vurdere om vi har en hensiktsmessig struktur i dag, og hva vil være en god struktur for det vi eventuelt skal gjøre felles i fremtiden? Dette må ses i forhold til det vi ønsker oppnå med det interkommunale samarbeidet.*
- d) Utvikle en mulighetsskisse over ulike tilbud vi kan løse i fellesskap, både eksisterende oppgaver og kommende nye oppgaver.*
- e) Etablere forslag til systemer, rutiner og retningslinjer for hvordan kommunene skal følge opp sitt eierskap i de interkommunale IKS-ene. (jfr tidligere vedtak i representantskapet)*
- f) En foreløpig rapport med forslag legges frem for kommunestyrene for innspill før sluttrapport med forslag forelegges kommunestyrene og representantskapets for endelig vedtak.*

Prosjektet skal gi forslag til hva man eventuelt kan se nærmere på av fremtidig samarbeid i Salten. Det er opprettet en styringsgruppe for prosjektet som har forankring i eierkommunene. I juni 2012 ble det avholdt et eget 2-dagers eierskapsseminar i Sulitjelma. Her deltok blant

---

<sup>4</sup> Appendiks 3

andre prosjektledelsen fra Iris, ordførerne, kommunal administrasjon – hovedsakelig rådmenn og representanter fra Salten Regionråd. Dette prosjektet har pågått hele 2012, og skal etter planen avsluttes vinteren 2013, men det er ventet at prosjektet vil bli noe utsatt.

## **2.5 Oppsummering**

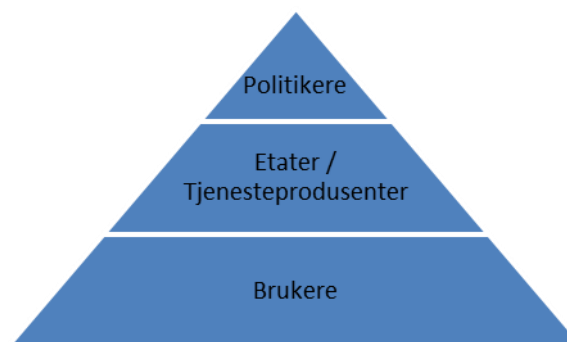
Dette kapitlet gir en oversikt over konsernet Iris Salten IKS. Konsernet er svært stort, og har mange aktiviteter og virkeområder. Derfor er denne oversikten overflatisk. Likevel gir den viktig bakgrunnskunnskap for undersøkelsen. Det er særlig fokus på de visjoner, hovedstrategier og prosjekter som Iris har. Disse har relevans i forhold til de funn som vil bli presentert, og vil bli omtalt i undersøkelsens drøftinger.

### 3. Teoretisk diskusjon

I dette kapitlet presenteres teori og annen litteratur, i stor grad annen forskning, som er relevant for temaet offentlig virksomhet og kommunalt eierskap. Dette brukes som bakgrunn for våre undersøkelser, og drøftes i sammenheng med våre funn.

#### 3.1 Innledning

Kommuner kan organisere sine tjenesteoppgaver på flere ulike måter. Det vanligste er via etater, der den politiske styringen skjer via kommunestyret. Kommunestyret kan delegere ansvar til andre underutvalg, som formannskap og hovedutvalg. Men kommunestyret, som det øverste organet, kan når som helst styre underliggende organer direkte (Resch-Knudsen, 2012). Dette er en hierarkisk styringsmodell, kalt etatsmodellen. Tjenesteproduksjon er en integrert del av kommunen og forvaltningen styres i stor grad av Kommuneloven.



**Figur 2: Enkel etatsmodell**

Hierarkisk organisasjonsstruktur har som oppgave å hindre uetisk atferd, ved at alle ledd i kjeden «gjøres ansvarlige overfor befolkningen som helhet» (Ringkjøp, Aars og Vabo (2008), s. 104). Det ligger i etatsmodellen at den politiske styringen skal være sterk. Politikerne som «er av folket» skal også utøve myndigheten på de tjenestene som «skal til folket». Folkevalgte er ombudsmenn, i den forstand at de utøver innflytelse på vegne av innbyggerne og for innbyggerne. I Norge, som en demokratisk nasjon, har det også vært viktig å følge det såkalte subsidiaritetsprinsippet<sup>5</sup>, som innebærer at beslutninger skal tas på et lavest mulig hensiktsmessig nivå. I denne sammenhengen er lokalpolitisk styring vesentlig for utøving av

---

<sup>5</sup> Også kalt nærhetsprinsippet (wikipedia.org, 2012)

demokratiet. Samtidig er etatsmodellen kritisert for at den gir innbyggerne for liten åpenhet, fordi offentlig sektor er så stor og kompleks. Fra utsiden blir offentlig sektor bare en «stor svart boks», som ingen ser gjennom eller når inn til (Torsteinsen og Bjørnå, 2012).

Utviklingen i kommune-Norge de siste årene har ført til en endring i den typiske hierarkiske strukturen. Ved å overlate utførelsen av kommunale tjenester til ulike kommunale eller interkommunale selskaper/foretak, velger kommunene bort den styringsmodellen som gir mest nærhet til tjenesten. Torsteinsen og Bjørnå (2012) viser til denne «armlengdes styringen» eller «arms length government» (Pollitt, 2003). De folkevalgte distanserer seg fra tjenesteområdet, men er fremdeles ansvarlige. De styrer med en armlengdes avstand. Som vi skal se videre, er armlengdes styring knyttet til ideer fra New Public Management-teori.

### 3.2 New Public Management

En omstillingsbølge med røtter utenfor Europa har preget først mange europeiske land, med Storbritannia i spissen (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald og Pettigrew, 1996) og senere, fra slutten av 1990-tallet også norsk offentlig sektor. Omstillingsbølgen, eller fornyelsen av offentlig sektor, er en følge av New Public Management (NPM). Under NPM-paraplyen har kommunene endret organisasjonsstruktur, med det håp at strukturen i seg selv blir et verktøy for å løse offentlige tjenester på en mer effektiv og rasjonell måte, med et mål om best mulig tjenestetilbud til brukerne, og åpenhet i tjenesten.

New Public Management tar utgangspunkt i styringsmodeller som er utformet basert på strukturer som tradisjonelt er forbundet med privat næringsliv. Ett eksempel er konsernmodellen som er utbredt i privat næringsliv, og som er en av organisasjonsformene som har fått fotfeste innen offentlig sektor. Modellen er tilpasset for å kunne implementeres i offentlig sektor. Underforstått for modellen er oppfatningen av at offentlig sektor er for lite effektiv og for kostnadskreven. Sterkere selvstendighet for tjenesteyter vil gi en bedre tjeneste, og styringen kan skje på armlengdes avstand. Pollitt (2003) oppsummerer hovedelementene i New Public Management med at NPM innebærer økt fokus på «output»<sup>6</sup> og mindre på «input»<sup>7</sup>, utbredt målstyring, mer spesialiserte og flate strukturer i

---

<sup>6</sup> Output: Hvordan en tjeneste utføres, målt via eksempelvis testresultat eller rapporter (Pollitt, 2003).

<sup>7</sup> Input: Hva man legger inn i/forutsetninger for en tjeneste. Eksempelvis personale, bygninger, rutiner, interne strukturer (Pollitt, 2003).

organiseringen av en tjeneste, kontraktstyring, brukerfokus, utvisking av grensegangen mellom offentlig, privat og frivillig sektor og fokus på effektivitet og individualisme.

I Norge har modellen for alvor blitt omfavnet av norske kommuner fra slutten av 1990-tallet. Fra denne perioden og til nå har selskapsdannelsen i Norge økt i omfang. Betegnelsen «selskapssyke» blir brukt for å beskrive norske kommuners hang til å organisere tjenester via selskaper (blant annet Ringkjøb et.al, 2008). Dette er ikke et særnorsk fenomen. På engelsk er betegnelsen «agency fever» eller «enterprise fever» (Aars og Ringkjøb, 2011). Hva er grunnen til dette? Ringkjøb et.al. (2008) viser til Pollitt et.al. (2001) som lister 5 grunner til selskapsdanningen:

- 1) Selskapsdanning fører til spesialisering av tjenesten.
- 2) De ansatte i selskapet får sterkere motivasjon av å være del av et selskap med spesialkompetanse istedenfor å være ansatt i kommunen.
- 3) Økt distanse til politikerne medfører mindre politisk innblanding og muligheten til profesjonell drift.
- 4) Selskapene har økt organisatorisk fleksibilitet, med tanke på ansettelse, lønninger og markedsføring.
- 5) Selskapsdannelser øker gjennomsiktighet og åpenhet i forhold til det spesielle tjenestetilbudet, og er lett å identifisere for brukerne.

Dette samsvarer også med flere av de funn som er gjort i norske undersøkelser, blant annet Torsteinsen og Bjørnå (2012) og Aars og Ringkjøb (2011). Det er en forventning om at selskapsdanning i seg selv skal gi gevinster, sett fra både eierens ståsted og tjenesteutførers (selskapets) ståsted.

New Public Management er som nevnt en samlebetegnelse, og omhandler både en økonomisk, organisasjons- og ledelsesdimensjon. En av teoriene NPM bygger på er prinsippal-agent-teori.

Prinsippal-agent-teori viser til at en leder (prinsippalen) delegerer ansvar til en underordnet (agent), som skal ta beslutninger på vegne av sin overordnede. I kommunesektoren kan man si at politikerne fungerer som prinsippal og rådmannen som agent, eller i statlig sektor kan man si at prinsippalen er et departement og den underliggende etaten er agenten (Bush og Vanebo i Bush et.al, 2011). Prinsippalen er avhengig av agenten for å nå sine mål. Et sentralt tema i

teorien er hvordan man sikrer at målene nås, også når agenten har andre mål enn prinsipalen. Teorien er kritisert for å fokusere for mye på muligheten for å få en opportunistisk agent, som i realiteten handler mot sin prinsipals mål og ønsker (Bush og Vanebo i Bush et.al, 2011). I sammenhengen kommunale selskap, kan man se for seg at kommunen er prinsipal og selskapet er agent. For interkommunale selskap gjelder derfor at iks-et er agent, mens eierkommunene er prinsipaler. Da har vi en modell der man opererer med flere prinsipaler mot en agent. Det kompliserer bildet ytterligere hvordan man kan sikre at prinsipalene får agenten til å utføre tjenester som er i prinsipalenes interesse.

### **3.3 Bestiller-utførermodell**

Offentlig sektor har de senere år blitt modernisert i den hensikt å finne gode løsninger i samspillet mellom privat og offentlig sektor, og for å få en mer effektiv og brukerorientert tjenesteproduksjon. Fra å styre og utføre tjenestene via den hierarkiske strukturen, har man i større og større grad gått over til kontraktstyring. Bestiller-utførermodellen (BU-modellen) representerer denne overgangen. Norges offentlige utredninger 2005:3 beskriver denne modellen og sier at i stedet for å styre gjennom myndighet, skal styringen skje gjennom forhandlinger og kontrakter mellom bestiller og utfører. Brukeren skal være i fokus, og dennes behov i høysetet. Særlig innenfor helsetjenestene kan vi se denne utviklingen. Men også innen annen tjenesteproduksjon ser vi at bestiller-utførermodellen står sterkt. Dette har ført til store endringer i både organiseringen av ulike tjenestetilbud, og også hvordan tjenesteyterne ser på seg selv i forhold til brukerne. Dette bryter med den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen i norske kommuner. Andre betegnelser på bestiller-utførermodellen er virksomhetsmodell eller resultatenhetsmodell. I oppgaven benyttes BU-modellen som betegnelse på denne type styring.

#### **Bestillerfunksjonen**

Forfatterne Bush og Vanebo i Bush et.al (2011) peker på at i forholdet mellom bestiller og utfører, må bestiller ha god kompetanse innenfor tjenesten som skal utføres. Bestiller må ha kompetanse innen behovskartlegging, kontraktsforhandlinger, styring og tjenesteproduksjon. Det forutsetter at bestiller har en høyere kompetanse enn det som vanligvis er tilgjengelig i eksempelvis en kommune.

## Utførerfunksjonen

Den kanskje største forskjellen mellom etatsmodellen og bestiller-utførermodellen er at du får et klarere skille mellom bestilleren av en tjeneste og den som skal utføre den (Bush og Vanebo i Bush et.al, 2011). I en kommunal hierarkisk struktur, har du folkevalgte organ som gjør vedtak om tjenestetilbudet og setter rammen for driften, og via rådmannen følges vedtak utover i etatene. I BU-modellen er utfører gjerne plassert utenfor kommunal drift, i et eget selskap, og har derfor et annet handlingsrom enn i kommunale etater. Hvor stort dette handlingsrommet er, vil variere. Profesjoner hos både bestiller og utfører vil kunne stå i et motsetningsforhold til hverandre. Bush og Vanebo i Bush et.al. (2011) viser til Mintzbergs teorier (1993) som viser til at det kan bli et spenningsfelt mellom bestilleren som vil standardisere, og utføreren som ønsker mest mulig frihet i oppgaveutføringen.

Følgende enkle modell kan beskrive kontakten mellom aktørene i bestiller-utførermodellen:



**Figur 3: Aktørene i en bestiller-utførermodell**

Modellen er også en god beskrivelse av å styre på armlengdes avstand. Politikerne får en indirekte styring over utførelsen av tjenesten, men bestilleren er i denne sammenhengen nærmere både brukeren og utføreren. Den sterkeste linken finner vi mellom utfører og bruker. Det ser vi med et interkommunalt selskap som Iris Salten IKS. Spørsmålet er hvem som i denne modellen fungerer som bestiller. Er det vanlige kommunestyrepolitikere, styret, representantskapet, rådmannen eller profesjoner i kommunen? Hvem legger føringene for hvordan selskapet skal utføre tjenestene? Svaret er ikke selvsagt. Det er strukturen rundt eierskapet som vil definere hvem som har bestiller-funksjonen. Dette vil bli gjenstand for videre analyse når funnene presenteres.



### 3.4 Annen forskning

Det er utført flere undersøkelser og studier rundt kommunale selskapsdannelser og interkommunalt samarbeid i Norge. Flere av disse er relevante for vår undersøkelse. Det gir oss muligheten til å sammenlikne våre funn med tidligere forskning.

Torsteinsen og Bjørnå har i sin artikkel «Agencies and transparency in Norwegian local government» (2012) satt fokus på åpenhet i kommunale og interkommunale selskap, og hvordan kommunene styrer disse på armlengdes avstand. Hvor åpne disse er med tanke på aktiviteter og resultater, hvordan strukturene er bygd, og om eierne har kontroll på selskapene, er tema for artikkelen. Artikkelen bygger på case-studier av fire viktige kommunale og interkommunale selskap i to norske kommuner. Viktige funn de peker på, er følgende:

- Informasjonsflyten mellom kommunen og kommunalt eide selskap er vag. Andre avdelinger og etater vet ikke så mye om det som foregår. Måten selskapet er organisert på gjør at det i seg selv blir mindre åpenhet. Det er vanskelig å få grep rundt både selskapets rutiner og ansvarsområder.
- Selskapet stiller økt krav til finansiering fra eierne ved tildeling av nye oppgaver, uten at kommunen alltid har mulighet til å gjøre dette. Selskapet viser liten forståelse for helhetstenkning for kommunens budsjettammer.
- Åpenhet i selskapene undermineres av at alle beslutningene gjøres i styrerommene, mer eller mindre lukket for folkevalgte og innbyggere, i motsetning til i folkevalgte organer som kommunestyre og andre utvalg, som er offentlige for alle.
- Kommunene har ikke vist særlig interesse for å etablere styringsdokumenter som retningslinjer for eierskapet i selskapene.
- Funnene bryter med idealene i NPM-tankegangen, om mer demokrati og åpenhet.

Aars og Ringkjøb (2011) skriver i artikkelen «Local Democracy Ltd, The political control of local government enterprises in Norway» om forholdet mellom kommunale foretak og deres eiere. Forskningen omhandler kommunale foretak, men refererer også til interkommunale selskap. Funnene har relevans til vår undersøkelse, da eierstyring står sentralt. De finner at selskap er dannet uten at eierstrategiene er lagt på forhånd. Det normale er at eierne av selskapene styrer etter et minimum av formelle styringsdokument. Forfatterne viser også at NPM-reformer har blitt ønsket velkommen av kommunene, men kommunene har ikke vært forberedt på konsekvensene av implementeringen av de samme reformene. Videre finner de at

det er en begynnende bevissthet blant kommuner om at de må utvikle bedre styringsverktøy for eierskapet i ulike selskap. Denne erkjennelsen får en instrumentell forklaring, altså etter erfaring med prøving og feiling rundt selskapsstyringen.

I Rapport nr 1 2008 fra Rokkansenteret undersøker Ringkjøb, Aars og Vabo eierskap og styringsroller i kommunale selskap. I sin undersøkelse av 6 kommuner ser de på hvordan kommunene utøver sitt eierskap overfor sine selskap. De trekker fram at kommunenes valg av selskapsmodell, altså organisasjonsform, virker delvis tilfeldig. Valget faller på den organisasjonsmodellen beslutningstakerne kjenner best til, og mindre på hvilken selskapsform som er best for selve tjenesten. Kommunene er heller ikke bekymret for passivt eierskap overfor kommunale selskap. Eierne forstår og respekterer den fristilling som selskapsetableringen har medført. Undersøkelsen viser at kommunens eierskap utøves gjennom det øverste sjiktet av politikere, og styringen er sjeldent et tema for den vanlige kommunestyrerepresentant.

Gjertsen og Martinussen (2006) viser til flere interessante analyser. Blant annet slår forskningsrapporten fast at omfanget av selskapsetablering blant norske kommuner har økt de siste årene. Analysen viser også at kommunene har etablert selskaper i raskere tempo enn de har maktet å etablere styringsstrategier overfor disse. Dette samsvarer også med funnene til Torsteinsen og Bjørnå (2012). Rapporten fra Nordlandsforskning peker på kommunenes sterke ønske om å endre organisasjonsform for å oppnå visse mål, uten å sikre seg systemer for å følge opp styringen av den nye organiseringen. Kommunene som undersøkes er i startfasen av å etablere rutiner og kontroll for sitt eierskap i selskapene. De nye selskapsetableringene gir en annen eierskapspolitikk enn det som har vært vanlig innen statsstyrt tjenesteproduksjon. Derfor må også eierrollen etableres på nytt, og rapporten viser til at dette er på gang i kommunene.

### **3.5 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi vist til hvordan mange kommuner har gått fra å organisere sine tjenester i rene etatsmodeller med sterk lokalpolitisk styring, til å velge å organisere tjenestene innenfor selskap som styres mer på armlengdes avstand. Styring av selskap er en mer indirekte form for styring enn ren etatsmodellstyring. Sentralt i dette står spørsmålet om *hvorfor* kommunene etablerer selskap. Dette begrunnes hovedsakelig i trendene vi ser fra New Public

Management, og de fordeler implementering av modellen angivelig skal ha. Slike fordeler kan oppsummeres i: Mer effektive tjenester, økt kostnadskontroll, brukerfokus, målstyring, åpenhet og fristilling. Dette *hvorfor* vil også følge vår forskning, da det er en viktig forutsetning for å forstå bakgrunnen for dannelsen av Iris Salten IKS og bevisstheten rundt eierstyringen. Ulike teoretiske undermodeller for New Public Management er beskrevet, i hovedsak prinsippal-agent-teori og bestiller-utfører-modellen.

Norske kommuner har omfavnet NPM-modellen i den grad at forskere mener kommunene har fått selskapssyke. I den forbindelse har ulik forskning pekt på konsekvensene av dette, sett fra ulike perspektiv. Eierstyringsperspektivet er her det viktigste. Vi har vist til nyere norsk forskning som tar for seg eierstyring av kommunale og interkommunale selskap. Denne undersøkelsen vil sammenlikne disse funnene med våre. Sentralt står hvordan de folkevalgte selv ser på sin rolle som eiere og hvordan eierskapet faktisk utøves overfor Iris Salten IKS.

## 4. Metodisk tilnærming

Ved valg av problemstilling kommer spørsmålet rundt hvordan en undersøkelse skal utføres. Det er mange overveielser som skal gjøres, og det må tas stilling til hvilken forskningsdesign som skal brukes. Forskningsdesign betegner hvordan undersøkelsen skal formes; altså hvordan man ut fra problemstillingen vurderer hvordan det er mulig å gjennomføre undersøkelsen fra begynnelse til slutt (Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010).

Vår undersøkelse bygger på en case – og vi følger metoder innen kvalitativ forskning og case-design. Hoveddata består av dybde-intervjuer av 10 personer. Vi har forsøkt via kvalitativ metode å få fram respondentenes tanker, opplevelser og mening rundt temaet som undersøkes. I tillegg har observasjon og deltakelse i ulike møter i kommunal og interkommunal sammenheng vært med på å danne bakgrunnen for oppgaven.

