

HVORDAN STYRE EDLE HENSIKTER?

- **Ivaretagelse av Bærum kommunes interesser i
Mølla kompetansesenter AS**

Av

Ståle Bratlie og Frode Sund

Avhandling avlagt ved
Handelshøjskolen i København for graden
Master of Public Administration 2011





SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfattere: Ståle Bratlie og Frode Sund

Tittel: Hvordan styre edle hensikter? – Ivaretagelse av Bærum kommunes
interesser i Mølla kompetansesenter AS

Studieprogram: Master of Public Administration

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: 29.04.2011

Dato: 27.03.2011

Frode Sund

Ståle Bratlie

FORORD	6
ENGLISH SUMMARY	8
1. INNLEDNING	9
1.1 HOVEDTEMA	9
1.2 BEGRUNNELSE FOR VALG AV TEMA	9
1.3 LESERVEILEDNING	10
2. PROBLEMSTILLING	11
2.1 INNLEDNING	11
2.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL	12
2.3 BEGRUNNELSE FOR VALG AV FORSKNINGSSPØRSMÅL	13
2.4 AVGRENSNING	13
3. BEGREPER	14
3.1 AKTUELLE ORGANISASJONSFORMER FOR KOMMUNAL VIRKSOMHET	14
3.1.1 <i>Kommuneloven – alminnelig kommunal organisering og kommunalt foretak</i>	14
3.1.2 <i>Aksjeloven – aksjeselskap</i>	15
3.1.3 <i>Stiftelsesloven – stiftelser</i>	16
3.1.4 <i>Oppsummering</i>	16
3.2 EIERINTERESSER	17
3.3 EIERSTYRING	17
3.4 KS ANBEFALING	19
3.5 ATTFØRINGSBEDRIFT/ARBEIDSMARKEDSBEDRIFT	20
4. CASE	22
4.1 INNLEDNING	22
4.2 BÆRUM KOMMUNE	22
4.2.1 <i>Politisk nivå</i>	22
4.2.2 <i>Kontrollorganer</i>	24
4.2.3 <i>Kommunal administrasjon</i>	24
4.2.4 <i>Bærum kommunes selskaper</i>	24
4.3 MØLLA KOMPETANSESENTER AS	24
4.3.1 <i>Innledning</i>	24
4.3.2 <i>Øverste selskapsorganer</i>	26
4.3.3 <i>Mølla kompetansesenter AS sin organisasjon</i>	27

5. TEORETISKE PERSPEKTIVER	28
5.1 INNLEDNING.....	28
5.2 ULIKE FORMER FOR RASJONALITET	28
5.2.1 <i>Innledning</i>	28
5.2.2 <i>Økonomisk rasjonalitet</i>	28
5.2.3 <i>Politisk rasjonalitet</i>	29
5.3 RASJONELL TEORI OG PRINSIPAL-AGENTRELASJONER.....	29
5.4 INSTITUSJONELL TEORI.....	33
5.5 LEGITIMITET	36
5.6 EFFEKTIVITET	37
5.7 OPPSUMMERING OG ANALYSEMODELL	38
6. METODE.....	41
6.1 INNLEDNING.....	41
6.2 VITENSKAPSTEORETISK UTGANGSPUNKT	41
6.3 DEDUKTIV OG INDUKTIV METODE	42
6.4 KVALITATIV OG KVANTITATIV METODE	44
6.5 UNDERSØKELSESDSIGN	45
6.6 UTVALG AV ENHETER	48
6.7 DATAINNSAMLING	50
6.8 ANALYSE AV DATA	56
6.8.1 <i>Innledning</i>	56
6.8.2 <i>Beskrive</i>	57
6.8.3 <i>Systematisere og kategorisere</i>	58
6.8.4 <i>Sammenbinde</i>	60
6.9 RELIABILITET OG VALIDITET	61
6.9.1 <i>Intern gyldighet</i>	61
6.9.2 <i>Ekstern gyldighet (overførbarhet)</i>	65
6.9.3 <i>Pålitelighet</i>	65
7. EMPIRI OG ANALYSE	67
7.1 INNLEDNING.....	67
7.2 FORSKNINGSSPØRSMÅL 1 - HVORDAN BIDRAR KS ANBEFALING FOR EIERSTYRING TIL Å IVARETA EIERS INTERESSER I ET KOMMUNALT EID AKSJESELSKAP?.....	67
7.2.1 <i>Innledning</i>	67
7.2.2 <i>KS anbefalingen sett i lys av Prinsipal-agent teori</i>	68
7.2.3 <i>KS anbefalingen sett i lys av institusjonell teori</i>	72