### 4.1 Kvalitativ forskningsdesign

Denne undersøkelsen bygger på en kvalitativ forskningsdesign. Kvalitativ forskning kan utføres på så mange måter, at det er fare for for lite struktur i forskningsarbeidet. Derfor er kvalitativ forskning inndelt i ulike kategorier. Fenomenologi, grounded theory, etnografisk design og casedesign er fire av disse (Johannessen et. al, 2010). De tre første beskrives kort. Casedesign er valgt som forskningsmetode for denne undersøkelsen, og beskrives mer inngående.

Fenomenologisk forskning undersøker den dypere *meningen* som ligger i datamaterialet. Menneskers tanker, følelser og adferd i forhold til en gitt problemstilling skal belyses ([http://sml.no/.sml\\_artikkel/fenomenologi](http://sml.no/.sml_artikkel/fenomenologi)), og det tas utgangspunkt i allerede eksisterende teorier.

Grounded Theory er en forskningsdesign som har som mål å utvikle nye teorier, ut fra datamaterialet. Metoden har en grunnleggende ide om at forskeren skal ha et åpent sinn i møte med forskningen, og at han i minst mulig grad formes av tidligere teorier og forskning (Johannessen et. al, 2010).

Etnografisk design er en forskningsmetode som skal beskrive og tolke den gruppen eller kulturen som undersøkes. Etnografisk design bygger dermed på utstrakt felt-virksomhet, der forskeren over en lengre tidsperiode er del av gruppen eller kulturen som det forskes på (Johannessen et. al, 2010).

## 4.2 Casedesign

I Casedesign skal forskeren studere ett eller noen få tilfeller eller kasus, for eksempel organisasjonskulturen i en spesiell bedrift. Samfunnsforskning, organisasjonsforskning og markedsforskning bruker ofte casestudier. Mye informasjon skal samles om casen over kort eller lengre tid. Målet er å samle mye og bred informasjon fra flere datakilder, som kan gi et variert bilde av det man undersøker. Johannesen et.al. tar, som mange andre metodeforfattere, utgangspunkt i forskeren Robert K. Yins (2007) bruk av casedesign ved utdypende beskrivelse av metoden. I vår caseundersøkelse har vi brukt dette som utgangspunkt. Det vises til Yins fem komponenter som er viktige ved gjennomføringen av caseundersøkelser:

### 1. Problemstilling

Problemstillingen danner grunnlaget for undersøkelsen og har gjerne iboende et «hvordan» eller «hvorfor» spørsmål som skal besvares. Problemstillingen kan også ha underproblemstillinger som gjerne består av konkrete spørsmål relatert til temaet.

I vårt innledningskapittel har vi gitt problemstillingen og skrevet noen utdypende spørsmål vi ønsker å finne svar på. Sammenfattet, og sagt på en litt annen måten, blir vårt *hvordan*-spørsmål «Hvordan opplever de folkevalgte eierstyringen i forhold til selskapet». Vårt *hvorfor*-spørsmål blir «Hvorfor inngår kommuner interkommunale samarbeid?».

### 2. Teoretiske antakelser

De teoretiske antakelsene kan være forskerens egne antakelser rundt problemstillingen, eller/og andre forskeres funn relatert til liknende problemstillinger. Dette utgjør de teoretiske antakelsene som forskeren tar med seg inn i forskningsarbeidet. I denne case-undersøkelsen skal forskerens egne teorier og kunnskap brukes aktivt i forskningen.

Våre teoretiske antakelser bygger på andre forskeres funn relatert til eierstyring av kommunale og interkommunale selskap. Den bygger også på egne erfaringer og tanker rundt kommunal eierstyring, og noen forutsetninger vi har valgt å ta. Forutsetningene er beskrevet i innledningskapitlet. Våre egne antakelser rundt problemstillingen vil prege både kommentarer av våre funn og drøftingen.

### 3. Analyseenheter, herunder

- a. utvalgsstrategi
- b. antall informanter
- c. rekruttering
- d. tid

Dette beskriver de valg forskeren må gjøre med hensyn til hvilke enheter det skal forskes på. Forskeren må ta stilling til hvordan utvalget bør skje, hvor mange informanter man bør ha, hvordan disse rekrutteres og tidsaspektet som beregnes rundt innhenting av informasjon og data. Hva vi har lagt vekt på i denne sammenhengen, beskrives inngående litt senere i dette kapitlet, under «4.3 Innsamling av data».

### 4. Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene

Johannessen et al. viser til Yins to ulike analysestrategier:

- 1) Analyse basert på teoretiske antakelser (teoristyrte)
- 2) Beskrivende casestudier

Dersom en har teoretiske antakelser på forhånd, benyttes teoristyrte analyse.

Beskrivende analyse brukes kun der man ikke har en teoretisk antakelse på forhånd.

Den første er mest vanlig. Videre beskrives tre måter Yin knytter data til de teoretiske antakelsene på. 1) Mønstermatching, 2) Forklaringskjeder og 3) Tidsserieanalyse.

Mønstermatching forklares som en teknikk for å

*.. se om ulike mønstre matcher. Hvis et mønster i datamaterialet passer sammen med et mønster forskeren har forutsatt på forhånd, vil det foreligge høy grad av det Yin (2007) kaller mønstermatching (Johannessen et. al, 2010, s 208).*

Denne undersøkelsen har elementer av dette i seg, og det vil i tilknytning til teorien og annen forskning finnes «mønstermatching» mot de funn som er gjort i undersøkelsen.

Dette drøftes nærmere i analysen.

## 5. Kriterier for å tolke funnene

Det vises til tre måter å behandle funn på. Enten vil funnene bekrefte allerede eksisterende teori, de vil bidra til å videreutvikle eksisterende teori, eller helt ny teori vil fremmes. Vår undersøkelse viser at en del av våre funn bekrefter anvendt teori og annen forskning. Men det framkommer også forskjeller som bidrar til å gi nye perspektiver på tidligere forskning rundt eierstyring.

Analysestrategier handler om hvordan man bruker datamaterialet i forskningen. Forskningen skal lede til noen konklusjoner, men alt etter hvordan forskeren velger å sortere og behandle datamaterialet, altså analysestrategien, vil resultatet variere. I denne undersøkelsen har vi forsøkt å gjøre dette, og samtidig beskrive valg av prosedyrer for datainnsamling og -behandling.

Denne oppgaven kan likevel ha i seg elementer av flere forskningsdesign. Det er fordi vi underveis i forskningen både fortolker mennesker og handlinger rundt oss som har direkte eller indirekte betydning for forskningstemaet (fenomenologisk tilnærming). Vi lager oss også teorier underveis i datainnsamlingen, som senere påvirker hvordan vi tolker ulike funn (ground theory). Forskningen er som en reise, der man underveis både lærer og tilegner seg teorier, kunnskap og sammenhenger som setter sitt preg på opplevelsen. Dette skaper inntrykk, som senere preger sammenfatningen av forskningen. Underveis i forskningsprosessen påvirkes synspunktene til oss som forsker (etnografisk analyse). Det er naturlig, og nesten umulig å unngå. Det er i seg selv ikke noe feil i å bli påvirket underveis i forskningen, så lenge en er observant på dette og kan tillegge forskningen denne dimensjonen. Forskning i sin natur vil gjerne inneholde så mange elementer, at det er vanskelig å samle dette i en forskningsdesign som er helt dekkende. Men, som nevnt, er det alt i alt casedesign som forskningsmessig brukes i undersøkelsen.

### 4.3 Innsamling av data

Det følgende er en utdyping av de valg vi har gjort rundt analyseenheter. Undersøkelsen bygger på 10 dybdeintervjuer med politikere og administrasjon i tre av Iris` ni eierkommuner. Politikerne representerer ulike parti fra posisjon og opposisjon i sine respektive kommuner. Politikerne fra posisjon har utelukkende sentrale posisjoner. Det er valgt informanter fra både store opposisjonsparti og små opposisjonsparti. Informantene fra administrasjonen er

utelukkende fra kommunens toppledelse. I tillegg er ansatte, styremedlemmer og medlemmer av representantskapet i IRIS intervjuet. Noen av disse innehar flere roller, det vil si noen av informantene kan inneha flere roller blant gruppen politikere, administrasjon, styremedlem og representantskapsmedlem. 7 av de 10 informantene er menn, og det gir en overvekt av mannlige informanter.

De tre kommunene er valgt ut fra hensyn til variasjon og representativitet. Vi valgte en mindre kommune med spredt bosetning, en kommune med mye industri og næringsvirksomhet, og en større kommune.

Intervjuene er gjennomført delvis strukturerte, og det er benyttet en intervjuguide<sup>8</sup> som utgangspunkt. Intervjuguiden er inndelt i følgende tema:

- innledning
- formalia
- generelt om kommunale og interkommunale selskapsdannelser
- kompetanse
- spesielt om Iris Salten IKS
- fremlegging av teoretisk modell
- tilleggsspørsmål

Enkelte av informantene ønsket å få utlevert spørsmålene på forhånd. Vi anså at det var viktig for undersøkelsen at alle gav sine svar under de samme forutsetninger, og derfor avslø vi dette med denne begrunnelsen. Dette ble akseptert.

Intervjuene varte fra 39 minutter til 63 minutter, de ble tatt opp digitalt og transkribert i etterkant. De digitale opptakene er slettet. Informantene ble muntlig informert om dette, og samtlige gav sitt samtykke. De ble også informert om at informantene forblir anonyme, men at undersøkelsens natur – i og med at det er en case, vil kunne medføre en viss gjenkjennelse.

### **Strukturering av data**

Etter gjennomførte intervju og transkribering, ble data forsøkt organisert på en meningsfull måte. Det ble benyttet kategoribasert inndeling av data. Det var ikke hensiktsmessig å bruke

---

<sup>8</sup> Appendiks 4



intervjuguidens spørsmål som utgangspunkt for kategoriseringen. Informantene har i mange tilfeller beveget seg så langt utenfor disse, - under oppmuntring om å fortsette sine resonnement – at ikke alle informanter har svart på alle spørsmål. I stedet har vi fått svar på andre ting som har belyst temaet fra andre synsvinkler. Derfor ble data indeksert med fargekoder via følgende tema som er relevante for undersøkelsen:

- 1. Innsyn og innflytelse**
- 2. Eierskapsstrategi**
3. Kompetanse
4. Årsaker til interkommunalt samarbeid
5. Kommunesammenslåing
6. Regionrådet
7. Løsninger på organisering

De to øverste viser hva som har mest betydning for undersøkelsens problemstilling, og disse temaene ble også av informantene omtalt flest ganger. De 5 nederste belyser og gir bakgrunn for de to første, og har relevans for delproblemstillingene presentert innledningsvis. Disse ble omtalt færre ganger av informantene enn det som hadde med kjernes spørsmålet å gjøre.

Ved å gjøre dette reduserte vi datamengden en god del. Det har gitt et godt grunnlag for å kunne sammenlikne våre funn med annen forskning. I tillegg har vi følgende kunnskap om informantene som er politikere:

- Hvilket politisk parti de tilhører
- Om de er i posisjon eller opposisjon
- Antall perioder i kommunestyret
- Antall perioder i formannskapet
- Om de er medlem eller tidligere medlem av Iris sitt representantskap
- Om de er medlem eller tidligere medlem av Iris sitt styre

Slik informasjon har gitt mulighet til å sammenlikne meninger om eksempelvis hvor mye innsyn og innflytelse de opplever å ha, syn på eierskapsstrategier og årsaker til interkommunalt samarbeid, med partitilhørighet, politisk posisjon og erfaring. Begrensningen her er at utvalget er lite. Dermed må man være forsiktig med å generalisere slike funn. Men noen tendenser kan likevel påvises.

Det ble sendt en henvendelse til administrasjonene i alle eierkommunene med spørsmål om å få tilsendt eierskapsmeldinger dersom dette forelå. Etter en purring og to frister, hadde to kommuner svart. En tredje kommune skulle komme tilbake til saken. Ingen av dem kunne vise til behandling av eierskapsmeldinger eller liknende, men det ble henvist til gjeldende prosjekt i Iris; «Eierstrategier i Salten», og til tidligere spørsmål reist i formannskap vedrørende dette.

#### **4.4 Validitet, reliabilitet og forskerens rolle**

I følge Johannesen et. al (2010) betyr validitet hvor godt eller *relevant* data representerer fenomenet. I kvalitativ forskning, slik som her, menes det om vi virkelig måler det vi skal måle. Vi mener utvalget av informanter representerer en bredde som gir undersøkelsen god validitet. De fleste informantene hadde et kunnskapsnivå angående interkommunale selskap og Iris som var god. Personer som ikke har slik kjennskap vil meget snart komme til kort i å besvare våre spørsmål, fordi de rett og slett ikke kjenner saken. Det har i seg selv vært relevant å kartlegge dette, og er en del av helheten i undersøkelsen. For bedre validitet kunne vi intervjuet flere, blant annet tillitsvalgte i Iris, forskere, journalister, næringsliv og representanter fra andre interkommunale selskap, eller hatt et spørreskjema i tillegg.

Reliabilitet defineres som hvor pålitelig data er, og knyttes til hvor nøyaktige data er, hvordan de samles inn, hvordan de brukes og tolkes (Johannessen et al, 2010). Datas reliabilitet er mest relevant i kvantitativ forskning, men pålitelighet er viktig også innenfor kvalitativ forskning. Kvale og Brinkmann (2009) knytter reliabilitet i kvalitativ forskning til spørsmålet om informantene ville ha endret sine svar i intervju med en annen forsker. Dette perspektivet har vi med, da den ene av oss er kommunestyrerepresentant i en av eierkommunene til Iris. Noen av informantene har visst om det politiske engasjementet til den ene av oss, og man kan ikke se bort fra at de bevisst eller ubevisst har holdt tilbake informasjon eller formulert seg annerledes i intervjuene på grunn av dette.

Tolkning av data vil være påvirket av vårt generelle samfunnsengasjement. Man kan derfor ikke se bort fra at vår bakgrunn preger undersøkelsens funn og analysen av disse. Samtidig har vi hele tiden vært bevisste på hvilken rolle vi har hatt under intervjuene, og har forsøkt å opptre profesjonelt i forhold til dette.

Det pågår hele tiden prosesser i både det interkommunale selskapet Iris, og i alle eierkommunene. Det tenkes her særlig på det pågående prosjektet «Eierstrategier i Salten», som representantskapet i Iris igangsatte høsten 2011. Undersøkelsen er begrenset til det som foregår i 2012. Noen prosesser er påbegynt som ikke vil bli ferdige før i 2013. Dermed følger ikke forskningen med på hva som blir resultatet av de ulike prosessene i kommunene. Det blir et utsnitt av hva som foregår innenfor denne tidsperioden.

## **4.5 Oppsummering**

Vi mener case-undersøkelsen har blitt utført på en måte som har oppfylt hensikten, nemlig å belyse problemstillingen ut fra de betraktninger informantene har. Vi har latt informantene snakke ganske fritt, fordi det har vært vesentlig for oss å belyse temaet fra mange sider. Dette har gitt undersøkelsen et videre perspektiv enn intervjuguiden la opp til. Vi registrerte raskt at vår problemstilling gav mulighet til å komme inn på flere aspekter som ikke var tema i intervjuguiden, blant annet kommunesammenslåing og rollen til Salten Regionråd. Da mange nevnte dette under intervjuet, uten å ha blitt direkte spurt, har vi sett at dette var viktig. Dette kommer vi tilbake til under drøftingen. Å være dynamisk under forskningsprosessen har gitt mulighet for å ta opp flere tema og gitt ny informasjon om eierstyring som vi ikke kunne sett for oss i forkant. Dette har gjort forskningsprosessen spennende.

## 5. Beskrivelse av interkommunale selskap som organisasjonsform

Dette kapitlet har til hensikt å beskrive interkommunale selskap som organisasjonsform generelt, og avtaledokumenter for Iris Salten IKS spesielt. I tillegg til at interkommunale selskap reguleres av et eget lovverk, er det vanlig å etablere ulike avtaler og retningslinjer for å gi en helhetlig forvaltning og styring av tjenestene, da lovverket i seg selv ikke er dekkende nok. Kapitlet tar også for seg noen av disse, men er ikke dekkende for alle typer avtaler.

Først vil vi foreta en begrepsavklaring. To uttrykk benyttes gjerne om eierforholdet til selskap: Eierskapsstrategi og eierskapspolitikk. *Eierskapsstrategi* betegner hva en vil med eierskapet. Den er en beskrivelse av hvorfor en er eier, og hva som er prioriteringene og tiltakene overfor selskap kommunen eier, for å sikre at målsettingene ivaretas.

*Eierskapspolitikk* betegner de systemer, rutiner og retningslinjer kommunen fastsetter for hvordan kommunene skal følge opp sin eierskapsstrategi.

### 5.1 Lovreguleringer og avtaler for interkommunale selskap og for Iris Salten IKS

Interkommunalt samarbeid kan skje på flere måter. Samarbeid i henhold til Kommuneloven (1992) peker på to varianter: Samarbeid i henhold til Lov om Interkommunale selskaper (1999) og i henhold til Aksjeloven (1997). I tillegg kan kommunen etablere stiftelser i henhold til Stiftelsesloven (2001).

#### 5.1.1 IKS-loven

Interkommunale selskaper er regulert av Lov om Interkommunale selskaper (1999) (IKS-loven), de er egne rettssubjekt og kan ta opp lån til investeringer og har egen formue og inntekter. Iris Salten IKS er, i kraft av å være et interkommunalt selskap, pålagt å følge denne loven.

#### 5.1.2 Selskapsavtale

IKS-loven slår fast at ethvert interkommunalt selskap skal ha en selskapsavtale.

Selskapsavtalen gir rammene for selskapets styring, og er selskapets formelle juridiske dokument. Denne fastsetter blant annet selskapets formål, hvor selskapet skal ha sitt hovedkontor, medlemskommuner, representantskapets sammensetning og antall

styremedlemmer. Selskapsavtalen må vedtas i hvert av kommunestyrene til de deltakende kommunene. Endringer av selskapsavtalen kan gjøres av representantskapet med simpelt flertall (IKS-loven §4, tredje ledd, 1999).

### **5.1.3 Iris Salten IKS sine styringsdokument**

Iris Salten IKS har som tidligere nevnt, en egen selskapsavtale som er godkjent og vedtatt av alle eierkommunene. Den inneholder de lovpålagte retningslinjene og i tillegg det eierkommunene ved etablering ønsket å ha med. Eierskapet er omtalt i selskapsavtalen. § 8 slår fast at «Eierne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet». Videre beskriver selskapsavtalen at saksbehandlingen i selskapet skal foregå i samsvar med IKS-loven. Selskapsavtalen regulerer hvilke saker som skal behandles på årsmøtet, og det er videre opplistet hvilke saker representantskapet dessuten skal behandle. Herunder ligger budsjett og økonomiplan for selskapet.

Utover selskapsavtalen har Iris i tillegg definert sine eierstrategier i dokumentet *Eierstyring i Salten Forvaltning iks*. Dette dokumentet klargjør hvordan Iris Salten IKS som eier av en rekke datterselskap, som igjen er deleiere i andre selskap, skal forvalte *sitt* eierskap. Dette dokumentet omhandler ikke hvordan eierkommunene skal forholde seg til eierskapet i morselskapet, bortsett fra at det slås fast at eierne ikke kan ta ut utbytte av Iris Salten IKS. Dokumentet viser til andre dokumenter som er viktige for selskapets eierstyring. Disse er Etiske retningslinjer for selskapet, Styreinstruks og Instruks for administrerende direktør.

## **5.2 Styringsdokumenter**

I tillegg til selskapsavtalen er det hensiktsmessig at det utarbeides andre avtaler eller styringsdokumenter for å regulere flere forhold enn de rent juridiske. Styringsdokumentene har til hensikt å

*.. sikre bevisst eierstyring og tilstrebe åpenhet og gjennomsiktighet i kommunal tjenesteproduksjon selv om disse er organisert i selskaper. Først og fremst er det eierne, det vil si de folkevalgte i deltakerkommunene, som har behov for slike dokumenter. Dette for å sikre at selskapet ikke fjerner seg fra sitt opprinnelige formål for eksempel om interkommunalt samarbeid gjennom et markedsmessig ønske om mer kommersialisering av driften. (Resch-Knudsen, 2011, s.149)*

### 5.2.1 Eieravtale

Ett styringsdokument kan være en eieravtale. Denne har til hensikt å blant annet regulere strategien for samhandling mellom eierkommunene, og regulere hvordan dialog kan skje i forkant av møter i selskapet. Altså en avtale mellom eierkommunene, og mellom eierkommunene og selskapet. Dette vil være uformelle fora der eierne sikrer god dialog mellom seg, eksempelvis i forkant av representantskapsmøter. En eieravtale kan eksempelvis regulere hvor ofte man skal ha slike møter og hvem som skal delta.

### 5.2.2 Tjenesteavtale

En tjenesteavtale kan regulere kontaktpunkter mellom selskapet og eiernes administrasjon. Administrasjonen kan være rådmannen eller den rådmannen utpeker til å representere administrasjonen.

*For å ivareta dialogen om selskapets tjenesteproduksjon på vegne av deltakerkommunene, kan det i slike avtaler reguleres at kommunenes administrasjon og selskapet skal møtes jevnlig. Slike møter bør gjennomføres minst én gang i året, og det bør foreligge referat fra møtene som tilfaller rådmennene som øverste administrative leder i kommunen og styret som øverste forvalter av selskapet. (Resch-Knudsen, 2011, s. 151)*

En tjenesteavtale som har til hensikt å skape dialog mellom selskapet og eierkommunenes administrasjon, fordrer at en eller flere i administrasjonen har spesielt ansvar for å følge dette opp. Dette vil også være et uformelt organ uten beslutningsmyndighet, men det vil kunne bidra til dialog rundt tjenesteproduksjonen og utførelsen av denne.

### 5.2.3 Rapportering

Kommunene kan selv etablere egne system for rapportering av kontakten med sine selskap. Dette vil være en del av kommunens internkontroll, for å sikre at oppfølgingen av egne selskap faktisk skjer og er tilfredsstillende.

*Om eierne ønsker tettere oppfølging av et selskap, må enkeltkommunene etablere egne rutiner for oppfølging av selskapet. Møter mellom enkeltkommuner og selskap vil være for å ivareta kommunens behov for helhetlig eierstyring og ikke for å kontrollere at selskapet følger kommunenes eierstrategi. (Resch-Knudsen, 2011, s 154)*

#### 5.2.4 Eierskapsmelding

Kommuner eier i dag et økende antall selskap. For å kunne ivareta sitt eierskap på en god måte, kan kommunen lage en eierskapsmelding. Resch-Knudsen (2011) omtaler eiermeldinger som viktige for at kommunene skal utøve et strategisk eierskap overfor sine selskap, og eierskapet bør ses i sammenheng med kommunens øvrige tjenesteproduksjon. En eierskapsmelding skal lage rammeverket for eierstyringen og kan omfatte de tidligere nevnte styringsdokumentene, altså samle dem i en eierskapsmelding. I tillegg bør eierskapsmeldingen omtale:

- sammensetningen av selskapets styre
- rammene for ledelsen
- organisering av virksomheten
- hvordan kommunen ønsker å fremstå som eier
- overordnede styringssignaler
- politiske målsettinger

Resch-Knudsen (2011) sier følgende om formålet med en eierskapsmelding:

*En eiermelding er ikke ment for å detaljstyre enkeltelskaper, men angi retningslinjer for å sikre forankring av kommunens eierskap i kommunestyret og utøvelsen av dette gjennom det operative eierorganet. En eiermelding bør derfor være prinsipiell og generell, men konkret på enkeltområder spesielt i forhold til roller, ansvar og oppgaver. Den bør angi rutiner for samhandling mellom kommunen som eier og selskapet (politisk) samt kommunen som bestiller og selskapet som tjenesteleverandør (administrativt). Den bør gi en oppskrift for hvordan eierskapet og styringen av dette utføres i denne kommunen, og gjennom det angi rutiner for oppfølging av eierskapet. Den bør også være et oppslagsverk for folkevalgte, medlemmer i det operative eierorganet, styremedlemmer, administrasjonen i kommunen og selskapene samt andre som kan ha interesse av kommunen som eier av selskaper. (s.163 – 164)*

### 5.3 Andre avtaler og instruksjer

Aksjeselskap som er hel- eller deleid av en kommune, styres etter Aksjeloven, slik ethvert aksjeselskap gjør. Et aksjeselskap er et eget selvstendig rettssubjekt. Aksjeloven pålegger aksjeselskapene å utarbeide styreinstruks for å gi ramme for styrets arbeid (Aksjeloven (1997) § 6-23). IKS-loven anbefaler, men pålegger ikke, at det utarbeides slike retningslinjer for

styret. Styreinstruksen er et internt dokument for styret, men bør gjøres kjent og behandles i eierorganet for å skape åpenhet og tillit til styrets arbeid (Resch-Knudsen, 2011).

Instruks for daglig leder kan inngå som en del av styreinstruksen, men den kan også lages som en egen instruks. Etske retningslinjer, godtgjørelsesreglement og retningslinjer for tildeling av fond, kan være andre dokument som styret, eierne eller representantskapet ønsker utformet, alt avhengig av selskapets karakter, organisering og formål.

## 5.4 Oppsummering

Først og fremst belyser dette kapitlet hvilke styringsdokumenter Iris Salten IKS og eierkommunene styrer etter. Etter det vi har funnet, styres Iris etter et minimum av avtaler. Minstekravet er oppfylt med at folkevalgte i kommunestyrene har godkjent og vedtatt en selskapsavtale, men utover det eksisterer det ikke formelle styringsdokumenter som regulerer eierskapet av Iris. Iris selv har regulert forhold rundt sitt eierskap i et eget styringsdokument, og viser også til andre dokumenter som samlet skal regulere eierskapet i andre selskap.

Deretter er det gitt en oversikt over hvilke mulige styringsdokumenter eierkommuner kan ha. Det er noe som heter at «kjært barn har mange navn». Det kan man også si om de ulike styringsverktøyene. De mange lovene og avtalene som regulerer selskap, eierskap og styring, skal sikre god kontroll og oversiktighet. Ulempen er imidlertid at begrepene brukes om hverandre, både i litteratur, i dagligtalen, i selskapene og blant eierne selv. Mangel på konsistent begrepsbruk gjør at det også er vanskelig å holde oversikt over alt. Dette kapitlet er ikke utfyllende med tanke på alle begreper rundt dette, men er ment å gi struktur til Iris Salten IKS sine styringsdokumenter og belyse hvilke øvrige dokumenter som mer eller mindre tas i bruk i kommuner og deres selskap.



## 6.0 Studiets funn

I dette kapitlet presenteres undersøkelsens funn. De slutninger vi fatter, vil være preget av vår egen bakgrunnsforståelse og av informantene som enkeltindivider og deres tanker rundt problemstillingen. Vi har fulgt prosedyren for strukturering av data presentert i metodekapitlet, og det har gitt oss mange tema å belyse. Det har vært nødvendig å begrense hvor mange funn vi skal belyse.

Informantene har under samtalene snakket både om Iris Salten IKS og om interkommunale selskap mer generelt. Svarene bærer mest preg av hvordan de ulike informantene opplever Iris, men vil ha elementer av holdninger og tanker rundt alle typer interkommunale samarbeid.

## 6.1 Folkevalgtes innsyn og innflytelse i Iris Salten IKS sin virksomhet

### 6.1.1 Innsyn

En forutsetning for innsyn er åpenhet fra selskapets side, og god tilgang til informasjon. Informantene oppfatter Iris som å være på tilbudssiden når det gjelder å gi informasjon til kommunestyrene og administrasjonen om det skulle være et behov. Både administrerende direktør og andre har reist rundt og holdt innlegg. Ikke alle kommuner benytter seg av dette, men tilbudet oppleves som stående.

*Og vi spurte Leif Magne (administrerende direktør i Iris), om han ikke kunne komme og informere oss om prosjektene deres, og det gjorde han med en gang. Så han er veldig lett å be. Og stiller seg til rådighet når vi lurer på noe.*

Tidligere ble årsmeldingene til Iris lagt på bordet til hver enkelt kommunestyrerepresentant. Dette gjøres ikke lenger av både miljøhensyn og økonomiske hensyn, men sendes ut elektronisk. I tillegg finnes mye informasjon på internett. Informantene mener det er enkelt å få innsyn, men det krever at den enkelte kommunestyrerepresentant selv tar et initiativ. Under intervjuene har det framkommet at det er tydelig kunnskapsforskjell om Iris Salten IKS mellom de som er i representantskapet/styret, og de som ikke er det. Det er interessant å merke seg at kunnskapsnivået synker vesentlig selv for formannskapsmedlemmer. Som nevnt

i metodekapitlet var det flere informanter som ikke kunne svare på flere av spørsmålene fordi de rett og slett ikke visste nok om Iris sin virksomhet. Det alene, sier en del om hvor mye innsyn folkevalgte i realiteten har i selskapet. Selv om informasjon er lett tilgjengelig på internett, blir det ikke slik at kommunestyremedlemmene, som ikke sitter i styret eller i representantskapet, tilegner seg denne kunnskapen selv. En av informantene som representerer selskapet sier:

*La oss si at du har sittet 2 år i kommunestyret og ikke vært i nærheten av representantskapet eller noen ting, så tror jeg ikke du har noe forhold til at vi holder på med noe som helst annet (enn avfallshåndtering). Jeg tror ikke innbyggerne har det heller.*

Derfor framkommer det forskjell på hvor mye kunnskap de ulike informantene har om Iris. Bildet er at de som er direkte involvert i enten Iris sitt styre eller representantskap, er godt informert og kjenner selskapet godt. Men med det samme en er utenfor representantskapet eller styret, synker kjennskapen drastisk. Svaret som blir gitt når vi spør hvem som kan mest om interkommunale selskap, er at ordførerne og de mest erfarne kommunestyrerepresentantene har mest innsikt. Det tar tid å sette seg inn i de ulike samarbeidene. En av informantene mener eierskapspolitikk og informasjon om de interkommunale samarbeidene burde være en del av politikeropplæringen, fordi det er så vanskelig å få oversikt over dette på egen hånd.

Informantene gir derfor uttrykk for at innsynet i selskapet er godt. Ingen påpeker mangler eller savn i forhold til innsyn. Muligheten for innsyn er der, dersom interessen er der. En forklaring på hvorfor ikke kjennskapen til Iris er bedre for det menig kommunestyremedlem selv om innsynsmulighetene er gode, kan gå på at et tjenesteområde ikke får særlig oppmerksomhet før noe går galt et sted. Som en av informantene sier:

*Det er mye av det som er tjenesteproduksjon som man kanskje ikke bryr seg om skal være helt detaljregjert innsyn til enhver tid, så lenge det fungerer.*

Denne uttalelsen stemmer godt overens med det inntrykket administrasjonen og politikerne gir, og vi opplever sitatet som representativt. Iris er et selskap som fungerer godt, og så lenge det gjør det, får de være i fred.

### 6.1.2 Innflytelse

Folkevalgtes innflytelse i selskapet har sammenheng med hvilken kunnskap de har om selskapet. At muligheten for innsyn er til stede, betyr i seg selv ikke at kunnskapen er til stede. Det har vi beskrevet ovenfor. De som har kunnskap, og dermed det beste innsynet, er styremedlemmer og representantskapsmedlemmer. Tidligere var det vanligere at menige kommunestyrerepresentanter satt i generalforsamlingen, og ordførerne hadde styreverv. Nå er ordførerne ute av styrene, men de sitter i representantskapet. Flere vara-ordførere sitter i styret nå. Det har blitt påpekt at representantskapet får mer tyngde når ordførerne sitter der. Det er naturlig at eiernes innflytelse oppleves som sterkere når kommunens øverste leder er representert i representantskapet. Kun de viktigste vervene bekles av ordføreren selv, og det gir et signal både til de folkevalgte og til selskapet at selskapet er av betydning.

Når det gjelder hvordan representantskapets medlemmer formidler informasjon og involverer resten av kommunestyret, framkommer det flere momenter. Noen sier at kommunens representantskapsmedlem(mer) ikke diskuterer sakene med øvrige kommunestyremedlemmer før møtene i representantskapet. De formidler heller videre det de synes er viktig til kommunestyret i etterkant. Ingen av informantene viser til at det er faste møtepunkt mellom representantskapsmedlemmene og øvrige folkevalgte for utveksling av informasjon og debatt rundt tjenesteområdet. Ingen virker å ha klare rutiner for hvordan de skal involvere øvrige folkevalgte om det som skjer i selskapet. Det virker noe tilfeldig hvordan dette skjer – mer slik at de tar det opp dersom de ser behov for det. En av informantene sier:

*Det er vel ingen som stort sett tar diskusjoner med sine kommuner. Det kan godt være et vedtak i representantskapet som ikke har noen som helst forankring i kommunestyret.*

Samtidig sier et styremedlem følgende om hvordan kommunestyremedlemmer kan utøve innflytelse i selskapet:

*Alle kommunene har via representantskapet mulighet til å gi grønt lys for hvordan pengene skal brukes.*

Rådmennene gir også innspill til Iris når det gjelder hvordan for eksempel midlene i Iris-fondet skal benyttes, men ingen av informantene som er politikere nevner rådmannen som et

mellomledd. Det er kun representantskapet som nevnes spesifikt. Dette blir selvsagt en utfordring når systemet og organiseringen av tjenesten legger opp til at det er liten politisk styring med det som skjer. Når det da er medlemmet i representantskapet som skal utøve innflytelse på vegne av kommunen, sier en politiker følgende:

*Kommunestyret må styre gjennom sine valgte i representantskapet og dermed må de ha en ganske sterk føring eller strategi som ligger til grunn for hvordan deres valgte opptrer i representantskapet.*

Vi har da en situasjon der de folkevalgtes innflytelse skal gå gjennom representantskapets medlemmer, men der disse i liten eller ingen grad har rutiner for hvordan de skal involvere andre politikere, først og fremst kommunestyremedlemmene. Det virker å være opp til hvert enkelt medlem i representantskapet selv å ta initiativ til dialog med andre folkevalgte når de finner det formålstjenlig. Representantskapets medlemmer er med andre ord nøkkelpersoner her – ifølge våre informanter, men også rådmennene har en rolle i å tilrettelegge for informasjon. En rådmann uttaler følgende:

*Rådmannen skal jo sørge for, og det er jo det vi jobber med, utrede og sette dem i stand til å utøve sitt eierskap, så det er jo nettopp det vi holder på med, men vi er ikke kommet så langt. Og inntil det har skjedd, så er det jo alltid sånn at den enkelte representant har et ansvar for at man er oppgradert på det man skal holde på med.*

Inntil en eierskapsmelding til kommunene ligger på bordet, ser det ut til at det vil forbli tilfeldig hvor mye og hvilken informasjon som både tilfaller de folkevalgte via representantskapsmedlemmet, og hva den enkelte finner ut av selv. Per i dag finnes det ikke retningslinjer som sørger for klare strukturer for blant annet informasjonsflyt.

#### **6.1.2.1 Innflytelse og budsjettspørsmål**

Interkommunale selskap er en organisasjonsform som med sin «selvstendighet» skaper nye utfordringer for kommunene. Det framkom ikke mange tydelige konfliktlinjer mellom politikerne og deres erfaring med Iris og andre interkommunale selskap/samarbeid. Men ett tema ble sentralt, og framkom ofte under samtalen. Det gjelder de økonomiske forpliktelsene kommunene har overfor ulike interkommunale samarbeid. Vi bruker et sitat fra en av

informantene for å belyse en problemstilling angående eiernes innflytelse over selskapet som i sin tur genererer et viktig funn:

*Hver enkelt kommunestyrerepresentant har strengt tatt ikke kjempestor innflytelse, og det handler rett og slett om at den innflytelsen ga man fra seg i det man bestemte seg for å være et interkommunalt selskap.*

Er de folkevalgte bevisst på dette? Og hvordan forholder de folkevalgte seg til en slik framstilling? Vår opplevelse er at de begynner å få en økende bevissthet rundt dette, og det har sin forklaring i omfanget av selskapsetableringene, og ikke spesielt forholdet til Iris Salten IKS. Utviklingen av ulike interkommunale samarbeid, som vertskommunesamarbeid<sup>9</sup> og samkommuner<sup>10</sup>, har tatt veldig av. De fleste informantene opplever det som «for mye» og ønsker en opprydding. De mener kommunen mister oversikten og er usikre på om tjenestene blir best av en slik organisering. Når budsjettene skal legges, er det en skepsis til om pengene brukes på rett måte. Det er mindre og mindre aksept for at interkommunale samarbeid «bare kan be om mer penger og man må betale sin del». Det oppleves som en stor utfordring å forklare og rettferdiggjøre økte kostnader til interkommunale samarbeidsløsninger på det kommunale budsjettet, når kommunen må skjære ned på andre tjenesteområder.

Det er et behov både hos rådmenn og ordførere å ha sterkere kontroll over økonomien i de interkommunale samarbeidene, slik at man unngår overraskelser i egne budsjettprosesser. Alle informantene unntatt én omtaler dette som problematisk. Det kan beskrives gjennom følgende uttalelser fra tre av informantene.

*Av og til er det litt frustrasjon, andre tar avgjørelser og kommunen betaler regningen.*

*Regionsamarbeidet begynner å presse oss kraftig ift økonomi.*

*Vi trenger alltid mer penger til det vi trenger å gjøre, og da er det litt surt å skulle betale ut det som går til samarbeidene.*

---

<sup>9</sup> En samarbeidsform mellom to eller flere kommuner som er avtalebasert, der myndighet delegeres til vertskommunen som kan ta avgjørelser på vegne av samarbeidskommunen (Resch-Knudsen, 2011). Reguleres etter KommuneLoven § 5A (1993)

<sup>10</sup> En samarbeidsform mellom to eller flere kommuner der formålet er å løse felles oppgaver. En samkommune er eget rettssubjekt. Reguleres etter kommunelovens § 5B (1993).

Blant informantene som representerer Iris i undersøkelsen, er det forståelse for dette. De ønsker velkommen debatter om både hva Iris skal være, hvordan selskapet skal drives og hvordan eierne kan bli mer aktive. Samtidig sier en av informantene som representerer Iris at han skjønner dersom ikke kommunene har tid til å prioritere eierskapspolitikken. Han sier:

*Jeg skjønner godt at alt det andre kommunene holder på med antakeligvis er langt viktigere enn akkurat det her, for å si det som det er. ... Når du ser hva de egentlig har av utfordringer, så må de likevel finne en måte å eie og styre sine kommuner på.*

Spørsmålene rundt hvor mye budsjettmidler som skal gå til interkommunale samarbeid, er nok en medvirkende årsak til at eierstrategien har kommet på dagsorden. Det sies ikke direkte av informantene, men det virker å være underliggende. Bevissthet rundt eierskapet har med andre ord blitt viktigere ettersom økonomiske interesser har endret seg.

*Og det vi ser – er jo at IKSene vokser og vokser, og så vokser de på bekostning av kommunal fattigdom. Og det er et paradoks. Fordi iks-ene sitter med eget styre og eget representantskap, der den politiske påvirkningen kanskje blir mindre. Og det er jo ulempene med det.*

Vårt hovedinntrykk er derfor at på grunn av trang økonomi har det blitt stilt spørsmålsteget ved tjenestetilbudet som ivaretas av kommunale og interkommunale selskap. Det er ikke lenger aksept for at disse skal vokse, og at konsekvensen er kutt av andre tjenester som ivaretas av kommunale enheter. Selv om Iris ikke belaster de kommunale budsjettene direkte, blir selskapet, som det største i sitt slag i Salten, også tatt med under samme paraply når eierstrategien nå skal gjennomføres. Og som nevnt er det Iris selv som skal ha prosjektledelse på dette arbeidet.

Det handler om hvordan kommunen skal prioritere, men det handler jo også om hvordan finansieringen av de interkommunale selskapene skal foregå, og hva slags forpliktelser man gir seg til når man skal gå inn i et interkommunalt samarbeid. Er det slik at kommunene bare kan godta ei ny regning fordi de er inne i et samarbeid? Må de bare betale det det koster, eller har de innflytelse og kan si stopp? Majoriteten av informantene problematiserer ekstraregningene kommunene av og til får fra de interkommunale selskapene. Det blir mindre

og mindre forståelse og aksept for dette, særlig når kommunebudsjettene blir strammere. En av informantene sier:

*Det skaper nok en del stress at prisene øker med prisindeks mens kommunenes inntekter minsker.*

Iris er et stort selskap som forvalter store verdier, og det medfører at kommunene «skuler» til Iris når de selv må spare på hver krone. «*Det er litt sånn*» sier en av informantene.

At bevisstheten rundt dette er sterk og at dette nå skal tas tak i, vises ved et utdrag av midtrapporten til prosjektet Eierstrategier i Salten. Avsnittet omhandler hva som kom fram under eierskapsseminaret i Sulitjelma, der vi også var med som observatører.