7.2.4	Oppsummering	77
7.3	FORSKNINGSPØRSMÅL 2 - HVORDAN KAN STATLIGE KRAV TIL KOMMUNALE ATTFØRINGSBEDRIFTER PÅVIRKE EIERSTYRINGEN AV EN SLIK VIRKSOMHET?	79
7.3.1	Innledning	79
7.3.2	Statlige reguleringer sett i lys av prinsipal-agentteori	79
7.3.3	Statlig regulering sett i lys av institusjonell teori	83
7.3.4	Oppsummering og konklusjon	85
7.4	FORSKNINGSPØRSMÅL 3 - HVORDAN IVARETAR BÆRUM KOMMUNE SINE EIERINTERESSER I MØLLA KOMPETANSESENTER AS?	86
7.4.1	Innledning	86
7.4.2	Identifisering av Bærum kommunes motivasjon for eierskap i Mølla kompetansesenter AS?	86
7.4.3	Hvilke virkemidler benytter Bærum kommune for å fremmet formålet til selskapet?.....	93
7.4.4	Hvilke konsekvenser har de statlige reguleringene av attføringsbedrifter for ivaretagelsen av Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?	101
7.4.5	Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS sett i lys av KS anbefalingen?.....	105
8.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	108
8.1	FUNN – HVORDAN IVARETAS EIERS INTERESSER I EN KOMMUNALT EID ATTFØRINGSBEDRIFT?	108
8.1.1	Innledning	108
8.1.2	KS anbefaling	108
8.1.3	Statlige reguleringer av attføringsbedrifter	109
8.1.4	Bærum kommune og Mølla kompetansesenter AS.....	110
8.2	NORMATIVE VURDERINGER	111
8.3	KONKLUSJON	112
	LITTERATURLISTE:.....	114
	OVERSIKT OVER INTERVJUER:.....	116

Forord

Vi har begge et ønske om å bli Mastere, så heldigvis møttes vi i januar 2009 på studieprogrammet Master of Public Administration (MPA) i regi av Høgskolene i Nord- og Sør-Trøndelag (HiNT/HiST) og Copenhagen Business School (CBS). Avhandlingen er et fellesprosjekt som startet i desember 2009, da vi før første gang skrev en obligatorisk oppgave sammen. Siden har vi jobbet sammen gjennom ulike spennende faglige utfordringer som vi mener har gjort oss "litt" klokere i livet, spesielt i arbeidslivet.

Vi har litt ulik motivasjon for å skrive denne avhandlingen, men felles er en nysgjerrighet på hvordan fellesskapets interesser ivaretas i organisasjoner som ligger "utenfor" de tradisjonelle offentlige organisasjonene. Avhandlingen fokuserer på kommunalt eide attføringselskaper. Disse bedriftene har som mål å "skvise" den siste dråpen ut av arbeidskapasiteten i Norge. Selv om offentlig eierskap er blitt satt på dagsorden de siste 15-20 årene, har flere attføringsbedrifter i Norge vært organisert som aksjeselskap i mer enn 50-60 år. Derfor ønsker vi først og fremst å se på hva som er det unike i eierskapet av denne type selskap.

Vi har valgt å studere dette fenomenet i lys av Bærum kommunes eierskap til attføringsbedriften Mølla kompetansesenter AS. Vi vil benytte anledningen til å takke alle våre respondenter, ordfører Odd Reinsfelt, Leder for utvalg for eierstyring og eiendom Bjørn Røtnes, styreleder i Mølla kompetansesenter AS Ingjerd Schou, nestleder i styret, Kåre Hagen, daglig leder i Mølla kompetansesenter AS Elisabeth Johansen og økonomisjef Morten Løvald. I tillegg vil vi takke vår informant i KS, Morten Strand.

Ståle ønsker spesielt å takke sin tidligere sjef, Elisabeth Johansen på Mølla kompetansesenter AS, som har vært en viktig bidragsyter til at dette studiet har vært mulig å gjennomføre. I tillegg vil Ståle takke sin nye sjef i Likestillings- og diskrimineringsombudet, Sunniva Ørstavik som så gjerne ville tilsette han midt under arbeidet med avhandlingen og som så nytten av hans tidligere erfaring, samt nye kunnskap. Ellers ønsker Ståle å takke familie og venner som har vært støttende i de siste 2 årene.

Frode ønsker å takke sin kjæreste og familie som har bidratt til at dette har vært mulig å gjennomføre.

Denne oppgaven kunne ikke vært gjennomført uten gode, reflekterte og støttende råd fra vår veileder Leiv Opstad ved Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST).

Skjetten og Ålesund, 27.03.2011

Ståle Bratlie og Frode Sund

English summary

The main topic of this master thesis is corporate governance in the Norwegian public sector. We have conducted a case study on Mølla kompetansesenter AS, a limited company with one single shareholder, the Municipality of Bærum.