*Et av de viktigste momentene som har kommet frem i arbeidet med dette, er kommunenes behov for å ha større budsjettmessig kontroll over sine IKS-er. Dette bør favnes ved at det gjennomføres eiermøter med IKS-ene i forkant av at budsjetter legges. Arbeidet bør ferdigstilles og forankres i IKS-ene før endelig politisk behandling. (Sitat fra midtrapport – Eierstrategier i Salten)*

## **6.2 Eierskapsstrategi**

Alle informantene mener eierstrategi er viktig, men ingen av de spurte kommuner har laget egne eierskapsmeldinger. Kommune C startet et prosjekt for noen år tilbake og skulle hatt denne ferdig. På grunn av ulike omstendigheter ble ikke dette arbeidet fullført, selv om 90 % av jobben var gjort. Dette har stoppet opp. I kommune B hadde de startet en prosess med å lage en eierskapsmelding, men da det ble kjent at Iris satte i gang et prosjekt som skulle omhandle eierstrategier, stoppet formannskapet, etter initiativ fra opposisjonen, arbeidet. Kommune A venter på eierskapsrapporten fra Iris, og vil involvere kommunestyret først når denne foreligger.

Det kan virke som om eierskapspolitikk og eierskapsstrategi ikke har vært tema i kommunene før de siste to-tre årene. Selv om kommunene nå venter på en rapport, er det interessant å høre hvilke tanker informantene har om dette. Følgende spørsmål og svar illustrerer holdningen til en av opposisjonspolitikere:

*Spørsmål: Hva er situasjonen for kommunen nå? Hva slags eierskapspolitikk har dere overfor de selskap dere er involvert i, eksisterer den ikke i dag, da? Svar: Den eksisterer ikke i dag, den har ikke eksistert siden det (selskapet) ble opprettet.*

Et litt mer nyansert bilde av et liknende spørsmål kommer fra en informant som sitter nærmere Iris:

*De føler eierskap, men i blant kommer det kritikk av at makt er overført til styret.*

Informantene har likevel klare meninger om både hva en eierskapsmelding bør inneholde og at kommunestyret må involveres i en prosess for å legge føringene for den. Blant annet sier tre av informantene:

*Målet for å være med må være veldig klart for den enkelte (kommunestyrerepresentant), og gjennomdiskutert. Det må være en langsiktig strategi om hva vi vil med dette eierskapet. ... Men det er kommunestyret ilag som må komme fram til målene via prosesser.*

*Jeg tror det er fullt mulig å ha god nok politisk styring, men det er spørsmålet: – Er man opptatt av detaljer eller opptatt av overordna, strategisk tenking?*

*Noen ønsker kanskje at kommunen skal eie lite og andre syns at det er en kommunal oppgave å være inne på eiersiden. ..., men i hvert fall der vi er inne, så må det være fordi vi vil noe med det.*

De er ikke likegyldige til dette – tvert imot, men det virker som om spørsmålet har druknet i alle andre kommunale oppgaver som trenger seg på. Som en av informantene uttrykte det om å være eier: *man skal være bevisst på hvorfor, og kan man ikke svare på hvorfor, så må man jo stille spørsmålet -trenger man å være eier?* Kommunene er allerede eiere av et flere ulike selskap, men dette *Hvorfor-spørsmålet* er så langt ikke besvart av kommunene selv.

Respondentene erkjenner at kommunene ikke er opptatte nok av eierskapet. En annen kommentar fra samme informant er:



*Nei, det er et viktig område og det er vel der kommuner på generelt grunnlag er alt for dårlig, alt for lite bevisst på hvordan man forvalter eierskap.*

*Det er en prosess som er starta, men den er ikke landa med en ferdig strategi, men vi har begynt å innse viktigheten av det, vi skal videre med det.*

Det ligger altså en bevissthet hos eierne om at de bør forvalte eierskapet på en mer tydelig måte, men de har så langt ikke prioritert dette fullt ut, siden de venter på eierskapsmeldingen fra Iris. Når eierskapsmeldingen kommer, er de også bevisste på at kommunestyret aktivt må på banen. En av informantene sier dette:

*Eierskapsstrategi har ingen verdi hvis ikke den er forankra i kommunestyret.*

Ved direkte spørsmål om informantene mener eierstyring er viktig, svarer samtlige ja på dette. Når da ikke eierstyring er tema i kommunestyrene eller formannskapene, men man innehar en passiv holdning til saken, viser det en manglende interesse for å gjøre noe med dette.

Prosjektet med utarbeidelse av eierskapsstrategi, i regi av Iris, viser at kommunene lar de som styres, være de som lager premissene for eierskapet. Det viser en passiv form for eierstyring i seg selv. Eierstyringen blir fiktiv.

Hva kan gjøres med dette? Institusjonaliseringen for å møte disse utfordringene henger etter. De som sitter i styrene for interkommunale selskap har få plasser de kan kanalisere spørsmål. Det er ikke etablert en arena for å utveksle informasjon, og kommunestyrerepresentantene får sporadisk innsyn i selskapet.

For at de folkevalgte skal kunne ha en viss form for styring og kontroll, må det i kommunen etableres rutiner og et apparat for legge til rette for diskusjon slik at en kan utøve innflytelse. Om ikke dette eksisterer, blir det opp til den enkelte partigruppe eller kommunestyrerepresentant å holde seg orientert.

Det er en viktig forutsetning at politikerne er interessert i eierskapet i kommunens selskaper. Men kunnskap er en forutsetning for interesse. Eierskapsmeldingen i kommunen, dersom den eksisterer, må rulleres regelmessig, og minst en gang hver periode. Det er for å sikre at nye representanter kan sette seg inn i kommunens eierskapsstrategier. Regelmessige diskusjoner

om oppfølging av selskapene er også en måte å sikre interesse, kunnskap og innflytelse over aktiviteten i selskapet.

Representantskapet kommer rett fra kommunen. Kommunestyret må styre gjennom sine valgte i representantskapet og dermed må de ha en ganske sterk føring eller strategi som ligger til grunn for hvordan deres valgte opptrer i representantskapet.

### 6.3 Årsaker til å inngå interkommunalt samarbeid

De formelle årsakene og retningslinjene for å inngå interkommunale samarbeid er presentert i kapittel 2. I dette kapitlet presenteres respondentenes opplevelse og tanker rundt dette. 9 av de 10 informantene hadde en mening om hvorfor en kommune inngår interkommunalt samarbeid. Informantene svarte helt fritt på spørsmålet, uten føringer eller alternativer. Det som framkom var følgende:

- 1) Hovedårsaken virker å være at mange kommuner er så små at det er lite hensiktsmessig å utføre tjenesteproduksjonen på alle områder selv. Kommunene blir for små i den betydning at:
  - a. Det er vanskelig å rekruttere nok fagfolk i de ulike kommunene. Sammen blir kommunene sterkere og får en bedre tjeneste, slik at de kan oppfylle de kompetansekravene som stilles, og få et sterkere fagmiljø.
  - b. Stadig nytt lovverk gjør at det blir vanskeligere for den enkelte kommune å følge opp påklaginger, forskrifter og regler.
- 2) Et interkommunalt selskap vil kunne levere bedre tjenester og være mer effektivt. En av informantene beskriver interkommunale selskap med at de er:

*Mer slagkraftige selskaper som leverer bedre tjenester.*
- 3) Det er i seg selv ønskelig med interkommunalt samarbeid, fordi det er naturlig å samarbeide innenfor kommunene i samme region. Her er det to syn som skiller seg fra hverandre med tanke på hvorfor dette er naturlig.
  - a. Det kan være et første skritt på veien til kommunesammenslåing
  - b. De store kommunene hjelper de små – det er en slags solidaritetstanke bak, og samtidig erkjennes det at også store kommuner har fordeler av interkommunalt samarbeid.

- 4) Etablering av interkommunale selskap har vært en trend som mange kommuner har hengt seg på. Noen informanter utdyper dette ved å peke på at kommunene gjorde dette uten å egentlig ha et bevisst forhold til *hvorfor* en gjorde det.

*I en periode var dette med samarbeid, det var noe flott. Og så ble det startet mange samarbeid, uten at det var grundig nok gjennomtenkt.*

- 5) Innen tjenesteområder som oppfattes som lite politiske, slik som renovasjon og revisjon, sees det på som mer naturlig å inngå interkommunalt samarbeid.

*Det er veldig lite politikk innenfor renovasjon.*

*Men så skal vi også huske på at de interkommunale selskapene holder på med ting som strengt talt politisk er ganske uviktig, så lenge det fungerer.*

*Det er alltid en utfordring når man setter ut tjenester, men de utfører oppgaver som ikke er politiske. Det eneste er hvor mye penger de trenger. Renovasjon og brann er ikke politikk, men hvor mye ressurser vi bruker på det, er politikk.*

Dette beskriver mange av de meningene våre informanter har om *hvorfor* kommunene velger å inngå ulike samarbeid. Sammenlikner vi med annen forskning, blant andre Ringkjøb, Aars og Vabo (2008), ser vi at grunnene som er oppgitt samsvarer med andre kommuners begrunnelse for selskapsetablering.

## 6.4 Noen skillelinjer

Hvordan informantene rangerer hva som skal ha prioritet når man tenker aktivt eierskap, varierer veldig. Det er nærliggende å trekke fram typiske linjer i politikken og nærhet til selskapet som forklarende faktorer. Tendenser som vises er:

- Administrasjon og politikere tenker kommunens beste
- Styremedlemmer og ansatte tenker selskapets beste

Dette kan illustreres med to sitater angående ønsket om ytterligere interkommunalt samarbeid:

*Jeg synes ikke de iks-ene vi har er det største problemet, men det som vi også har sagt, er at vi ønsker ikke flere iks-er.*

*Jeg tror på de interkommunale løsningene, jeg tror det er veldig få av dem du kan slutte med hvis vi skal ha en videre utvikling. Antakeligvis må vi ha mer.*

Enkelt sagt er tendensen at informantene tenker det beste for det de er knyttet nærmest til. Det er interessant å observere at de fleste viser en trang til å «beskytte» den oppgaven de er satt til å forvalte. Det må påstås å være en grunnleggende god holdning. Samtidig viser det at evnen til å tenke helhet fra et mer overordnet perspektiv, enten ikke er tilstede eller undertrykkes noe.

Alle informantene har meninger om eierstyringen til Iris Salten IKS, og det er interessant å merke seg at det er visse forskjeller ut fra hvilken rolle de ulike informantene har. Det har vært vanskelig å finne spesifikke politiske skillelinjer, blant annet fordi vi har for få informanter til å kunne dra konklusjoner. Men vi ser en tendens til ulike oppfatninger ut fra om informantene representerer posisjon eller opposisjon. Informanter som representerer samme parti, men der den ene er i opposisjon og den andre i posisjon, har ulike holdninger til eierskapet. Dette kan illustreres på følgende måte:

	<b>Posisjon</b>	<b>Opposisjon</b>
<b>Tjenestetilbudet</b>	Det viktigste er at tjenestene blir utført på en god måte, når det gjelder kvalitet og pris. Hvem som utfører tjenestene er underordnet, og det er ikke et demokratisk problem.	Kommunen overlater viktige samfunnsfunksjoner til selskap utenfor kommunen som lever sitt eget liv. Det er en utfordring.
<b>Innflytelsen</b>	Innser at kommunen har liten innflytelse, men aksepterer dette.	Opplever liten innflytelse og er skeptisk til dette.

**Tabell 4: Holdninger til tjenestetilbud og innflytelse – posisjon og opposisjon**

Det virker ut fra dette som at politikere i posisjon har lettere for å akseptere at tjenester utføres utenfor kommunens eget tjenesteapparat, og dessuten aksepterer mindre styring av dette. Det er enklere å akseptere at de folkevalgte generelt har liten innflytelse når man selv sitter i posisjon. Da har man likevel nøkkelpersoner i viktige posisjoner, og vil kunne ha både innsyn og styringsmulighet som opposisjonen ikke har.

## **6.5 Foreløpig oppsummering**

Funnene beskrevet til nå er denne undersøkelsens hovedfunn. Men det er i tillegg interessant å se på hva som ellers har kommet fram under samtalene med informantene. Noen tema har gått igjen, og disse har tydeligvis vært viktige å trekke fram under samtalene. Særlig har kommunesammenslåing og Salten Regionråds rolle i forhold til Iris vært sentrale tema. Vi skal se litt nærmere på dette.

## **6.6 Kommunesammenslåing**

Regionsamarbeidet i Salten, med Iris Salten IKS i spissen, er for flere av informantene en viktig indikasjon på hvor godt kommunene klarer å samarbeide. Gode interkommunale samarbeid gir en styrke og en stabilitet som flere mener bør utvikles. For enkelte er interkommunale samarbeid forløperen til et mer forpliktende samarbeid på flere områder, helst sammenslåing av kommuner. Det er særlig de største kommunene som ser muligheten til å få en sterkere region målt opp mot andre sterke kommuner i Nord-Norge. Det vil være viktig å være en større kommune med flere innbyggere for å kunne henge med i konkurransen om tildeling av statlige arbeidsplasser med mer.

For andre kommuner er interkommunalt samarbeid mer «en dyd av nødvendighet», som blir redningen fordi sammenslåing av kommunene ikke er et alternativ for dem. Ikke på de premissene som foreligger nå. Flere informanter påpeker at det er innført så mange nye lover, regler og forskrifter for kommunene, at de må samarbeide for å kunne ivareta tjenestetilbudet på en lovmessig god nok måte. Da blir interkommunale samarbeid løsningen, fordi de ikke har ressurser til å ivareta dette alene. Særlig for de minste kommunene i regionen er dette aktuelt.

Med dette ser vi at det er ulike underliggende motiv for å inngå interkommunalt samarbeid, og at kommunesammenslåing er ett av dem. Spørsmålet om kommunesammenslåing har vært tatt opp i Salten Regionråd, men da det var sterk uenighet rundt temaet, ble de enige om å la det ligge. Det kan også være grunn til å stille spørsmålstegn ved de motiver noen av kommunene har til å slå sammen kommuner. Noen av informantene uttrykker skepsis til større kommuners holdning til mindre kommuner:

*På overflaten og verbalt, så er det stort sett velvilje, men når du kommer ned på saksnivå, at nå skal vi gjøre noe med akkurat dette, så opplever jeg at da fordamper den relativt kjapt.*

## 6.7 Salten Regionråd

Salten regionråd består av de samme medlemskommunene som Iris Salten IKS. Regionrådet består av ordfører, opposisjonsleder og administrasjonssjef i de ni Salten-kommunene. Regionrådet genererer ingen inntekter, men finansieres av de ni kommunene etter innbyggertall. Regionrådet er et samarbeidsorgan, og har ingen politisk beslutningsmyndighet. Rådet kan sette i gang regionale utviklingsoppgaver, og organisere dette som prosjekt, og være en arena for felles regionalpolitikk. På regionrådets hjemmeside ser vi organets vedtekter. Salten Regionråds formål er:

*Hovedmålsetningene for det interkommunale samarbeidet er å styrke næringsgrunnlaget og den offentlige tjenesteyting gjennom å:*

- *samordne eksisterende og vurdere nye, interkommunale samarbeidsordninger*
- *profilering av Salten og ivareta regionens interesser utad*
- *økt påvirkning av fylkeskommunal og statlig tjenesteproduksjon*
- *medvirke til større åpenhet, samarbeid og gjensidig informasjon mellom kommunene*

*(www.salten.no, 2012)*

Under intervjuene var det mange informanter som bragte fram forholdet til Salten Regionråd. Både regionrådet som organ, og forholdet til Iris ble nevnt. To av informantene betegner Salten Regionråd som et «supperåd», noe som ikke kan sies å være særlig flatterende. Den underliggende meningen med en slik betegnelse er slik vi oppfatter det, den manglende

politiske beslutningsmyndigheten rådet har. Det blir et spørsmål rundt hvor mye tid den enkelte kommune skal bruke i et organ som ikke er slagkraftig, og kan skjære igjennom av og til. Siden det er et konsensus-organ vil de fleste saker av betydning, og også med potensiell sprengkraft – som diskusjonen rundt kommunesammenslåing – bli lagt død. Det virker å være til frustrasjon at det er slik.

Videre stilles det spørsmålstegn ved hva som skal være regionrådets oppgaver kontra hva som er Iris sine oppgaver. Som vi ser via Iris sine strategier og vedtektene til Salten Regionråd har de noe av de samme målene når det gjelder interkommunalt samarbeid. Det er grunn til å mene at dette er en årsak til at informantene nevner de svake grenselinjene mellom dem. Kanskje begynner Iris Salten IKS å bli så stort at det også truer noe av oppgavene og mandatet til regionrådet. To av informantene beskriver dette:

*Det er for stort gap mellom regionrådet og Iris. Det er noe som mangler der på kommunikasjonen, det er noe som mangler der på hvordan arbeidsfordelinga mellom regionrådet og Iris er.*

*Det er nok mange som kjenner på at Iris begynner å bli så stor, og jeg syns for så vidt det er interessant, for Iris er jo ganske offensiv, og de er på tilbudssiden, de. Og så er det nok noen som kjenner på at de eter seg inn på det som er det politiske organet som er Salten regionråd.*

Denne uavklarte situasjonen mellom Salten Regionråd og Iris Salten IKS virker å ha ligget under overflaten en stund. Under eierskapsseminaret i Sulitjelma i juni, der vi var observatører, kom imidlertid dette mer fram til overflaten. Det ble satt ord på denne uoverensstemmelsen, og det ble gitt tilbakemeldinger i en ærlig tone om at dette må man gjøre noe med. Ikke i forbindelse med selve eierskapsprosjektet til Iris, men ved en senere anledning. Det var ikke greit med denne uavklarte situasjonen mellom to aktører som eies av de samme ni kommunene i Salten.

*Det ble av mange pekt på utfordringene med grensegangen mellom Iris Salten og Salten regionråd. Det er et uttalt ønske at dette bør gjennomgås på nytt, med tydeligere grensegang mellom organisasjonene for hvem som skal være ansvarlig for strategier for, og initiering, utvikling og drifting av interkommunale løsninger. Det må*

*drøftes om det innenfor en av organisasjonene bør være noen som proaktivt arbeider med å vurdere og selge inn nye samarbeidsløsninger. Det ble påpekt et stort behov for å gjennomgå organisering og arbeidsmetoder innad i Salten regionråd (Midtrapport – Eierstrategier i Salten, 2012).*

Som vi gav beskrivelse av i kapittel 2, er en av hovedstrategiene til Iris Salten IKS at de

*.. skal være tilrettelegger og pådriver for interkommunalt samarbeid, og i den grad våre eiere ønsker det, skal vi arbeide og tilrettelegge for selskapsorganisering av offentlige tjenester, og bidra til endringer og innovasjon innenfor offentlig og kommunal tjenesteyting.*

*Og: .. vi er et naturlig valg som eierselskap for ny selskapsorganisering av offentlige tjenester. (www.iris-salten.no, 2012)*

Dette er ambisiøse mål for et interkommunalt selskap. Alle som ønsker det, kan lese om dette på Iris sine hjemmesider. Selskapet er bevisst på sin egen strategi, og ønsker å videreutvikle både egen drift og å være en slags paraply for andre selskaper. Det er visjoner om vekst og utbredelse. Det er ikke noe galt i dette, det vitner om en selskapsledelse som har ambisjoner og som tenker langsiktig. En av informantene som representerer selskapet sier:

*Hvor hardt ønsker kommunene at Iris Salten skal være pådriver? Det er kjernespørsmålet. For vi kan være det.*

Sett fra et kommunalt eierskapsperspektiv er det ikke underlig at det oppstår et slags kontrastforhold mellom Iris Salten IKS sin virksomhet og Salten Regionråd. Når en av hovedoppgavene til regionrådet er å initiere og være en arena for felles regionalpolitikk, vil det gå inn i områdene som Iris har i sine hovedstrategier i arbeidet med interkommunalt samarbeid.

Når eierskapet er så lite definert som i tilfelle Iris, er det et paradoks at Iris skal drive interkommunal utvikling. Kommunene er enige i at Iris skal ha disse strategiene, men de legger via sitt eierskap ingen føringer for hvorfor og på hvilken måte denne utviklingen skal skje. Lever Iris sitt eget liv? Ifølge informantene gjør de i stor grad det. De føler de har lite



innflytelse på det som skjer i selskapet. Samtidig har de overført makt og i praksis også penger, til et selskap som på deres vegne skal drive interkommunal utvikling.

Den interne organiseringa i regionrådet kan også diskuteres. Er rådet organisert slik at det ivaretar sine oppgaver på en god nok måte? Eller er organiseringen i seg selv en årsak til problemer med rolleavklaringen i forhold til Iris. Hvem blir det mest følsomt for? Inntrykket er at Iris selv har det mest avslappede forholdet til dette, ut fra informantene, og at politikerne kanskje finner det noe kunstig at Iris skal ha så mye makt.

I den grad Iris mangler legitimitet i forhold til å holde på med eierskapsprosjektet, kommer det ikke av at dette er utenfor deres mandat. Det må heller komme av de folkevalgte og administrasjonenes mangel på bevissthet rundt at Iris faktisk har som en av to hovedstrategier å utvikle interkommunalt samarbeid.