The main purpose of Mølla kompetansesenter AS is to assist people who are out of the labour market back to work. Although this is part of the responsibility of the Norwegian State, there is a long tradition for Norwegian municipalities to offer different kinds of activities related to occupational rehabilitation. Many activities are funded by the State.

As a condition for funding the State requires that the rehabilitation activities shall be performed by limited companies, 100% owned by one or more municipalities, and with the company purpose of rehabilitation. However the municipalities as shareholders and company owners are not entitled to collect profit from their shares. Any profit built up by the company shall stay in the company or otherwise be used for rehabilitation purposes. The annual government-funded rehabilitation market in Norway exceeds NOK 7 billion, including both direct contributions and contract based compensation to municipality owned and private owned companies.

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) has published guidelines for corporate governance in relation to companies owned by municipalities. We have assessed these guidelines and made an analysis of the Bærum Municipality's relations to Mølla kompetansesenter AS in the light of these guidelines. We have also looked into the government regulations on the municipalities in terms of ownership and restrictions on returns to shareholders, and how such regulations may affect the governance of a rehabilitation company.

One of our main findings is that in order to protect the owner's interest in a rehabilitation company owned by a municipality one should look not only to formal regulations. It is important to identify driving forces within the organization and adapt measures to these driving forces. Bærum Municipality has chosen measures relying on the owner's confidence in the board members' ability to both define in detail and care for the owner's interests. For a company with idealistic purposes, trust and engagement may be more important than measurement and control. Legitimacy may be more important than efficiency and effectiveness.

1. Innledning

1.1 Hovedtema

Hovedtema for denne masteravhandlingen er offentlig eierstyring. De siste tiårene har vi hatt en økning i antallet hel- og deleide kommunale og fylkeskommunale aksjeselskaper. I følge Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS), indikerer undersøkelser at

...det i mange kommuner er en bevissthet om at selskapsorganisering og fristilling innebærer at man gir slipp på den tradisjonelle formen for forvaltningsstyring, men at det ikke i samme grad er bevissthet om hva den nye rolle skal innebære. Manglende oversikt og kunnskaper om kommunens selskapsorganisering og ulike organisasjonsformer ser ut til å resultere i en passiv eierskapsrolle.

KS, tilgjengelig: www.ks.no [01.02.2011].

1.2 Begrunnelse for valg av tema

KS har satt fokus på den enkelte kommunes utøvelse av eierskap overfor sine selskaper. Det er utarbeidet egne retningslinjer for organisering og utøvelse av eierstyring, "Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak", KS, revidert februar 2011.

Organisering og utøvelse av offentlig eierskap som sådan er også diskusjonstema i den offentlige debatten, både på lokalt og nasjonalt nivå. Vi kan nevne diskusjon omkring de statlige helseforetakene, og forholdet mellom fag- og økonomihensyn på den ene siden, og politiske hensyn på den andre. Vi har også gjennom vårt daglige arbeide, henholdsvis i kommunal og statlig sektor, opplevd organisasjonsendringer som har medført at virksomhet er blitt omdannet til aksjeselskaper.

Norske kommuner forvalter store økonomiske verdier i virksomhetsformer som ikke er underlagt direkte politisk styring. Mølla kompetansesenter AS er eksempel på en slik virksomhet. Dette er en attføringsbedrift som eies av Bærum kommune. Virksomheten var tidligere en del av kommunen, og er nå skilt ut som eget rettssubjekt. Formålet til selskapet, å få mennesker inn i eller tilbake til arbeidslivet, er aktualisert gjennom debatten om den såkalte "Velferdsfellen". Norge har rett og slett ikke råd til å la mennesker heve trygd, i stedet for å prøve å få så mange som mulig til å fungere i arbeidslivet. For at kommunene skal få statlige tilskudd til sine attføringsbedrifter, stiller staten krav til kommunene.

Regjeringen har også oppnevnt en utvalg som skal vurdere skjermede virksomheters rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken.

Formålet til en rekke offentlig eide selskaper knytter seg til velferdspolitiske målsetninger, framfor økonomisk avkastning for eier. I den forbindelse stiller vi spørsmål om hvorvidt styringslogikk som er utarbeidet for virksomheter med utelukkende økonomisk formål er tjenlig for selskaper med ideelle formål. Gjennom et case-studium av Mølla kompetansesenter AS, ønsker vi å vurdere aktuelle virkemidler som skal bidra til å sikre at de offentlige interessene i selskapet blir ivaretatt. Vi vil særlig se på strukturelle faktorer, som organisering, styringssystemer og de konkrete relasjonene mellom selskapets ledelse, de formelle selskapsorganene og det administrative og politiske nivået i eierkommunen.