## **6.8 Løsninger på eierstyring og organisering**

Hvordan skal kommunene strukturere sine politikere, sin administrasjon og sine formelle og uformelle organ for at informasjon og kommunikasjon, innsyn og innflytelse i interkommunale selskap skal kunne håndteres på en god måte? Skal man ha samme eierskapspolitikk på alle interkommunale samarbeid?

Uansett hvor mange kroner kommunen må avsette i budsjettet til samarbeidet, uansett omfang av tjenesten, uansett få eller mange brukere og uansett hvor «politisk» et tjenestetilbud er, bør kommunene ha et bevisst forhold til hvorfor de er eiere, og hva de vil med eierskapet. På spørsmål rundt dette, fikk vi mange svar fra våre informanter. For å vise at de har meninger om etablering av styring, listes noen interessante uttalelser:

*Det kan være praktisk å lage et eget styre i hver kommune, som har ansvar for de ulike interkommunale samarbeidene. Og det behøver ikke bare være politikere, det kan være fra næringslivet, de som er berørt av disse selskapene.*

*Men at man hadde hatt et kommunalt fora, at det var formannskapet eller et eksternt... Og dette styret kunne hatt ansvaret for alle interkommunale avtaler og kontakter. For da hadde du hatt litt kontinuitet i det, du hadde hatt folk som vet hva det dreier seg om – og*

*det burde vært et par-tre politikere. Men sitter det fire mann som har vært med i forrige styreperiode og så kommer det nye så er det lettere å få den informasjonen. Men om det er veien å gå, det vet jeg ikke.*

*Rådmannsforumet har jo i hvert fall en gang i året møte med Salten brann og alle iks-ene våre. Og det har vi blitt enige om at vi skal ha minst en gang i året, gjerne i forkant av budsjettarbeidet deres.*

*Å lage eiermøter der kommunene møter selskapene og har en forposteringsdiskusjon på økonomi, for eksempel.*

*Men det å kunne hatt sånne møter der du uforpliktende kan diskutere ting. Og så er det noe med at da må selskapene ha store ører og høre hva som blir sagt, og så må kommunene samordne seg sånn at ikke de sitter og krangler seg imellom i et sånt møte. Det krever antakelig ganske mye fra eiernes side å få det til når man er så mange kommuner om et selskap. Men jeg tror det er eneste veien å gå for å få den kontrollen over et interkommunalt selskap, som man bør ha. Det tror jeg kunne ha vært hensiktsmessig som en sånn kontrollbit.*

*For det bør jo være løpende kontakt mellom en administrasjon i kommunen og et selskap, men samtidig skal ikke det gå på tvers av de beslutninger representantskapet gjør.*

*Men det er kanskje (behov for) mer bevissthet i kommunene og kommunestyrene, hva Iris er, og hvordan selskapet best lar seg organisere og styre, at folk vet hva et representantskap er, og at kommunene vet hva de eier.*

*På representantskapsmøtet høsten 2011 i Saltstraumen begynte man å snakke om å ha eiermøter ved siden av representantskapsmøter som ikke er i forhold til vedtekter, men hvor man kan drøfte ting. Det er sånne ting vi håper kommer på bordet i forbindelse med den jobben som nå gjøres.*

Slike uttalelser bør vitne om at det vil være mulig å lage et forslag til en modell med forankring hos folkevalgte, i en eierskapsmelding, som tar inn i seg forholdet mellom de folkevalgte og selskapene. Å svare på dette er ikke hovedtema i denne undersøkelsen, men vi

har valgt å presentere noen av tankene informantene har rundt hvordan man i praksis kan forbedre eierstyringen overfor Iris Salten IKS.

## 6.9 Oppsummering

I samtaler med våre 10 informanter har vi fått svært mye informasjon om Iris Salten IKS.

Vår oppgave har vært å kartlegge eierstyringen, og se hvilket innsyn og hvilken innflytelse de folkevalgte har i selskapet.

Folkevalgtes mulighet for innsyn i Iris Salten IKS oppleves som tilfredsstillende. Det er ingen av informantene som mener at de ikke har innsyn nok i selskapet. Informasjon er lett tilgjengelig for den som ønsker. Mye ligger åpent på internett. Med noe egeninnsats er det meste tilgjengelig.

Folkevalgtes innflytelse i Iris oppleves mangelfull. Kun representantskapets medlemmer kan sies å ha noe reell innflytelse. Det finnes ikke systemer og retningslinjer som sørger for en god kommunikasjonsflyt mellom selskapet og de folkevalgte. Representantskapets medlemmer er et bindeledd her, men informasjonsflyten virker veldig tilfeldig.

Frustrasjon over mangel på innflytelse oppleves sterkest når budsjettene i kommunene skal legges, og det blir debatt rundt kommunens økonomi og selskapenes økonomi. Denne innflytelsen oppleves generelt i forhold til flere interkommunale samarbeid, ikke spesielt overfor Iris Salten IKS, fordi renovasjon skal finansieres ved selvkostprinsippet.

Vi har også kunnet ane noen skillelinjer mellom holdninger, særlig ut fra hvilken gruppe informantene representerer. Nærhet til selskapet har betydning for uttalelsene, og også om politikerne representerer posisjon eller opposisjon i kommunen. Det er et generelt inntrykk at de som sitter lengst unna styret og representantskapet er mest skeptisk til selskapet.

På generell basis har vi funnet at hovedårsaken til at kommunene velger å inngå interkommunale samarbeid, er at kommunene er for små til å håndtere alle tjenesteområder selv. Det lønner seg, av flere grunner, å gå sammen. Dette gjelder fortrinnsvis tjenester som det ikke er mye politisk debatt rundt innholdet i.

Videre har vi sett at samtaler rundt interkommunale selskap i seg selv genererer mange tanker rundt regionsamarbeidet. Både kommunesammenslåing og Salten Regionråd blir tema som kommer opp under intervjuene. Kommunesammenslåing er en ønsket utvikling for mange. Det er videre et ønske om å rydde opp i forholdet mellom Salten Regionråd og Iris, slik at det ikke skal forekomme usikkerhet om hvilke oppgaver som skal ligge hvor.

Vi har også sett at våre informanter har tanker rundt hvordan man kan løse utfordringen med manglende eierstyring, når de blir spurt om dette. Ved å peke på ulike strukturer for organisering, har de i alle fall på tankestadiet begynt en prosess som kan lede til sterkere formalisering av eierskapet.

Vårt inntrykk er likevel at informantene ikke finner det særlig problematisk at Iris er et selvstendig selskap som forvalter store verdier på vegne av eierkommunene. De virer å være fornøyde med at Iris er et selskap som kan fatte selvstendige beslutninger. På et spørsmål om dette, svarer en av informantene:

*Nei, det er et effektivt system sånn sett, for det er mulig å gjøre beslutninger. Det er effektivt, men det er neppe veldig demokratisk. Det blir nok også temmelig administrasjonsstyrt.*

Hovedinntrykket er at informantene er stolte av selskapet, og har tillit til den jobben Iris gjør på vegne av kommunene. Kanskje er også denne tryggheten en medvirkende årsak til kommunenes manglende fokus på eierskapet i selskapet. Iris går med overskudd, og kundene er fornøyde.

Dette oppsummerer våre funn i undersøkelsen. Videre skal funnene drøftes i lys av den teorien som er presentert.

## 7.0 Drøfting

Innføring av New Public Management har ført til utstrakt atskillelse mellom kommuner og deler av tjenesteområder. I lys av vår problemstilling kan en spørre seg om denne adskillelsen har gitt lokalpolitikere bedre innsyn i og større innflytelse over tjenesteproduksjonen. Har atskillelse ført til bedre tjenester, åpnere tjenester eller mer demokrati enn om tjenesten hadde vært integrert? Dette vil være tema i vår drøfting, der funnene i lys av teorien diskuteres.

### 7.1 Perspektiver rundt innsyn

Iris Salten IKS framstår som et profesjonelt og godt drevet selskap. Selskapet har eksistert mange år og har vært tidligst og fremst i Norge innen avfallssortering og avfallshåndtering. For innbyggerne i Salten er Iris selskapet som «håndterer søpla». Så lenge dette fungerer, er alt som det skal være. At selskapet er i stadig vekst, skjer med eller uten innbyggernes bevissthet.

En av hensiktene med innføringen av New Public Management i offentlig sektor er at det skal bli større åpenhet rundt tjenesten ved at den flyttes bort fra en stor og uoversiktlig offentlig etat. Hvordan er situasjonen med Iris Salten IKS? Selskapet har en oppdatert og omfattende web-side. Her kan publikum lese om blant annet tjenestene, driften, datterselskap og årsmeldingene. Hvem som helst kan lese dette og sette seg inn i hvordan selskapet drives. Regnskap og balanse er tilgjengelig. Sånn sett er selskapet både åpent og gjennomsiktig. For den som er interessert å sette seg i dette, ligger veldig mye tilgjengelig. En finner også informasjon om hvem som sitter i selskapets styre, og hvem som er i generalforsamlingen. Det man derimot ikke finner, er en oversikt over hvilke saker som til enhver tid behandles i representantskapet eller styret. Sett fra et selskaps ståsted er dette naturlig, da det vil innebære strategisk risiko å gjøre alle styrepapirer tilgjengelige for hvermann. Dette er forståelig ut fra den kommersielle delen av selskapet, der virksomheten er i direkte konkurranse med annen virksomhet. Men for den lovpålagte delen som gjelder husholdningsavfall, burde selskapet hatt åpne dokument, på lik linje med saker som behandles i de folkevalgte organene. Selv om dette ikke er situasjonen i dag, burde dette bli et tema til diskusjon i kommunene når de omtaler eierstyring.

Åpenhet i forvaltningen er en av grunnpilarene i det norske demokratiet, og det forventes at offentlig tjenesteyting skal være underlagt demokratiske styringsorganer. Det er en utfordring dersom man ved selskapsetablering begrenser denne åpenheten. Torsteinsen og Bjørnå (2012), har i sin artikkel pekt på at åpenhet i selskapene undermineres av at alle beslutningene gjøres i styrerommene, mer eller mindre lukket for folkevalgte og innbyggerne, og at dette bryter med NPM-idealene om mer åpenhet i tjenestetilbudet.

I lys av dette kan man si at innsynet er bra, da tjenesteområdet blir veldig synlig ved at det er et eget selskap som håndterer tjenesten. Men sett i forhold til kommunal forvaltning, er ikke alle sider ved tjenesteområdet åpent for innsyn fordi beslutninger rundt tjenesten tas i lukkede styrerom. Innsynet og åpenheten er på dette området derfor redusert i forhold til om tjenesten hadde vært etatsstyrt.

## 7.2 Perspektiver rundt innflytelse

Aars og Ringkjøb (2011) viser til at NPM-reformer har blitt implementert i stor stil i norske kommuner, men de samme som initierer disse, er ikke fullt ut klar over konsekvensene for eierstyringen når de gjør det. Det samme kan vi se i vår undersøkelse. Kommunene har gått inn i et interkommunalt samarbeid ut fra både nødvendighet og ønske om en mer effektiv tjeneste, men uten å aktivt utarbeide formelle styringsdokumenter. Nesten 20 år etter oppstart har dette fremdeles ikke kommet på plass, selv om det nå er igangsatt prosesser på bakgrunn av kommunenes budsjettprosesser.

De som er mest skeptiske til interkommunale selskaper er opposisjonspolitikere. De viser til at selskapene «lever sitt eget liv», og at innflytelsen er minimal. I artikkelen til Torsteinsen og Bjørnå (2012) finner vi at de har gjort samme funn. Kommunene de beskriver er sterkt knyttet opp til flere selskap som lever nærmest uavhengig av eierne. «For both Norwille and Midville, it added up to a cluster of highly autonomous entities that «lived their own lives»» (Torsteinsen og Bjørnå, 2012, s.13).

Vi har sett at Iris selv har egne styringsdokumenter som de har utarbeidet og følger, mens kommunene kun har selskapsavtalen å forholde seg til, foreløpig. Kommunene styrer etter et minimum av formelle styringsdokumenter, men har innsett at de vil gjøre noe med dette. Det kan argumenteres for at Aars og Ringkjøb (2011) har rett når de hevder at gjennom prøving

og feiling, finner kommunene ut hvordan de skal drive eierstyring. I mellomtiden kan kommunene gjøre grep for å bedre innflytelsen. Aars og Ringkjøb (2011) peker på flere virkemiddel:

*Apart from these minimum formal measures the local council may influence the course of their enterprises through the formulation of strategic documents, the appointment of board members and initiating meetings with the company board. Lastly, if enterprises are financially reliant on local authorities, budgets are a potential source of control.(Aars og Ringkjøb, 2011, s.828)*

Innflytelse henger også sammen med kompetanse og kunnskap om både tjenestområdet og de som utfører dem. Hvilken kompetanse kommunene besitter angående interkommunale selskap, er derfor viktig. Vi kan koble det til teorien rundt bestiller-utfører modellen. Som bestiller-utførermodellen viser, legges det vekt på bestillers kompetanse for å kunne styre tjenesten. Det er i seg selv ikke vanskelig å se for seg at dette er viktig, men i praksis vil det i mange sammenhenger være vanskelig å utføre. I denne oppgaven omtales interkommunale samarbeid mellom kommuner av svært ulik størrelse. De største eierkommunene, fra 10 000 – 50 000 innbyggere, vil ha mulighet til å ha egne ansatte med en slik kompetanse. For kommunene med innbyggertall fra under 5000 innbyggere, vil dette være mye vanskeligere.

Mange av tjenestene i offentlig sektor er svært komplekse. Det er utfordrende dersom en kommuneadministrasjon for 1000 innbyggere skal ha samme tjenestenivå og kompetansenivå som en kommuneadministrasjon med 50 000 innbyggere. Hva blir da resultatet dersom en bestiller av en tjeneste, ikke har den kompetansen en helst skulle ønske? Uten kompetanse er det vanskeligere å styre. Da blir man desto mer avhengige av å ha gode styringsdokumenter som kan gi føringer for eierskapet. Styringen skal ikke være detaljert, men den skjer på en armlengdes avstand. Å styre på armlengdes avstand vil ifølge Pollitt (2003) kreve nøye oppfølging av eierne. Han sier:

*The more 'arms-length' or 'autonomous' relationships involved in agencification and contracting need careful handling. It is very easy for them to get out of balance so that there is too little accountability – managers are given so much freedom that there is some erosion of democratic control (s. 47).*

Kunnskap og gode styringsdokument henger derfor sammen for å kunne følge opp eierskapet. På den andre siden advarer Pollitt mot for mye regulering og kontroll. Kommunene må unngå å opprette «kvalitets-politi» overfor de tjenesteprodusenter som er fristilt. Disse perspektivene vil være viktig å ha med seg ved utvikling av nye eierstrategier for de interkommunale selskapene i Salten.

Kommunene har vært i startgropen med å utvikle styringsverktøy lenge. Dette gjelder kommunene som eier Iris Salten IKS, og det gjelder kommunene som det vises til i forskningen fra Torsteinsen og Bjørnå (2012), Aars og Ringkjøb (2011), Gjertsen og Martinussen (2006) og Ringkjøb et.al. (2008). Våre egne funn samsvarer med alle disse, som også sier at inntrykket er en økt bevissthet rundt eierstyring, og at nå er tiden kommet for å få dette formalisert, ha gode prosesser, få det ned på papiret og ta styringen.

### 7.3 Perspektiver rundt eierstyring

Ferlie et.al (1996) beskriver tankegangen rundt New Public Management, og tar for seg problematikk knyttet til at offentlig sektor, for å nå de ulike målene knyttet til NPM, overlater tjenesteoppgaver til kommunale eller interkommunale selskap. Selskapene, om de er helt/delvis kommunalt eid, interkommunale eller eksterne, ledes av et valgt styre. Eierne velger disse styrene, som i det daglige har ansvar for selskapets drift, økonomi og prioriteringer. I praksis overføres makt fra folkevalgte organ til selskapsstyrer. I boken *The New Public Management in Action* skriver Ferlie, et.al (1996) «*Previous forms of authorities with direct or indirect local authority influence and democratic accountability have been removed and the new board model introduced*» (s. 117). Tidligere var det relativt vanlig at ordførerne var del av styrene i IKS-ene i Salten. Nå er det en enighet mellom kommunene at ordførerne bør trekke seg ut av styrene, og heller delta i representantskapet. Det har de gjort. I styret sitter i stedet flere varaordførere. Ferlie et.al (1996) beskriver hvordan innflytelsen har blitt flyttet fra folkevalgte til styrene, og sier at styrene ikke har kontakt med brukerne:

*Not only has control been removed from local authorities who are directly accountable to the local population but it is argued that these new bodies have no new form for accountability even to the users of the services (s. 119).*



Man kan påstå at dette ikke stemmer helt for Iris Salten IKS. Varaordførerne er også ombudsmenn for sine velgere - brukerne av tjenesten. Problemet ligger mer i hvor deres lojalitet ligger som medlemmer av et selskapsstyre. Et styre står ikke ansvarlig overfor eiernes velgere. Styret står kun ansvarlige overfor selskapet – og skal fremme selskapets interesse. Den direkte linken mellom folket og de folkevalgte smuldres derfor opp. Det skjer en fragmentering av deler av tjenestetilbudet i offentlig sektor til selskapsstyrer, som også svekker ansvaret til de folkevalgte.

Gjertsen og Martinussen (2006) sier i sin rapport at «Uklarheter rundt hva som er kommunens eierstrategi vil kunne føre til en situasjon hvor selskapene selv definerer hva som er eiers interesser i selskapet og på den måten styre utviklingen selv» (s.50). I lys av dette kan vi se hva et styremedlem sier om eiernes styringssignaler:

*Hvis vi ikke var fornøyd med styringssignalene vi fikk, ville vi sørge for å lage sak til representantskapet for å få presisert mandat, hvis vi var usikre. Nå er vi ikke det, for det er styret selv som vedtar strategiene for selskapet, og vi har gått gjennom våre strategier nå, og det presenterte vi for eierne i representantskapet i april.*

I vår undersøkelse ser vi at det er nettopp dette som har skjedd. I mangel på kommunal eierstrategi er det styret som definerer hva selskapets interesser er, og presenterer det for representantskapet. Representantskapet gir sin tilslutning og styret jobber etter de strategier de selv har lagt. Fra selskapets side er de altså ikke usikre på hvilken retning de ønsker å drive virksomheten. Representantskapet har fått dette presentert og virker å være enige. Det er kommunene selv som ikke vet hva de vil med sitt eierskap, og så langt virker de å være fornøyd med den jobben styret og selskapet har gjort i å drive selskapet framover. Sett fra teorien rundt prinsipal-agent, kan en spørre seg hvem som egentlig er prinsipal og hvem som er agent i forhold til Iris Salten IKS. Det naturlige er at eierkommunene skal være prinsipaler og Iris skal være agent. Men da eierne ikke er sterkt involvert, og representantskapet forholder seg mye til det styret framlegger, kan man argumentere for at i dette tilfellet fungerer styret som prinsipal. Agenten blir administrerende direktør og de som utfører tjenestene under ham.

## 7.4 Perspektiver rundt årsaker til å inngå interkommunalt samarbeid

Har kommunene et bevisst forhold til dette med selskapsorganisering? De minste kommunene fra vår undersøkelse framstår ikke med en bevisst holdning til selskapsorganisering som virkemiddel, men mer: «Dette må vi gjøre!» (fordi vi ikke har noe annet alternativ), mens større kommuner har «råd» til å tenke annen organisering – og har en annen argumentasjon for hvorfor de velger å gå inn i interkommunale samarbeid. Hvilke konsekvenser har dette i et overordnet perspektiv? Offentlig virksomhet har tradisjonelt vært preget av sterk politisk styring og profesjonsmakt og tette bånd mellom politikere og fagfolk. I følge Ramsdal og Skorstad (2004) bryter innføringen av NPM-tankegangen med disse særegenhetene ved offentlig sektor. De som taper sterkt på dette, er blant annet politikere og profesjoner. I følge Ramsdal og Skorstad har dette skjedd med blant annet ett viktig tjenestoområde - spesialisthelsetjenesten. Men prinsippet kan også overføres til utviklingen rundt interkommunale selskap. Færre politikere har innflytelse over det som skjer, og beslutningsmyndigheten er gitt til et fåtall folkevalgte i representantskapet. Dette kan gå på bekostning av lokal eierstyring. Forfatterne kaller dette ”rasjonalisering av politikk”, og er også kritiske til utviklingen innen offentlig sektor som har ført til ”nøytralisering av profesjon”. Idet en kommune overlater kommunal tjenesteproduksjon til et kommunalt eller interkommunalt selskap, overfører man myndighet til ansatte utenfor kommunal administrasjon. Profesjoner innen kommunen, enten den er liten eller stor, kan oppleve å få utvannet sin legitimitet og autoritet.

På den andre siden fører selskapsdannelse til at andre overtar profesjonen. Dette er jo også noe av begrunnelsen for hvorfor kommunene velger å inngå interkommunale samarbeid. De ønsker et sterkere fagmiljø. Fagkunnskapen finnes derfor, men den flyttes lengre bort fra øvrig administrasjon og politisk innflytelse. De tette båndene mellom politikere og fagfolk brytes med dette opp.

## 7.5 Avslutning

Det har vært svært interessant å følge Iris Salten IKS under forskningsprosessen. Samtalene med informantene har gitt oss mye ny kunnskap og innsikt i forholdene rundt kommunale, og interkommunale selskap generelt, og Iris Salten IKS spesielt. Underveis har vi sett at det er flere tema det kunne være aktuelt å forske videre på. Hvordan styret i Iris Salten IKS

fungerer, kan være tema for videre forskning. Hvor uavhengig er styret? Hvordan velges det? Er det ut fra egenskaper styret behøver, eller partipolitisk tilhørighet? Slike undersøkelser har blitt gjort overfor andre selskaper i andre regioner, og hadde vært interessant som et case-studie for Iris Salten IKS også. Videre kunne det gitt mye ny og viktig informasjon å studere maktstrukturene i representantskapet i Iris. Dette kunne vært et annet tema for forskning. Å gå nærmere inn på forholdet mellom Iris Salten IKS og Salten Regionråd hadde også vært svært interessant.

Hodge, Greve og Boardman (2010) mener at staten skal være tilrettelegger og koordinerer istedenfor utfører av tjenester og at politikerne skal fokusere på offentlig politikk og overlate utførelsen av tjenesten til andre organer. Dette virker å være tanker som har satt seg i administrasjon og politikk både i Salten og i andre regioner i Norge. Den utstrakte selskapsetableringen, «selskapssyken», har også vært gjeldende i Salten. Det største og kanskje viktigste interkommunale selskapet, Iris Salten IKS, har en viktig funksjon i regionen. Kanskje viktigere enn de folkevalgte og innbyggerne har vært klar over. Likevel har ikke kunnskapen om selskapet vært imponerende. Dette framkom av at selv kommunestyrerepresentantene i vår undersøkelse relaterer mest til at Iris driver med avfallshåndtering og ikke husker navnet på datterselskapene eller har inngående kunnskap om hva disse driver med. Men omdømmet til selskapet i hovedsak er positivt. Alle informantene gir uttrykk for at selskapet Iris Salten IKS har godt renommé og utfører tjenestene innenfor avfallshåndtering på en god måte.

Kommunene har vært eiere av Iris i 20 år, men hva kommunene vil med eierskapet, har ikke blitt konkretisert. Temaet har vært oppe til diskusjon i både formannskap, kommunestyre og i representantskapet til Iris, men en har ikke kommet lenger. Kommunene setter nå sin lit til eierprosjektet som Iris skal presentere for kommunene, og vil løfte dette fram når prosjektet er ferdigstilt. Det er noe overraskende, men likevel forståelig, at ikke kommunene ønsker å være i forkant og diskutere premisser for eierskap før prosjektet fra Iris er ferdig. Det kan vitne om en passiv holdning til temaet, eller at kommunene ikke synes de har nok kunnskap til å gå inn i tematikken. Slike prosesser er ofte tidkrevende, og det kan også være en bevisst prioritering fra kommunene å ikke gå inn i denne problematikken, før forslag til konkrete løsninger ligger på bordet. Det virker som om kommunene har vært fornøyd med å være kommentator i stedet for premissleverandør når det gjelder utarbeiding av eierskapsstrategier. Holdningen om at Iris er en profesjonell aktør, som kan overta dette arbeidet, synes å ha vært gjeldende. Selv om

noen stiller spørsmålstegn ved at et interkommunalt selskap selv skal fremme forslag til hvordan deres eiere skal utøve sitt eierskap via prosjektet «Eierstrategier i Salten», virker det ikke å være særlig problematisk. I hvert fall har ikke skeptikerne nådd fram med sin skepsis i den grad at prosjektet stoppes. Det er en aksept for arbeidet som gjøres. Dette må på den ene siden kunne sees på som en sterk tillitserklæring til det arbeidet Iris gjør i slike prosjekt, og den profesjonalitet de har vist ved tidligere arbeid. På den andre siden kan det være en indikasjon på et meget passivt eierskap. Det ser ut til at det vil bli en endring på dette når prosjektet skal legges fram for kommunene.

Det er vanskelig å kritisere et selskap som går så godt som Iris Salten IKS gjør.

Renovasjonsgebyrene er ikke spesielt høye, og tjenestene er gode. Selskapet drives godt, og deler av overskuddet brukes til felles goder for innbyggerne i Salten. Alt i alt er det en slags solskinnshistorie, der alle tjener på dette. Når selskapet går så godt, er det da nødvendig å fokusere på eierstyring? Vil økt eierstyring kunne ødelegge for den gode driften selskapet har etablert *uten* en sterk eierstyring så langt? Økt eierstyring kan gjøre noe med den fristillingen selskapet uten tvil har hatt, og muligens virke hemmende på noe av utviklingen for selskapet. Men dette er ikke svært sannsynlig. Aktive eiere er også opptatte av at selskapet skal gå godt, og vil høyst sannsynlig ikke stikke kjepper i hjulene for positiv utvikling. En risikerer heller at man får flere som aktivt søker det beste for selskapet, og fremmer gode ideer og strategier. Eiere som har mål og retning for eierskapet, må absolutt være bedre enn eiere som ikke har det.

## Litteraturliste

Busch, T., Johansen, E., Klausen, K. K. og Vanebo, J. O. (red.) (2011) *Modernisering av offentlig sektor, Trender, ideer og praksiser*. Universitetsforlaget

Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L. og Pettigrew A. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford University Press, Oxford.

Hodge, G. A., Greve, C. og Boardman, A. E. (red.) (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar

Johannessen, A., Tufte, P. A. og Christoffersen, L. (2010), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4.utg, Abstrakt forlag

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009), *Det kvalitative forskningsintervju*, Gyldendal Akademisk

Pollitt, C. (2003), *The Essential Public Manager*. Open University Press, Philadelphia

Ramsdal H. og Skorstad E. J. (2004), *Privatisering fra innsiden*. Fagbokforlaget

Resch-Knudsen, V. (2012), *Styring av kommunalt eide selskap*. Kommuneforlaget

Resch-Knudsen, V. (2011), *Kommunalt eierskap – roller, styring og strategi*. Kommuneforlaget

Sørensen R. (2009), *En effektiv offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Aars, J. og Ringkjøb H.-E. (2011), *Local Democracy Ltd*. Public Management Review, 13:6, 825-844. Hentet fra <http://www.irspm.net/about/public-management-review-pmr.html>

Brandtzæg, B. A., Kili, T. og Aastvedt, A. (2008), *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*. Arbeidsrapport nr. 7 2008, Telemarkforskning – Bø. Hentet fra <http://www.tmforsk.no/publikasjoner/filer/1294.pdf>

Brattås H., Gissinger H. K. og Klungseth N. J. (2009), *IKS i kommunal Eiendomsforvaltning*. FoU Rapport 1-2009, NTNU. Hentet fra [http://www.metamorfose.ntnu.no/Artikler/FoUrapporter/FoUrapport1\\_2009.pdf](http://www.metamorfose.ntnu.no/Artikler/FoUrapporter/FoUrapport1_2009.pdf)

Econ Analyse (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Econ-rapport nr. 2006-057 (29.8.2006) Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ\\_05403\\_interkommunalt\\_samarb\\_rapp.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/red/2006/0040/ddd/pdfv/288681-econ_05403_interkommunalt_samarb_rapp.pdf)

Gjertsen, A. og Martinussen, K. (2006) *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. Nordlandsforskning NF-rapport nr 18/2006. Hentet fra [http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter%202006/rapp\\_18\\_06.pdf](http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter%202006/rapp_18_06.pdf)

Gjertsen, A. og Fedreheim, G. E. (2012) *Interkommunalt tilsyn? En utredning om etterlevelse og regionalisering av kommunale tilsynsoppgaver i Salten*. Nordlandsforskning NF-rapport nr. 5/2012. Hentet fra [http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter\\_2012/Rapport\\_05\\_12\\_forside.pdf](http://nordlandsforskning.no/files/Rapporter_2012/Rapport_05_12_forside.pdf)

Ringkjøb, H. E., Aars, J. og Vabo, S. I. (2008) *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskaper*. Rapport 1/2008, Bergen: Rokkansenteret. Hentet fra [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport\\_lokalt\\_folkestyre\\_febr08.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport_lokalt_folkestyre_febr08.pdf)

Torsteinsen, H. og Bjørnå, H. (2012) *Agencies and Transparency in Norwegian local government*. Scandinavian Journal of Public Administration (SJPA). Hentet fra <http://ojs.ub.gu.se/ojs/index.php/sjpa/article/view/1564/1369>

Vinsand, G. og Nilsen J.K. (2007) *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-Rapport 2007:2. Hentet fra <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Interkommunalt%20samarbeid/NIVI%20rapport%202007-2%20Landsomfattende%20kartlegging%20av%20regionr%C3%A5d%20-%20status,%20utfordringer%20og%20endringsplaner.pdf>

Sørensen, R. (2002), *Er det nok å la ledere lede? Bruk av eierskap, kontrakter og konkurranse i offentlig tjenesteyting*. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift nr. 4/2002, ss. 380-397.

Helse- og omsorgsdepartementet (1998), *Fra stykkevis til helt, En sammenhengende helsetjeneste*. NOU 2005: 3 Oslo: Departementet

Aksjeloven (1997), *Lov om aksjeselskaper* av 13. juni 1997, nr. 44

Forurensningsloven (1981), *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* av 13. mars 1981, nr. 6

Kommuneloven (1992), *Lov om kommuner og fylkeskommuner* av 25. september 1992, nr. 107

*Lov om interkommunale selskaper* av 29. januar 1999, nr. 6

Stiftelsesloven (2001) *Lov om stiftelser* av 15. juni 2001, nr. 59

[http://freeuni.ge/uploads/public\\_choice\\_theory\\_by\\_jane\\_s.\\_shaw\\_\\_the\\_concise\\_encyclopedia\\_of\\_economics\\_\\_library\\_of\\_economics\\_and\\_liberty.pdf](http://freeuni.ge/uploads/public_choice_theory_by_jane_s._shaw__the_concise_encyclopedia_of_economics__library_of_economics_and_liberty.pdf) (nedlastet 4.12.2012)

<http://snl.no/betinging>

[http://snl.no/.sml\\_artikkel/fenomenologi](http://snl.no/.sml_artikkel/fenomenologi)

[www.iris-salten.no](http://www.iris-salten.no)

[www.salten.no](http://www.salten.no)

[www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)

# Selskapsavtale for Iris Salten IKS

organisasjonsnummer 967 518 190

## Kapittel 1. Alminnelige bestemmelser.

### § 1 Navn og deltakere.

Selskapet navn er Iris Salten iks.

Selskapets devise er "Folkestyrte tjenester i Salten".

Selskapet eies av kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Saltdal, Steigen og Sørfold.

### § 2 Selskapsform og ansvarsforhold.

Iris Salten iks er et non profitt interkommunalt selskap dannet i medhold av lov om interkommunale selskaper, (IKS-loven)

Virksomheten er eget rettssubjekt. Arbeidsgiveransvaret tilligger styret. Virksomheten skal være registrert i Foretaksregisteret. Forvaltningslov og offentlighetslov gjelder for selskapets virksomhet.

### § 3. Hovedkontor.

Selskapets forretningskontor er i Bodø.

### § 4. Formål.

Formålet med selskapet er:

- Utføre offentlige tjenester for sine eiere.

Tjenesteutøvelse innenfor nye områder skal vedtas av kommunestyrene for de kommunene tjenesten gjelder etter tilrådning fra representantskapet.

Selskapet kan eie andre selskaper, og tildele disse enerett dersom dette er i samsvar med EØS-avtalen.

Selskapet kan selge tjenester til andre enn sine eiere.

All forretningsmessig virksomhet av vesentlig betydning skal skilles ut og utføres i egne selskaper.



## Kapittel 2. Organisasjon.

### § 5. Representantskapet.

Representantskapet er øverste organ for virksomheten og skal ha 21 medlemmer som fordeles slik mellom kommunene:

<i>Beiarn</i>	<i>1 medlem</i>	<i>Saltdal</i>	<i>2 medlem</i>
<i>Bodø</i>	<i>9 "</i>	<i>Fauske</i>	<i>3 "</i>
<i>Steigen</i>	<i>1 "</i>	<i>Meløy</i>	<i>2 "</i>
<i>Gildeskål</i>	<i>1 "</i>	<i>Sørfold</i>	<i>1 "</i>
<i>Hamarøy</i>	<i>1 "</i>		

Representantskapets medlemmer med minimum to varamedlemmer i rekkefølge velges av kommunestyrene i eierkommunene for en periode på 4 år, i samsvar med den kommunale valgperioden. Jfr. for øvrig IKS-loven § 6 og § 7.

### § 6. Styret.

Styret i selskapet skal ha 7 styremedlemmer. Representantskapet velger 6 styremedlemmer med 3 varamedlemmer i rekkefølge. Styremedlemmer og varamedlemmer blir valgt for 2 år av gangen, likevel slik at halvparten er på valg etter loddtrekning etter første året. Ett medlem av styret velges av og blant de ansatte i morselskap og heleide datterselskap. Jfr. for øvrig IKS-loven § 10.

### § 7 Selskapet representasjon.

Styreleder og administrerende direktør plikter selskapet i fellesskap, jfr. iks-lovens § 16.

Administrerende direktør representerer selskapet utad i saker som faller inn under dennes myndighet.

## Kapittel 3. Representantskapet.

### § 8. Representantskapets myndighet.

Eierne utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett, økonomiplan og andre saker som etter lover eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet.

### § 9. Innkalling til møte i representantskapet.

Innkalling til møte skal skje med minst 4 ukers varsel og innkallingen skal inneholde sakliste og eventuelt saksmateriale. De enkelte eierkommunene skal varsles tilsvarende. Det skal føres møteprotokoll. Protokollen underskrives av lederen og 2 av de øvrige medlemmene som velges ved møtets begynnelse. Representantskapets leder kan innkalle representantskapet med kortere frist hvor dette er påtrengende nødvendig. Jfr. for øvrig IKS-loven § 8.

Representantskapet kommer sammen to ganger i året. Årsmøtet skal avholdes senest innen utgangen av mai måned. Budsjettmøtet skal avholdes senest innen utgangen av oktober måned. Representantskapet kan ellers innkalles i samsvar med IKS-loven § 8.

## § 10. Saksbehandling i representantskapet.

Representantskapet er vedtaksberettiget, og gjennomfører saksbehandlingen, i samsvar med IKS-loven § 9. Om habilitet blir kommuneloven § 40, pkt. 3 gjort gjeldende i samsvar med IKS-loven § 15.

På årsmøtet skal representantskapet behandle disse faste sakene:

- Skriftlig årsmelding fra styret.
- Revidert årsregnskap fra styret fra forrige kalenderår.
- Valg av leder og nestleder i representantskapet annet hvert år.
- Valg av sine styremedlemmer med varamedlemmer etter forslag fra valgkomiteen
- Valg av valgkomite og dets leder og nestleder.
- Valg av 3 representantskapsmedlemmer som selskapets klagenemnd for 2 år.
- Valg av styrets leder og nestleder for 2 år ad gangen.
- Valg av revisor og fastsettelse av revisors godtgjørelse.
- Fastsetting av godtgjørelse til representantskap og styre, samt eventuelt særskilt godtgjørelse til leder og nestleder i representantskap og styre.

Valgene skal være skriftlige dersom noen krever det.

I budsjettmøtet skal representantskapet behandle disse faste sakene:

- Vedta selskapets budsjett for kommende kalenderår, jfr. IKS-loven § 18, herunder forslag fra styret til gebyrregulativ
- Økonomiplan iht. IKS-lovens § 20.

Dessuten skal representantskapet behandle:

- Fullmakter til styret
- Vesentlige endringer i selskapets oppgaver.
- Forslag fra styret til nye låneopptak og eventuelle kommunale garantier
- Forslag til medlemskommunene om endringer i selskapsavtalen etter råd fra styret.
- Forslag som er kommet inn til styret innen 8 uker før møtet i representantskapet.
- Andre saker som styret vil ta opp.

Vedtak i representantskapet må godkjennes i den utstrekning dette blir krevd etter IKS-loven eller lovgivning ellers.

## Kapittel 4. Styret.

### § 11. Styrets myndighet.

Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisasjon av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets budsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.

Styret skal føre tilsyn med administrerende direktørs ledelse av virksomheten. Styret tilsetter og avsetter administrerende direktør og fastsetter dennes lønns- og arbeidsvilkår.

Styret gir sin innstilling i saker som skal forelegges representantskapet og skal i god tid orientere lederen i representantskapet om slike saker.

### § 12. Innkalling til møte i styret.

Lederen kaller inn til møte når lederen finner det nødvendig eller når ett av medlemmene i styret eller direktøren ber om det. Administrerende direktør skal være med på styrets møter som sekretær. Innkalling til møte skal skje med minst 5 dagers varsel og innkallelsen skal inneholde sakliste og eventuelt saksomfang. Jfr. for øvrig IKS- loven § 11.

### § 13. Saksbehandling i styret.

Styret er vedtaksført når mer enn halvparten av medlemmene er til stede. Vedtak blir gjort med vanlig flertall. Ved likt stemmetall gjør lederens stemme utslaget. Ved valg, tilsetninger og habilitet gjelder § 5 pkt. 3. Det skal føres styreprotokoll. Jfr. for øvrig IKS-loven § 12.

## Kapittel 5. Daglig ledelse.

### § 14. Daglig ledelse.

Den daglige driften er underlagt administrerende direktør.

Daglig ledelse myndighet og plikter skal være beskrevet i egen instruks.

## **Kapittel 6. Økonomiforvaltning.**

### **§ 15. Opptak av lån.**

Selskapet kan ta opp lån i banker og kredittinstitusjoner etter vedtak i representantskapet. Øvre ramme for driftslån er 4 mill kroner og øvre ramme for investeringslån er 136 mill kroner.

Eierkommunene hefter ubegrenset for selskapets disposisjoner og lån i samme forhold som det antall innbyggere de har innenfor sine områder ved siste årsskiftet.

Vedtak om låneopptak og garantier må foretas og godkjennes etter IKS-loven § 22.

### **§ 16 Regnskap og revisjon.**

Regnskapsloven gjelder for selskapets budsjetter og regnskaper. Selskapet skal benytte samme budsjett- og regnskapsår som kommunene

Selskapet skal ha revisor som velges av representantskapet.

### **§ 17 Etablering av fond.**

Selskapet kan bygge opp fond for å utføre oppgaver som ligger innenfor selskapet formål. Fondsopbyggingen skal stå i forhold til selskapets oppgaver og forpliktelser.

---

## **Kapittel 7. Kommunal renovasjon**

### **§ 18 Tvungen renovasjon.**

Det er forutsatt tvungen renovasjon for alle husholdninger i Salten. Iris- Salten iks utfører denne oppgaven på veiende av sine eiere.

### **§ 19. Renovasjonsforskrifter.**

Den enkelte medlemskommune plikter å ha renovasjonsforskrifter som er tilpasset Iris sitt behov. Dersom det forslag til forskrifter som Iris oversender til kommunene ikke blir godtatt, plikter kommunen å forelegge sine forskrifter for Iris sitt styre, som eventuelt kan be om endringer.

### **§ 20 Renovasjonsgebyret.**

Renovasjonsgebyret utregnes etter selvkostprinsippet. Renovasjonsgebyret er likt i alle eierkommunene. Renovasjonsgebyret blir vedtatt av representantskapet. Renovasjonsgebyret i de enkelte kommunene blir godkjent av medlemskommunene, jfr. forurensningsloven § 34. Kommunene er pliktig til å inndrive renovasjonsgebyret. Iris- Salten gjør dette på vegne av kommunene.

## Kapittel 8. Øvrige bestemmelser.

### § 21 Utvidelse.

Nye kommuner kan tas opp i selskapet som eiere. Forslag om endringer av selskapsavtalen krever minst 2/3 flertall i representantskapet. Jfr. for øvrig IKS-loven § 4.

### § 22 Uttreden.

Vedtak i en kommune om å gå ut, må skriftlig, og med ett års varsel, meldes representantskapet på årsmøtet. Jfr. for øvrig IKS-loven § 30.

### § 23 Oppløsning.

Oppløsning av selskapet kan bare skje dersom samtlige kommunestyre har fattet vedtak om dette. Oppløsning må godkjennes av departementet, jfr. IKS-loven § 32. Hver av de deltakende kommuner skal ved oppløsningen av selskapet være ansvarlig for sin del av forpliktelsene i forhold til folketallet det året selskapet blir oppløst.