Vi vil undersøke om det er spesielle forhold knyttet til virksomhetsområdet til bedriften, som kan tilsa at eierstyringen av Mølla kompetansesenter AS bør avvike fra de normer som KS ellers legges til grunn for eierstyring av kommunale selskaper.

1.3 Leserveiledning

Avhandlingen er lagt opp som en beskrivende og analytisk vandring gjennom problemstilling, case, metode, analyse og empiri og drøftelse. Disse blir berørt hver for seg i kapittel 2, 3, 4, 5 og 6. Avhandlingen bygger i stor grad på beskrivende informasjon fra våre informanter og relevante dokumenter knyttet til vårt case. Avslutningsvis i vårt teorikapittel utleder vi en teoretisk analysemodell for hvordan vi knytter teori og empiri opp mot våre forskningsspørsmål.

I kapittel 7 gjør vi en selvstendig analyse med utgangspunkt i våre forskningsspørsmål, der vi knytter våre funn opp i mot vårt teoretiske utgangspunkt. Vi ferdigstiller forskningsspørsmålene med selvstendige konklusjoner.

Avslutningsvis i kapittel 8 vil vi trekke sammen våre konklusjoner fra kapittel 7, og hvor summen av våre forskningsspørsmål vil danne grunnlag for å svare på vår problemstilling.

2. Problemstilling

2.1 Innledning

Temaet offentlig eierskap er ikke nytt. Både staten og kommuner har historie som selskapseiere, men økningen i offentlig eide selskaper aktualiserer temaet. Det er økt behov for kunnskap om hvordan det offentliges eierskap faktisk utøves. Videre bør gjeldende normer for eierstyring, både for privat og offentlig sektor utfordres. Vi har som mål ikke bare å gi en beskrivelse av hvordan eierskap utøves i et konkret tilfelle, men også å si noe om hvordan dette eierskapet bør utøves.

Vi stiller spørsmål om hvordan eiers interesser i en kommunalt eid attføringsbedrift blir ivaretatt. Eierstyring av selskaper er gjenstand for omfattende reguleringer, både gjennom selskapslovgivningen og gjennom særskilte reguleringer for kommunene. Vi vil imidlertid se litt videre enn de formelle styrings- og kontrollmekanismene. Vi belyser temaet gjennom vurdering av et konkret case - Bærum kommunes eierskap til attføringsbedriften Mølla kompetansesenter AS.

Staten regulerer sentrale forhold som kan ha innvirkning på eierstyringen av attføringsbedrifter, så vi ønsker også å vurdere hvordan de statlige reguleringer påvirker ivaretagelsen av eierskapet. KS har også utviklet en anbefaling for eierstyring som skal gi kommunene veiledning i hvordan eierinteressene kan ivaretas.

Vi skal ta stilling til følgende **hovedproblemstilling**:

Hvordan ivaretas eiers interesser i en kommunalt eid attføringsbedrift?

2.2 Forskningsspørsmål

Med utgangspunkt i vår problemstilling har vi utarbeidet 3 forskningsspørsmål som skal bidra til å gi svar på problemstillingen.

Forskningsspørsmål 1:

KS anbefaling for eierstyring. Hvordan bidrar KS anbefaling for eierstyring til å ivareta eiers interesser i et kommunalt eid aksjeselskap?

Under dette forskningsspørsmålet vil vi

- Vurdere anbefalingen i lys av prinsipal-agent teori og institusjonell teori
- Vurdere anbefalingen i lys av ulike perspektiver på rasjonalitet
- Vurdere og sammenlikne anbefalingen med faglige rapporter som omhandler offentlig eierstyring

Forskningsspørsmål 2:

Statlige krav til organisasjonsform og utbytteforbud. Hvordan kan statlige krav til kommunale attføringsbedrifter påvirke eierstyringen av en slik virksomhet?

Under dette forskningsspørsmålet vil vi vurdere statlige krav til organisasjonsform og utbytteforbud som vilkår for å yte tilskudd til kommunale attføringsbedrifter i et teoretisk perspektiv. Vi vil:

- Begrunne statlige reguleringer i forhold til generell teori om desentralisering
- Vurdere tiltakene i lys av prinsipal-agent teori og institusjonell teori
- Vurdere mulige konsekvenser av statlige reguleringer

Forskningsspørsmål 3:

Ivaretagelse av eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS. Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?

Under dette forskningsspørsmålet vil vi:

- Identifisere eierinteressene
- Identifisere tiltak som er iverksatt av kommunen for å ivareta disse interessene

- Identifisere andre faktorer og mekanismer som kan bidra til ivaretagelse av eierinteressene
- Vurdere tiltakene i lys av prinspal-agent teori og institusjonell teori
- Vurdere tiltakene i lys av statlige krav til kommunale atfføringsbedrifter
- Vurdere tiltakene i lys av KS anbefaling for eierstyring

2.3 Begrunnelse for valg av forskningsspørsmål

Gjennom forskningsspørsmål 3 vil vi beskrive og vurdere den konkrete eierstyringen i vår utvalgte atfføringsbedrift. Besvarelse av dette spørsmålet er som sådan tilstrekkelig for å svare på problemstillingen. Vi vil imidlertid vurdere eierstyring i et bredere perspektiv. Gjennom forskningsspørsmål 1 og 2 kan vi beskrive og vurdere sentrale rammer for eierstyring av denne type bedrifter. Vi antar at denne tilnærmingen kan gi et bredere grunnlag for også å vurdere ivaretagelse av eierinteresser i en kommunal atfføringsbedrift i et normativt perspektiv. Arbeidsdepartementet oppnevnte i 2010 et offentlig utvalg som skal vurdere skjermede virksomheters rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken. I den forbindelse problematiseres ikke eierstyringen direkte i mandatet, men vi mener at våre vurderinger kan være et bidrag i så hensende.

2.4 Avgrensning

Vi har valgt å avgrense avhandlingen til å se på fenomenet eierstyring av kommunalt eide atfføringsbedrifter, det vil si hvordan kommunen utøver sitt eierskap ovenfor denne type organisasjoner. Videre har vi avgrenset avhandlingen til å se på relasjonen mellom eier (kommunestyret), utøvende eierorgan (formannskap), rådgivende organ for eier (Utvalg for eierstyring og eiendom), selskapets styre og øverste ledelse i selskapet. Vi legger mindre vekt på studie av formelle kontrollmekanismer som følger av kommune- og selskapslovgivningen, som eksempelvis revisjon.

I og med at dette gjelder fristilte organisasjonsformer fra kommunens øvrige tjenestetilbud, har vi også gjort enkelte betraktninger av rådmannens funksjon. Vår teoretiske avgrensninger knytter seg spesielt til teori som selvstendig og i sammenheng kan belyse organisasjoner som har formål som i mindre grad kan operasjonaliseres. Vår antagelse er at aksjeselskapsformen har til hensikt å ivareta forholdet mellom prinspal og agent, fremstår derfor som viktig i vår avhandling. I tillegg vil institusjonell teori gi et helhetlig perspektiv. Ved bruk av institusjonell teori er det mulig å betrakte eierskap i flere perspektiver enn i en rent regulerende.

3. Begreper

3.1 Aktuelle organisasjonsformer for kommunal virksomhet

Kommunenes produksjon av velferdstjenester kan skje innenfor flere ulike organisasjonsformer, fra organisering innenfor den tradisjonelle kommuneorganisasjonen til helt frittstående organisering gjennom stiftelser. Vi vil gi en beskrivelse av de ulike organisasjonsformene.

Problemstillingen knytter seg til utføringsbedrifter generelt, som er regulert gjennom statlig lov og forskrift, og er ett av mange instrumenter staten gjennom NAV har i sitt arbeid for å få flere mennesker i arbeid. Vi vil gi en kort orientering om regelverk som kan innvirke på eierstyringen ovenfor en utføringsbedrift. Vi vil videre gi en kort presentasjon av KS anbefaling for eierstyring.

3.1.1 Kommuneloven – alminnelig kommunal organisering og kommunalt foretak

Kommuneloven av 25.09.1992 nr. 107 gir generelle regler for kommunal og fylkeskommunal virksomhet, herunder om organisering og beslutningsprosesser i de kommunale organene. En kommune er et eget rettssubjekt.

Kommunestyret er kommunens øverste organ, og består av valgte politikere, kommuneloven § 2.

Kommunestyret velger formannskap, § 8, og ordfører, § 9. Kommunene har en viss frihet med hensyn til hvordan utvalg og komiteer organiseres, §§ 10 og 10a. Kommunene har også en viss frihet med hensyn til hvilken myndighet som delegeres til formannskap og utvalg. Ordføreren representerer kommunen utad. Ovenstående gjelder kommuner som er organisert etter formannskapsmodellen. Noen få kommuner er organisert etter parlamentarisme-modellen, kapittel 3. Vi går ikke nærmere inn på parlamentariske kommuner.

Den daglige driften i kommunen ivaretas av administrasjonen, med underliggende enheter, som kan være avdelinger, etater eller lignende. Administrasjonen ledes av en administrasjonssjef, § 22, som i de fleste kommuner kalles rådmann.