### § 24 Endringer i selskapsavtalen.

Endringer i selskapsavtalen må godkjennes av kommunestyrene i eierkommunene.

### § 25 Tvist om forståelse av selskapsavtalen.

Tvist om tolkning av selskapsavtalen blir avgjort med bindende virkning ved voldgift etter reglene i tvistemålsloven.

## Kapittel 9. Ikrafttreden.

### § 26 Ikrafttredelse

Denne selskapsavtalen trer i kraft når den er godkjent i eierkommunene.

Selskapsavtalen er vedtatt av eierne som følger:

Beiarn kommune i møte	11.feb 09	under sak	4/09.
Bodø kommune i møte	12.feb 09	under sak	09/21.
Fauske kommune i møte	9.des 08	under sak	195/08.
Gildeskål kommune i møte	27.nov 08	under sak	77/08.
Hamarøy kommune i møte	12.feb 09	under sak	11/09.
Meløy kommune i møte	11.des 08	under sak	129/08.
Saltdal kommune i møte	10.des 08	under sak	92/08.
Sørfold kommune i møte	16.des 08	under sak	1313/08.
Steigen kommune i møte	25.feb 09	under sak	3/09.



### **Sak 07/09 Eierstyring og selskapsledelse i Salten Forvaltning IKS.**

Styret i Salten Forvaltning IKS behandlet denne saken i møte 11. desember 2006.

---

For et offentlig selskap som Salten Forvaltning IKS er det særs viktig å ha en avklart holdning til hvorfor man er eier, hva man skal eie, og hvordan man skal utøve godt eierskap. Kravene til utvilsom forretningsmoral og sosialt ansvar er økende. Manglende gjennomsiktighet svekker virksomhetens og ledelsens troverdighet, og dermed selskapets verdi.

Vi har hatt to store saker i 2006 som har berørt nettopp dette området som omhandler eierskap og forholde mellom mor og datterselskap. Vi mener at de kjørereglene som det legges opp til her vil gjøre det enklere å behandle lignende saker senere. På mange måter er dette dokumentet som legges frem en nyttig oppsummering av de større sakene som styret har behandlet i år.

Saken omhandler de eierinteresser Salten Forvaltning IKS har.

De følgende moment er et forslag til eierstyring og selskapsledelse for Salten Forvaltning iks.

#### **Innledning**

Eierstyring og selskapsledelse handler om de mål Salten Forvaltning iks med datterselskaper styres etter, og de overordnede prinsipper og strukturer, som regulerer samspillet mellom ledelsesorganene i selskapet, eierne samt andre som berøres av selskapets disposisjoner og virksomhet.

Grunnpilarene i eierstyring og selskapsledelse er

- Åpenhet.
- Integritet.
- Ansvarliggjøring.

Det finnes ingen erstatning for fornuft og naturlig skepsis.

#### **Mål for Salten forvaltning og IRIS.**

##### Utvikling av interkommunalt samarbeid.

- Vi skaper samarbeid som er til nytte for hele Salten, og gjør det lønnsomt for våre eiere å samarbeide.
- Vi bygger og utvikler regionen, skaper kompetanse og nye muligheter i og for kommunene.
- Vi skaper lønnsomme, trygge og miljøvennlige tjenester som gjør Salten til et bedre sted å bo og arbeide.



### Miljøbedriften IRIS.

- Blant de beste i klassen
- Nord- Norges ledende avfallsaktør
- Et av Norges mest spennende selskaper innenfor avfallsbransjen.

Miljøbedriften IRIS skal gå med overskudd for å utvikle interkommunalt samarbeid i Salten.

### **Vårt utgangspunkt for å eie.**

- Salten Forvaltning IKS skal gå inn som eier, eller ta på seg engasjement innenfor nye områder, der dette besluttes av eierne.
- For å sikre og utvide vår virksomhet innenfor avfallsområdet, skal Salten Forvaltning IKS/ IRIS engasjere seg i andre selskap der dette er formålstjenelig.

### **IRIS og Salten Forvaltning som eier.**

Kommunene i Salten har valgt å ha Salten Forvaltning IKS som et eierselskap for de områder hvor kommunene som eier har valgt interkommunalt samarbeid.

Kommunene i Salten har tre mulige nivåer å utøve sitt eierskap. På hvilket nivå eierskapet skal plasseres bestemmer av representantskapet i det enkelte tilfelle.

1. Egne selskap direkte under Representantskapet - som for Salten Brann IKS og HMTS IKS.
2. Selskap under Salten Forvaltning IKS - som for IRIS selskapene og HT-Safe AS.
3. Selskap under et av datterselskapene

### **Hvor skal eierposter plasseres?**

- Eierskap i selskaper sammen med andre eiere skal plasseres i datterselskapene der det er bransjerelatert.
- Eierskap til ikke avfallsrelaterte områder legges direkte under Salten Forvaltning IKS.

### **Hvordan styrer vi våre eierskap ?**

- Salten Forvaltning IKS skal ha en flat struktur som gir transparent og god styring av konsernet.
- Styret i Salten Forvaltning IKS er generalforsamling for alle heleide datterselskap.
- Datterselskap skal ikke ha egne heleide datterselskap, fordi dette kan uthule den ønskede styring.

### **Utbytte.**

- Salten Forvaltning IKS betaler ikke utbytte til sine eiere.
- Utbytte i datterselskap skal brukes til å utvikle saltenregionen og interkommunalt samarbeid i Salten.
- I vår utbyttepolitikk legger vi som offentlig eiet selskap til grunn markedsinvestorprinsippet.
- Utbyttet fra datterselskap skal normalt utgjøre 40 % av årsresultat etter skatt.

### **Valg av styremedlemmer.**

Det er styret i SF iks som velger styre i datterselskapene. Til å forberede dette arbeidet har styre en valgkomité med følgende sammensetning:

- Styreleder i SF iks.
- 1 medlem valgt av hovedstyre.
- Administrerende direktør SF iks.



I valg av styremedlemmer må man ta hensyn til behovet for eierstyring, og behovet for uavhengighet i kontroll med styrenes arbeid.

Eierstyring får man ved at administrerende direktør i SF iks er styremedlem i alle datterselskap, og som hovedregel også dette styrets leder.

Uavhengighet mellom styre og eier får man ved at medlemmer av generalforsamling ikke kan være medlem av styre. Dette er for øvrig samsvarende for maktfordelingen mellom SFiks sitt representantskap og styre, jfr. Iks lovens § 10.

I sammensetning av styre skal det legges vekt på følgende:

- Kompetanse, mangfold og relevant erfaring herunder:
  - bransjeerfaring
  - strategisk kompetanse
  - finansiell kompetanse.
- Uavhengighet.
- Vektlegge at styremedlemmene tar vare på eiernes interesser.
- 40 % menn/ kvinner i ethvert styre.

### **Rapportering til hovedstyre.**

Rapportering til hovedstyre skjer gjennom årlig generalforsamling.

Datterselskapene ved daglig leder skal i et av hovedstyrets øvrige møter gi en redegjørelse om selskapet, og selskapets strategier for påkommende år.

Alle vesentlige avgjørelser i konsernet, som kjøp, salg og større strategiske endringer skal behandles av hovedstyre.

### **Evaluering av styrets arbeid i hovedstyre og datterselskap.**

Formål:

- Grunnlag for justering av selskapets organisering og arbeidsform
- Grunnlag for eventuell endring i styrets arbeidsform
- Grunnlag for neste års temaplan.

Gjennomføring.

- Styret eier evalueringsprosessen.
- Evalueringsskjema sendes ut i forkant.
- Også administrasjonen evaluerer styret og selskapet.
- Drøftelser i styremøte.
- Konklusjon og oppfølging.

### **Godtgjøringer for styrearbeid.**

Ansatte i selskapet skal ikke ha styregodtgjørelse for deltagelse i 100 % eide datterselskap. Styrene i datterselskapene kan ha ulik godtgjørelse avhengig av selskapenes stilling.

I selskap hvor SF ikke er 100 % eiere skal ansatte motta styregodtgjørelse på lik linje med andre. Dette gjelder ikke ansatterepresentant.

### **Åpenhet om ledende ansatte.**

Det skal opplyses om ledende ansatte sine verv og godtgjørelser.

### **Etisk reglement.**

Salten Forvaltning IKS har utarbeidet etisk reglement. Dette gjelder også for alle datterselskapene. Datterselskapene kan forenkle reglementet for å gjøre det mer tilgjengelig for sine ansatte.

### **Andre viktige dokumenter i forhold til vår eierstyring er**

- Etiske retningslinjer for selskapet.
- Styreinstruks.
- Instruks for administrerende direktør.

I samsvar med enstemmig styrevedtak i styremøte 11.12.2006 legger styret saken frem for representantskapet med følgende forslag til

### **Vedtak**

Representantskapet vedtar de overordnede prinsipper for eierstyring og selskapsledelse i Salten Forvaltning IKS.”

Leif Magne Hjelseng

#### **Representantskapets vedtak:**

Representantskapet vedtar de overordnede prinsipper for eierstyring og selskapsledelse i Salten Forvaltning IKS.

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

# **ETISKE REGLER FOR ANSATTE OG TILLITSVALGTE**

## **I SALTEN FORVALTNING – KONSERVERNET**

Vikan 13.08.2004  
(ObP/040824 Etiske regler)  
Sist rev. 13.12.2004

### **1. Innledning**

Selskapene i Salten Forvaltning - konsernet er offentlig eide, folkestyrte selskaper. I dette ligger at alle innbyggere i eierkommunene har, og skal ha, et eierforhold til vår virksomhet. Innenfor enkelte deler av vår virksomhet, husholdningsrenovasjonen, har alle innbyggerne i tillegg en lovpålagt plikt til å nytte vår tjenester.

Dette innebærer at selskapenes virksomhet og fremferd må være innenfor etisk aksepterte normer - og innbyggerne i Salten må også oppfatte at dette er tilfelle.

For å oppnå denne tilliten må selskapene følgelig opptre ordentlig, aktsomt og redelig. Selskapene må lojalt rette seg etter lovverk og andre bestemmelser fra offentlige myndigheter. Et godt omdømme er grunnlaget for selskapets eksistens.

Men for disse forhold er et selskap i seg selv ikke mer enn summen av de holdninger og gjerninger som medarbeiderne og tillitsvalgte formidler. Etiske regler kan gi noen retningslinjer for hvilke holdninger som skal prege arbeidet i våre selskaper. For at de riktige holdninger skal dannes må etiske spørsmål og eksempler tas opp i felles møter. Ledere har et spesielt ansvar for at dette gjennomføres.

### **2. For hvem gjelder de etiske reglene?**

Disse reglene gjelder generelt for alle ansatte i konsernet. For de tillitsvalgte gjelder de bestemmelsene som er relevante ut fra den funksjonen den tillitsvalgte har innenfor våre selskaper. For de ansatte er reglene en del av ansettelseskontrakten.

### **3. Grunnleggende holdninger**

#### **3.1 Generelle etiske regler**

Selskapets ansatte og tillitsvalgte skal i sitt virke lojalt ivareta lovverk og andre bestemmelser fra offentlige myndigheter.

Alle ansatte og tillitsvalgte må i det daglige arbeid opptre tillitsvekkende. Herunder må ingen ansatt eller tillitsvalgt opptre på en måte, når muligheter for interessekonflikter foreligger, som er egnet til å svekke tilliten til han eller hennes uavhengighet i utøvelsen av sin funksjon i våre selskaper. Slike forhold kan være gjennom slektskap, nære vennskap eller økonomiske interesser. Andre eksempler vil være eierinteresser eller styreverv i selskap, lag eller annen sammenslutning som saken angår. Generelt må det ikke oppstå tvil om at vedkommende vil ivareta våre selskapers eller kunders interesse fremfor egne personlige interesse i saken.

Dersom slik tvil kan oppstå, skal vedkommende omgående erklære seg inhabil overfor nærmeste overordnede eller angjeldende utvalg. Ved inhabilitet ved ansatte skal alltid overordnede behandle saken - for daglig leder betyr dette styreleder. For tillitsvalgt skal den inhabile forlate møtelokalet. Vara skal innkalles og tiltre, hvis dette er mulig.

### **3.2 Ivaretakelse og utvikling av miljøetikken**

Våre selskaper arbeider i stor utstrekning med forhold for å forbedre vårt ytre miljø. En viktig grunnholdning vil derfor være å vurdere alle våre tiltak og handlinger i selskapene ut fra at disse skal være miljøforsvarlige og miljøetiske. Dette gjelder også for de innkjøp av varer og tjenester som vi foretar. Det er et uttrykt ønske at alle fortløpende stiller seg spørsmålet om vi kan bli mer miljøansvarlige.

### **3.3 Forholdet til offentlig eierskap**

Som foran nevnt er våre selskaper offentlig eide og folkestyrte. Dette innebærer at vi skal ha en positiv og servicerettet holdning til våre kunder, eiere og media.

Det offentlige eierskapet medfører videre at vår forretningsdrift må, i tillegg til vanlig lønnsomhetskrav, ta sikte på å være samfunnsgavnlige og samfunnsansvarlige. I denne sammenheng vil en grunnholdning være at "rett skal være rett". Det er ikke gitt at det å ha rett er å få rett. I forholdet til våre eiere, kunder og forretningsforbindelser skal selskapet og dets ansatte ikke utnytte en formell spissfindighet for å unngå å utøve rett og skjell. En annen grunnholdning er reglen om at dersom en er i tvil om en handling er tillatt, bør en avstå, såfremt ikke en overordnet nås for å avklare tvilen.

### **3.4 Forholdet til våre kunder**

Våre kunder er også i stor utstrekning våre eiere. Grunnholdningen skal være at kunden har rett og skal hjelpes og veiledes og ikke irettesettes. Ved avvikende synspunkter mellom kunden og ansatt skal vi utøve god og riktig kundebehandling ved å bringe uenigheten frem for overordnet for raskest mulig avklaring.

### **3.5 Forholdet oss i mellom**

I vårt virke i selskapet skal vi behandle hverandre med respekt og med en vilje til å fremme godt samarbeide. Diskriminering med grunnlag i rase, kjønn, alder, seksuell legning eller religiøs overbevisning aksepteres ikke. Mobbing og seksuell trakassering må ikke forekomme.

### **3.6 Etikk og lojalitet**

For at de krav som settes til selskapenes drift og opptreden skal oppfylles, må vi alle arbeide mot felles mål. De felles mål vil være summen av de beslutninger som foretas av representantskap, styrer og øvrige ledelse. Dersom noen skulle oppfatte en beslutning som uetisk eller ikke i samsvar med vedtatt regelverk, må den enkelte omgående ta dette spørsmål opp med nærmeste overordnede, kfr. her pkt. 8. I motsatt fall må vi som team være lojale mot selskapet og støtte beslutningene ved å gjøre vårt beste for å virkeliggjøre disse.

## **4. Om innkjøp, økonomiske fordeler, gaver.**

Alle innkjøp av varer og tjenester skal foregå på en åpen og dokumenterbar måte. For å sikre dette er det vesentlig at reglene for offentlige innkjøp følges helt ut. For innkjøp under disse terskelverdiene skal disse skje ut fra innhentet tilbud for alle kjøp over kr. 5.000,-, hvor alle aktuelle leverandører skal forespørres.

Ingen ansatt eller tillitsvalgt, eller nærstående av disse, må motta noen form for økonomisk fordel eller gave fra noen av konsernets forbindelser utover sedvanlige oppmerksomhetsgaver av ubetydelig verdi i forbindelse spesielle severdigheter eller anledninger.

Med fordel eller gave menes også invitasjoner til reiser som ikke dekkes av konsernet eller av institusjon som har et uavhengig forhold til vår forretningsdrift. Alle reiseutgifter for befarer av anlegg, og for referanser for driftmidler, mv. skal således betales av konsernets selskap og ikke av leverandør, rådgiver eller andre involverte. Ved bestillinger og kontraktsinngåelser må det vises særlig aktsomhet i disse spørsmål.

Ansatte skal ut fra foranstående heller ikke motta rabatter ved kjøp av varer og tjenester fra konsernets forbindelser med mindre dette inngår i en rabattordning avtalt med konsernet for alle ansatte.

Dersom noen tilbys en fordel som over nevnt, skal daglig leder i selskapet varsles umiddelbart.

## **5. Om bruk av konsernets tjenester, anlegg og driftsmidler**

Ansatte og tillitsvalgte skal ved bruk av konsernets tjenester, eks.vis ved levering av avfall, betale som alle andre kunder.

Ansatte kan i enkelttilfeller få låne biler og utstyr, kantine mv. etter nærmere avtale med overordnede mot å dekke utgifter som blir en konsekvens av lånet, eks.vis diesel, vask, reparasjoner osv., og hvor lånet ikke er til ulempe for vår drift. Det vises her for øvrig til egen rutine for slik bruk.

Ansatte kan, uten ansvar for bedriften, ta ut for eget gjenbruk, men ikke for salg eller for å gi andre, avfallsleverte materialer og gjenstander, da etter nærmere avtale med daglig leder i det enkelte tilfelle.

## **6. Taushetsplikt**

For ansatte gjelder taushetserklæring som skal undertegnes ved inngåelse av arbeidskontrakt som en del av denne. For styremedlemmer vises det til vedtatte "Retningslinjer for styrearbeid."

## **7. Informasjonsplikt**

Uavhengig av bestemmelsene om taushetsplikt i pkt. 6 skal ansatte straks informere sin daglige leder såfremt den ansatte får kunnskap om

- forhold som er, eller kan være, i strid med lov og øvrig regelverk fastsatt av myndighetene
- brudd på interne bestemmelser som kan medføre merkbare konsekvenser
- forhold som kan skade selskapets omdømme.

Såfremt daglig leder er direkte involvert i saken det gjelder, skal den ansatte varsle styreleder eller revisor.

Et varsel som foran nevnt, må ikke få noen konsekvenser for den ansattes arbeids- eller ansettelsesforhold.

Dersom det skulle forekomme forhold i strid med lov- og regelverk fastsatt av myndighetene, som tross varslings som foran nevnt, ikke blir behandlet eller rettet opp innenfor et rimelig tidsrom, har den ansatte for slike tilfeller selvsagt vanlig ytringsfrihet overfor media og andre.

For øvrige forhold skal media og allmennheten bare informeres av daglig leder, evt. informasjonssjef.

## **8. Oppfølging**

For at de etiske regler skal fungere må hver enkelt ansatt og tillitsvalgt fortløpende vurdere sitt virke og forhold til reglene.

Alle ledere har et særlig ansvar for å påse at deres egne og deres underordnedes adferd til enhver tid er i samsvar de etiske regler.

## **9. Konsekvenser ved overtredelse av de etiske reglene**

For ansatte og tillitsvalgte vil overtredelse av disse regler kunne få konsekvenser for ansettelsesforholdet, kfr. pkt. 2, eller tillitsvervet.

# Prosjektplan

## Interkommunal eierstrategi i Salten



## 1 Bakgrunn og formål

Representantskapet i Iris Salten vedtok i 2010 å etablere en eierstrategi for de interkommunale selskapene i Salten. Høsten 2011 ble prosjektet på nytt behandlet i representantskapet, der mandatet ble ytterligere presisert.

Salten Regionråd gjennomførte i 2010 en kartlegging som viste at det finnes 64 samarbeid av ulik karakter i Salten, der 12 samarbeid inkluderer kommuner utenfor Salten, 14 samarbeid er på regionnivå og 38 samarbeid foregår blant noen av kommunene i regionen. Selv med denne kartleggingen har få et helhetlig bilde av det interkommunale samarbeidet, og dokumentasjon av det totale kostnadsbildet og hvor mange personer som er involvert, er ikke utarbeidet.

I fremtiden kan det komme krav om mer interkommunalt samarbeid fra statlig nivå, jfr samhandlingsreformen, samtidig som noen kommuner setter et kritisk søkelys på nytten av noe av det interkommunale samarbeidet som i dag gjøres.

Formålet med prosjektet er å gi en god kunnskapsbakgrunn for videre diskusjoner om det interkommunale samarbeidet i Salten, der vi ser på dagens organisering og finansiering i lys av fremtiden, samt utvikler noen mulighetsskisser over hvilke områder vi kan samarbeide om i fremtiden, dersom vi ønsker. I tillegg skal dette prosjektet utvikle systemer, rutiner og retningslinjer for de interkommunale selskapene.

## 2 Mandat

Representantskapet i Iris Salten IKS vedtok følgende presisering av det opprinnelige mandatet for eierstrategier for interkommunalt samarbeid i Salten i sak 11/15.