I tillegg til virksomhet som er organisert innenfor den tradisjonelle kommunale organisasjonen, gir loven regler for kommunale foretak (KF), kommuneloven kapittel 11. Kommunene kan velge å organisere kommunal virksomhet som KF, hvilket innebærer at det kan opprettes egne enheter som opptrer med større grad av uavhengighet fra den

kommunale organisasjonen. KF er fortsatt en del av kommunen som rettssubjekt, men er ikke underlagt alminnelig instruksjon fra administrasjonen. KF er en alternativ organisasjonsform for kommunal forretningsvirksomhet, der man ikke ønsker full frikobling, men ønsker en viss tilknytning til den kommunale organisasjonen. KF har eget styre. Kommunestyret fastsetter rammer for det kommunale foretaket gjennom vedtekter, økonomiplan, budsjett og regnskapskontroll (Resch-Knudsen 2007).

3.1.2 Aksjeloven – aksjeselskap

Et aksjeselskap er en selvstendig juridisk enhet som er eid av en eller flere juridiske enheter, for eksempel privatpersoner, andre selskaper eller offentlige enheter som staten eller kommunene. Et aksjeselskap kjennetegnes ved at eierne (aksjonærene) bare er ansvarlig med sine innskudd i selskapet (aksjekapital), og hefter dermed ikke for selskapets gjeld slik som for eksempel eierne i et ansvarlig selskap. Videre er aksjene i et aksjeselskap mer eller mindre omsettelige, hvilket betyr at man kan ha stadig skiftende eierkonstellasjoner.

Reglene for aksjeselskap finnes i aksjeloven av 13.06.1997 nr. 44 for alminnelige aksjeselskaper (AS), og i allmennaksjeloven av 13.06.1997 nr. 45 for allmennaksjeselskap (ASA). Vi går ikke inn på forskjellene på de to selskapsformene her, men nevner at børsnoterte selskaper må være ASA, og at aksjene i et ASA generelt er mer omsettelige enn aksjene i et AS. I det følgende brukes begrepet "AS" om begge de to formene for aksjeselskaper.

Generalforsamlingen er øverste myndighet i et aksjeselskap, og representeres av aksjonærene i forhold aksje-andel. Generalforsamlingen fastsetter vedtekter og tar beslutninger i de aller viktigste sakene. Generalforsamlingen velger styre, som representerer selskapet utad. Styret ansetter daglig leder/administrerende direktør, som har ansvaret for den daglige driften av selskapet. Aksjonærene i et aksjeselskap kan ikke øve direkte innflytelse overfor styret og selskapsledelse utover beslutninger på generalforsamling.

Et aksjeselskap skal ha revisor. For kommunalt eide aksjeselskaper har imidlertid kommunens kontrollutvalg også myndighet i forhold til selskapet, kommuneloven § 80. Kontrollutvalget og kommunerevisor kan kreve opplysninger direkte fra selskapets styre, daglig leder og revisor. Rammene for selskapskontrollen er presisert i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner 15.06.2004, og i vedlegg 1 til rundskriv H-15/04 (Kommunaldepartementet).

3.1.3 Stiftelsesloven – stiftelser

En stiftelse er et eget selveiende rettssubjekt og reguleres av stiftelsesloven av 15.06.2001 nr. 59. Definisjon på stiftelse er gitt i stiftelsesloven § 2:

Med stiftelse forstås en formuesverdi som ved testament, gave eller annen rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål av ideell, humanitær, kulturell, sosial, utdanningsmessig, økonomisk eller annen art.

En stiftelse skal ha en grunnkapital, §14, vedtekter, § 10 , og et styre, § 26. Stiftelsen skal også ha revisor, § 43. I tillegg har Stiftelsestilsynet generell tilsynsmyndighet overfor stiftelser, § 59.

Styret skal sørge for at stiftelsen drives i samsvar med formålet, og at utdelinger av kapitalen foregår si samsvar med formålet. Den som skyter inn kapital i en stiftelse, har i motsetning til et AS, ikke krav på virksomhetens kapital. Når stiftelsen er opprettet, er der i utgangspunktet ingen "eier" som kan øve innflytelse gjennom stiftelsens organer. Det er imidlertid adgang til å opprette en såkalt rådsforsamling, § 36, der det kan utøves innflytelse.

3.1.4 Oppsummering

Kommunal tjenesteproduksjon kan organiseres på ulike måter. I forhold til grad av frikobling fra politisk styring, kan de fire organisasjonsformene vurderes slik:

Organisering av kommunal virksomhet – grad av frikobling fra politisk styring			
LAV			HØY
Del av kommunens organisasjon	Kommunalt foretak	Aksjeselskap	Stiftelse

I tillegg til de fire organisasjonsformene vi har gått igjennom her, åpnes det også for interkommunalt samarbeid gjennom interkommunale selskaper (IKS) i medhold av lov om interkommunale selskaper av 29.02.1999. Vi går ikke nærmere inn på denne organisasjonsformen her, da denne krever at flere kommuner går sammen om selskapet. Kommuner kan også etablere interkommunalt samarbeid uten å opprette IKS, kommuneloven § 27.

3.2 Eierinteresser

Med eiers interesser/eierinteresser forstår vi i denne sammenhengen de interesser som eier av selskapene har. Disse interessene kan være både økonomiske og ideelle. En økonomisk interesse er typisk at selskapet går med størst mulig overskudd. En ideell interesse kan for eksempel være at selskapet ved sin virksomhet bidrar til å bedre miljøet, eller får mennesker som står utenfor arbeidslivet tilbake i arbeid. I og med at eier i dette tilfellet er en kommune, vil det være flertallet i kommunestyret som øverste organ i kommunen som bestemmer hva disse interessene skal være og hvordan interessene skal prioriteres.

3.3 Eierstyring

”Eierstyring” eller ”Corporate Governance” er et begrep som benyttes i privat sektor. Nærings- og handelsdepartementet definerer begrepet slik:

Prinsipper for god eierstyring og selskapsledelse (omtales også som Corporate Governance), kan beskrives som retningslinjer som klargjør rolledelingen mellom eierne, styret og ledelsen i selskapet. De skal bidra til å ivareta aksjonærenes interesser, gjennom å sikre verdiutvikling i selskapene og åpenhet og tillit mot kapitalmarkedet, ansatte og øvrige samfunnsinteresser.

Nærings- og Handelsdepartementet, Tilgjengelig:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/Eierstyring-og-ledelse.html?id=613433> [25.03.2011].

OECD beskriver noen av målsetningene med ”good corporate governance”:

Good corporate governance should provide proper incentives for the board and management to pursue objectives that are in the interests of the company and its shareholders and should facilitate effective monitoring. The presence of an effective corporate governance system, within an individual company and across an economy as a whole, helps to provide a degree of confidence that is necessary for the proper functioning of a market economy. As a result, the cost of capital is lower and firms are encouraged to use resources more efficiently, thereby underpinning growth. OECD (2004:13).

OECD har i tillegg utarbeidet egne retningslinjer for corporate governance for statseide selskaper (SOE), og som er ment å supplere retningslinjer for privateide selskaper. Det er også meningen at disse retningslinjene kan benyttes for andre offentlige eide selskaper. OECD presenterer noen av de særlige hensyn som kan gjøres gjeldende for denne type selskaper:

In order to carry out its ownership responsibilities, the state can benefit from using tools that are applicable to the private sector, including the OECD Principles of Corporate Governance. This is especially true for listed SOEs. However, SOEs also face some distinct governance challenges. One is that SOEs may suffer just as much from undue hands-on and politically motivated ownership interference as from totally passive or distant ownership by the state. There may also be a dilution of accountability. SOEs are often protected from two major threats that are essential for policing management in privatesector corporations, i.e., takeover and bankruptcy. More fundamentally, corporate governance difficulties derive from the fact that the accountability for the performance of SOEs involves a complex chain of agents (management, board, ownership entities, ministries, the government), without clearly and easily identifiable, or remote, principals. To structure this complex web of accountabilities in order to ensure efficient decisions and good corporate governance is a challenge. OECD (2005:11)

I følge Telemarksforskning-Bø kan det være nyttig å skille mellom eierskapspolitikk og eierstrategi. I sin rapport har de gjort følgende skille:

Med **eierskapspolitikk** forstår vi her de overordnede premisser som kommunen legger til grunn for forvaltningen av sine selskaper og eierandeler. Dette innebærer med andre ord hva slags systemer, retningslinjer og rutiner kommunen skal ha for utøvelse av sitt eierskap. Dette kan bl.a. omfatte rutiner for rapportering, premisser for valg av styremedlemmer, premisser for valg av selskapsorganisering, premisser for utøvelse av eierskap osv. Dette er med andre ord et rammeverk for eierstyring som det vil være fordel at det er bred politisk tilslutning til. En viktig del av en eierskapsmelding vil være å få på plass et slikt rammeverk.