Prosjektet skal:

- a) Kartlegge det formaliserte interkommunale samarbeidet som eksisterer i Salten
- b) Kartlegge og vurdere hvordan de ulike samarbeidene er finansiert.
- c) Vurdere om vi har en hensiktsmessig struktur i dag, og hva vil være en god struktur for det vi eventuelt skal gjøre felles i fremtiden? Dette må ses i forhold til det vi ønsker oppnå med det interkommunale samarbeidet.
- d) Utvikle en mulighetsskisse over ulike tilbud vi kan løse i fellesskap, både eksisterende oppgaver og kommende nye oppgaver.
- e) Etablere forslag til systemer, rutiner og retningslinjer for hvordan kommunene skal følge opp sitt eierskap i de interkommunale *IKS-ene*. (jfr tidligere vedtak i representantskapet)
- f) En foreløpig rapport med forslag legges fremfor kommunestyrene for innspill før sluttrapport med forslag forelegges kommunestyrene og representantskapets for endelig vedtak.

Ett av kommunestyrene som er besøkt i forankringsprosessen, ønsket at geografi også skulle være et moment som skulle ses på. Det kan være naturlig at dette momentet inkluderes i kartleggingen i punkt a).

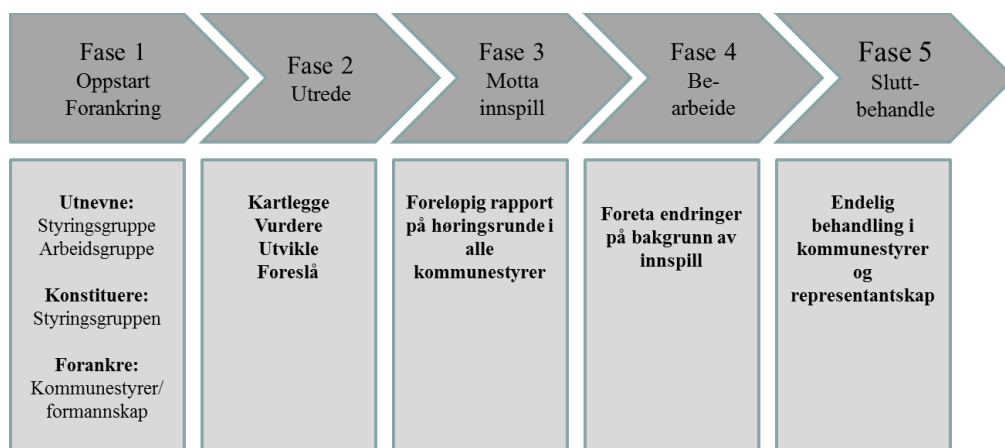


## Avgrensning

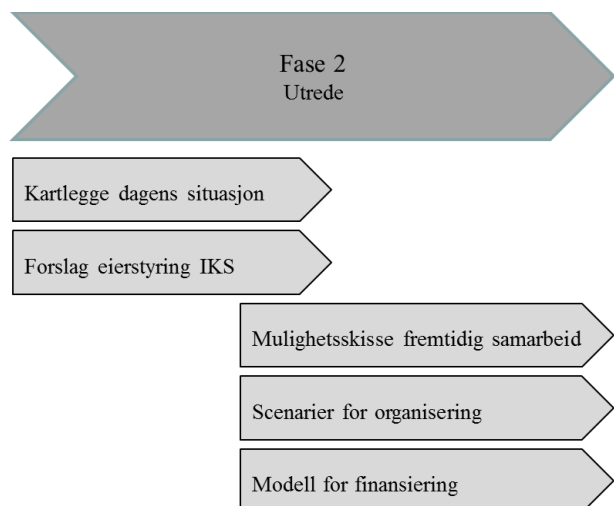
I mandatets punkt d) benyttes ordet «mulighetsskisser». Det betyr at dette prosjektet ikke skal gi konkrete svar på hva vi skal samarbeide videre om, men beskrive noen muligheter som i så fall må utredes videre.

## 3 Faseinndeling av prosjektet

Prosjektet deles inn i fem faser:



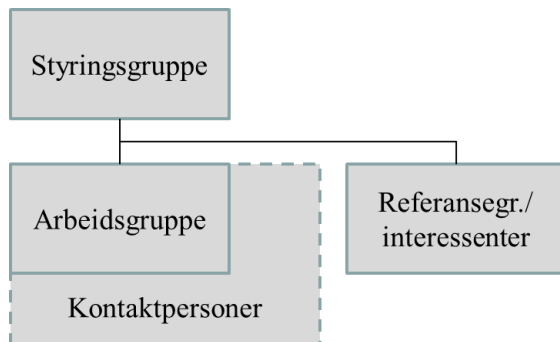
Forankringsdelen i fase 1 vil fortsette inn i fase 2, om kommunestyre som enda ikke har fått presentert prosjektet ønsker det. Fase to i prosjektet vil være mest arbeidsintensivt, og arbeidet vil deles inn og organiseres på følgende måte:



Kartlegging av dagens situasjon tilsvarer mandatets punkt a) og b). Forslag eierstyring er gitt av mandatets prosjekt e). Mulighetsskisse for fremtidig samarbeid, scenarier for organisering og modell for finansiering tilsvarer deler av mandatets punkt b), samt mandatets punkt c) og d).

## 4 Organisering

Prosjektet er organisert på følgende måte:



### Styringsgruppe

Hvert kommunestyre i Salten har utnevnt en person til styringsgruppen. Styringsgruppens sammensetning er som følger:

Sørfold:	Lars Evjenth (leder)
Beiarn:	Monika Sande
Bodø:	Ole Henrik Hjartøy
Fauske:	Siv Anita Johnsen Brekke
Gildeskål:	Petter Jørgen Pedersen
Hamarøy:	Jan-Folke Sandnes
Meløy:	Per Swensen
Saltdal:	Siv Mossleth
Steigen:	Thor Holand

### Arbeidsgruppe/Kontaktpersoner

Hver kommune i Salten er bedt om administrativt å utnevne en person til å delta i dette arbeidet. Kommunen avgjør selv om vedkommende skal være i arbeidsgruppen, eller om vedkommende kun skal være kontaktperson. Hele gruppen vil være involvert i ulike møter som legger føringer for arbeidet, mens de som ønsker delta i arbeidsgruppen vil arbeide med prosjektet løpende.

Følgende personer er utnevnt til arbeidsgruppe/kontaktpersoner:

Beiarn:	Ole Petter Nybakk
Bodø:	Lars Jørgen Gunnestad
Fauske:	Even Ediassen
Gildeskål:	Bjørn M Pedersen
Hamarøy:	Elin Eidsvik
Meløy:	Jørgen Kampli
Saltdal:	Christin Kristensen
Steigen:	Inge Albriksen
Sørfold:	Torbjørn Winter

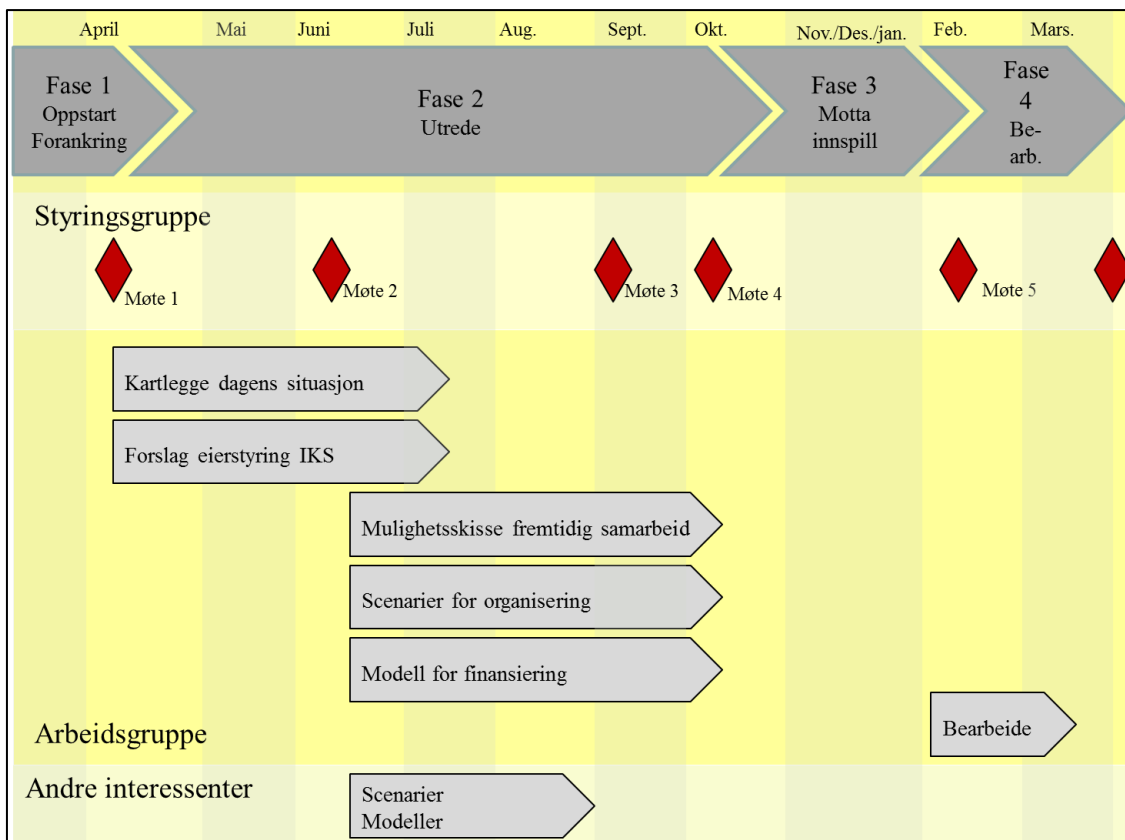
Trud Berg fra Iris Salten er prosjektleder, og leder arbeidsgruppen. Prosjektleder er ansvarlig for innkalling, agenda og saksfremlegg til styringsgruppen, samt fremdrift og progresjon i arbeidet med oppgavene.

### Referansegruppe/interessenter

Det utnevnes ingen fast referansegruppe for dette prosjektet. Prosjektet vil likevel ha kontakt med ulike referanser underveis, deriblant sekretariatet og arbeidsutvalget i regionrådet og rådmannsgruppen i Salten.

## 5 Fremdrift og arbeidsdeling

Følgende figur beskriver prosjektets fremdrift og arbeidsdeling. Fase fem omhandlende sluttbehandling er ikke inkludert. Styringsgruppens siste møte avholdes da prosjektet overleveres kommunene for siste behandling.



Styringsgruppemøtene avholdes på følgende datoer og vil ha følgende innhold:

#### Styringsgruppemøte 1: 16. april 2012

- Konstituerende møte, og godkjenning av endelig prosjektplan.

#### Styringsgruppemøte 2: 31.mai til 1. juni, alternativt 19. og 20. juni.

- Styringsgruppemøte 2 er et faglig seminar fra lunsj til lunsj
- Arbeidsgruppen deltar, og eksterne parter inviteres
- Seminaret skal ha følgende innhold:
  - Faglige innledninger
  - Scenarie-/modellarbeid ved hjelp av ekstern bistand
- Seminardag 2 avsluttes med formelt styringsgruppemøte, der styringsgruppen formelt vedtar hvilke scenarier og modeller det skal arbeides videre med.

### **Styringsgruppemøte 3: Telefonmøte 5. September**

- Telefonmøte der styringsgruppen kan angi eventuelt korrigerende retning på arbeidet som er gjort så langt.

### **Styringsgruppemøte nummer 4: 8. oktober**

- Markerer overgangen mellom fase 2 og fase 3
- Siste korrigeringer av foreløpig rapport før utsending til kommunestyrene for høringsrunde
- Styringsgruppen foreslår saksfremlegg til kommunene

### **Styringsgruppemøte 5: Februar (dato ikke fastsatt)**

- Styringsgruppen diskuterer hvordan de ulike innspillene fra kommunestyrene skal innarbeides i rapporten.

### **Styringsgruppemøte 6: (dato ikke fastsatt)**

- Prosjektets styringsgruppe godkjenner endelig rapport.

## **6 Økonomi**

Prosjektet finansieres i sin helhet over budsjettet til Iris Salten IKS. Her angis kostnadsdriverne i prosjektet, samt eventuell tilleggsfinansiering.

### **Reise-/arbeidsutgifter i prosjektet:**

1. De av styringsgruppens medlemmer som ikke har frikjøp til dette arbeidet kan få dekt tapt arbeidsfortjeneste etter KS satser.
2. Medlemmer av arbeidsgruppen gjør dette arbeidet innenfor sin ordinære arbeidstid.

3. For reiser gjelder dekning etter statens satser, med unntak av at «en lunsj er en lunsj», uavhengig av om arbeidsgruppe/styringsgruppe serveres kald mat til lunsj ...

**Følgende kostnader følger prosjektet:**

4. Utgifter til seminar
5. Kostnader ved ekstern bistand
6. Innkjøp av bøker

**Finansiering ut over Iris-fondet (fond for interkommunalt samarbeid):**

7. Organisasjonsutviklingsmidler fra KS sentralt

## Appendiks 4

# Intervjuguide, masteroppgave MBA

Ingelin Noresjø og Torbjørn Noresjø

Problemstilling:

*Eierstyring i interkommunale selskap*

*En undersøkelse av folkevalgtes innsyn og innflytelse i det interkommunale selskapet Iris Salten AS sin virksomhet.*

### Innledning:

- Presentere seg selv
- Informere om prosjektet og hva man kommer til å stille spørsmål om
- Si litt om betydningen av å være med på intervjuet, om tilbakemelding og om resultatet, kan få oppgaven tilsendt når den er ferdig.
- Gå gjennom hvordan intervjuet dokumenteres, hva som gjøres med datamaterialet når prosjektet er avsluttet
- Vise til anonymitet, men informere om at miljøet er såpass lite at en indirekte vil kunne skjønne hvem som har deltatt i undersøkelsen (og sjekke om det er greit).

### Formalia:

Navn:

Alder:

Fra kommune:

Rolle (kommunestyrerepresentant, rådmann, osv):

Politisk parti:

Posisjon eller opposisjon:

Første gang innvalgt i kommunestyret:

Formannskapsmedlem, ja eller nei:

Hvis ja: Hvor mange perioder i formannskapet:

Er du, eller har du vært medlem av IRIS Salten IKS sitt representantskap?

Er du, eller har du vært medlem av IRIS Salten IKS sitt styre?

### **Generelt om kommunale og interkommunale selskapsdannelser:**

- Hva er årsaken til å danne ulike typer selskap?
- Hvor mange kommunale og interkommunale selskap er kommunen en del av?
- Hva ønsker kommunen å oppnå ved selskapsorganisering?/ Hva tror du er årsaken til at din kommune ønsker å være med i kommunale og interkommunale selskap? /
- Hvilken eierskapspolitikk har din kommune overfor selskap som kommunen er del av?
- Er det utarbeidet en egen eierskapsstrategi for selskapene? Hvorfor / hvorfor ikke?

### **Kompetanse:**

- Hvordan opplever du at kompetansen er blant kommunens ansatte om selskapene kommunen er involvert i?
- Hvordan opplever du din egen kompetanse?
- Hvordan opplever du de andre politikernes kompetanse på området?

### **Spesielt om IRIS Salten IKS:**

- Hva er ditt inntrykk av hvordan IRIS Salten driver sin virksomhet på?
- Hvordan tror du folk flest oppfatter IRIS?
- Hvilke forventninger på kommunens vegne har du til selskapet?
- Hvilket ansvar har du på vegne av kommunen?
- Er det samsvar mellom dine forventninger og det du ser leveres i dag? (tjenestetilbudet)
- Hvordan tror du opposisjon/posisjon oppfatter eierskapet/innflytelsen?
- Hvordan tror du rådmann oppfatter eierskapet/innflytelsen?
- Hvordan tror du nye kommunestyrerepresentanter oppfatter eierskapet / innflytelsen?
- Hvordan tror du erfarne kommunestyrerepresentanter oppfatter eierskapet / innflytelsen?
- Hvor godt kjenner du til hvordan IRIS forvalter din kommunes penger i drift og prosjekter? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Hvordan kan du som (kommunestyremedlem/annet) utøve aktivt eierskap overfor IRIS?
- Mener du det er samsvar mellom din kommunes (økonomiske) forpliktelse i forhold til selskapet og den styringsmuligheten dere er gitt? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Er det viktig for deg å ha innsyn og kontroll i de interkommunale selskapene? Hvorfor / hvorfor ikke?
- Dersom det er uenighet/konflikt mellom eierkommunene om prioriteringer, hvordan kan det håndteres?
- Selskapsavtalen som IRIS har, kan eks styre hvilke saker som skal behandles av representantskapet. Mener du selskapsavtalen til IRIS er dekkende for å ivareta eierkommunenes interesser?
- Hvor lett er det å få informasjon, skjer eventuell informering etter initiativ fra selskapet eller etter initiativ fra kommune, partigrupper eller enkeltpolitikere?
- Hvor aktiv/passiv er rådmannen og ordføreren?
- Legges det til rette for diskusjoner?

Er det noen i kommuneadministrasjonen som har spesielt ansvar for kontakten med kommunale selskaper?

IRIS Salten AS er i gang med et prosjekt der en av målsetningene er:

- Kartlegge det formaliserte interkommunale samarbeidet som eksisterer i Salten
- Kartlegge og vurdere hvordan de ulike samarbeidene er finansiert.
- Vurdere om vi har en hensiktsmessig struktur i dag, og hva vil være en god struktur for det vi eventuelt skal gjøre felles i fremtiden? Dette må ses i forhold til det vi ønsker oppnå med det interkommunale samarbeidet.
- Utvikle en mulighetsskisse over ulike tilbud vi kan løse i fellesskap, både eksisterende oppgaver og kommende nye oppgaver.
- Etablere forslag til systemer, rutiner og retningslinjer for hvordan kommunene skal følge opp sitt eierskap i de interkommunale IKS-ene.(jfr tidligere vedtak i representantskapet)
- En foreløpig rapport med forslag legges fremfor kommunestyrene for innspill før sluttrapport med forslag forelegges kommunestyrene og representantskapets for endelig vedtak.

Hvilken betydning har det at det er et interkommunalt selskap som har prosjektledelse og styrer et prosjekt som skal se på eierstyringen av eget og andre interkommunale selskap (Se forklaring under streken hva som er mandatet for prosjektet, særlig punkt d) og e))

Figuren vises for informanten:



**SPØRSMÅL:** Denne figuren er blant annet et bilde på politisk kontroll. Jo lengre man kommer til høyre, jo mindre blir den direkte politiske kontrollen med detaljene i virksomheten. Det ligger en utfordring her, sett fra et demokratiperspektiv. Hvordan kan man sikre folkevalgtes innsyn og kontroll med interkommunale selskap, sett i lys av denne modellen?

Andre kommentarer?

**Ekstra spørsmål til medlemmer av styret:**

Hvordan mener du eierne forvalter sitt eierskap i IRIS?

Hvordan kan de bli bedre i sin eierstyring?

Hvorfor er det viktig med god eierstyring?

Hva kan bli konsekvensene av manglende eierstyring?

Prosjektet som går nå i IRIS om eierstyring, hva er din forventning til det?

Dersom det er uenighet mellom eierkommunene om prioriteringer, hvordan forholder styret seg til det?



## Appendiks 5

Mail med spørsmål om å intervju

Hei.

Jeg har et spørsmål til deg, og håper du kan bidra.

Jeg studerer bedriftsledelse ved Universitetet i Nordland, og skal nå skrive en masteroppgave om interkommunalt samarbeid, og med IRIS som case. Oppgaven har eierstyring i fokus. Jeg har i den forbindelse god kontakt med ... IRIS. Jeg lurte på om du har anledning til å være med på et intervju? Jeg spør deg som .....

Dersom du har lyst og anledning til å sette av en times tid til en samtale med meg hadde det vært supert. Jeg har anledning .....

Mail meg gjerne tilbake så snart du kan, evt. kan du ringe meg på 95 76 38 66.

Vennlig hilsen

Ingelin Noresjø, Fauske

## Appendiks 6

Mail med spørsmål til formannskapssekretærene

Hei.

Jeg er student ved Universitetet i Nordland og skriver masteroppgave om eierstyring i interkommunale selskap, og med IRIS Salten AS som case. Jeg behøver litt hjelp til å samle noe informasjon og håper dere kan være behjelpelige. Mine spørsmål går på hva som har blitt behandlet i kommunestyrene og evt. formannskapene om eierskapsstrategi /eierskapsmeldinger/ evt. andre betegnelser på samme tema.

1. Har kommunen utarbeidet en egen eierskapsstrategi for sitt eierskap i kommunale selskap?
2. Har kommunen utarbeidet en egen eierskapsstrategi for sitt eierskap i interkommunale selskap/samarbeid?
3. Dersom ja, når ble dette behandlet?
4. Kan jeg få tilsendt saken(e) – henvist til en link/nettside?
5. Dersom nei, vet du om det er planlagt en slik sak?

Jeg setter pris på om dere kan gi meg et svar i løpet av en ukes tid – altså senest ...

Mange takk for hjelpen, og ha en riktig fin uke.

Vennlig hilsen

Torbjørn Noresjø