Eierstrategiene vil utgjøre de prioriteringer og tiltak kommunen har overfor ulike selskaper for å sikre at selskapet ivaretar de målsetninger som eierne har satt. (Brandtzæg et.al 2008:86)

3.4 KS Anbefaling

KS anbefaling for eierstyring, selskapsledelse og kontroll er utviklet gjennom flere år, og bygger på erfaringer man har gjort seg med styring av denne type selskaper. Sentrale elementer er opplæring av politikere og styremedlemmer, sammensetning og oppnevning av medlemmer til selskapsorganer, eierskapsstrategier, eierskapsmeldinger og tilsyn og kontroll med selskapene. Det gis altså retningslinjer og rammeverk for oppbygging av struktur, både *rundt* selskapene og *i* selskapene. Vekten er imidlertid på eiers styringssystemer.

I følge KS sine hjemmesider er KS anbefaling utviklet av KS Eierforum, som nå har inngått i KS. Anbefalingene

... dekker i utgangspunktet områder som ligger i en gråsoner mellom lovregulering og etablert praksis, eller hvor hver enkelt eier må nedsette noen prinsipper og etablere samhandlingsmønstre for å forankre nødvendig eierstyring for kommunens samlede eierskap. KS, Tilgjengelig: www.ks.no [07.03.2011]

KS gir 19 anbefalinger for eierstyring av offentlig eide selskaper. Vi vil her gi en kort beskrivelse av de 19 anbefalingene, som vi har inndelt i syv hovedtemaer:

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll:

Informasjon, kunnskap og opplæring:	
Nr. 1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte
Nr. 2	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger
Nr. 3	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter
Selskapsform:	
Nr. 4	Vurderinger og valg av selskapsform
Nr. 5	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet
Eiers tilsyn og kontroll:	
Nr. 6	Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper
Nr. 7	Sammensetning og funksjon til eierorgan
Nr. 8	Gjennomføring av eiermøter
Styret:	
Nr. 9	Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor
Nr. 10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper

Nr. 11	Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene
Nr. 12	Styresammensetning i konsernmodell
Nr. 13	Oppnevning av vararepresentanter
Nr. 14	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
Nr. 15	Kjønnsrepresentasjon i styrene
Nr. 16	Godtgjøring og registrering av styreverv
Arbeidsgivertilhørighet:	
Nr. 17	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter
Etikk:	
Nr. 18	Utarbeidelse av etiske retningslinjer
Administrasjonssjef:	
Nr. 19	Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak

Kilde: (KS Anbefaling, redigert februar 2011)

3.5 Attføringsbedrift/arbeidsmarkedsbedrift

Staten regulerer attføringsbedrifter både gjennom lovverk og budsjetter. Med reguleringer mener vi her statlige virkemidler som skal sikre at eier (kommunen) bidrar til å realisere samfunnsmessige målsetninger (Hagen og Sørensen, 2006:56). I følge Hagen og Sørensen (2006) fastsettes reguleringer gjennom lovgivning, budsjettvedtak eller forhandlinger.

Virksomheter som driver attføringsvirksomhet er regulert i forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 11.12.2008 nr. 1320. Forskriften er hjemlet i lov om arbeidsmarkedstjenester av 10.12.2004 nr. 76.

Lovens formål framgår av lovens § 1:

Lovens formål er å bidra til å oppnå et inkluderende arbeidsliv gjennom et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse og lav arbeidsledighet.

Formålet med forskriften framgår av forskriften § 1-1:

Hovedformålet med denne forskrift er å styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid ved å fastsette hvordan ulike arbeidsrettede tiltak eller andre tjenester skal være utformet.

Virksomheten til arbeidsmarkedsbedrifter er definert i forskrift § 10-1:

I arbeidsmarkedsbedriftene skal tiltaksdeltaker gis høyere reell og formell kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening (kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift), samt mulighet for varig tilrettelagt arbeid for deltakere som har liten mulighet for å få arbeid i det ordinære arbeidslivet (tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift). Tiltaket gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer. Målet for tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller egenfinansiert utdanning.

Kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid og som anses å ha behov for tilrettelagt opplæring og arbeidstrening.

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt og som anses å ha behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging.

Det stilles krav til at arbeidsmarkedsbedrifter skal være organisert som et aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet, § 10-3. I tillegg skal bl.a. attføring være virksomhetens primærvirksomhet, overskudd skal forbli i virksomheten, og det skal ikke utbetales utbytte. Virksomheten mottar tilskudd fra staten, § 10-7.

4. Case

4.1 Innledning

Mølla kompetansesenter AS eies 100 % av Bærum kommune. I dette kapittelet vil vi beskrive eier, selskap og de formelle strukturene som skal bidra til ivaretagelse av eierskapet i atfføringsbedriften.

4.2 Bærum kommune

Bærum kommune er Norges femte største kommune med i overkant av 112 000 innbyggere jf. Statistisk sentralbyrå, 01.01.2011. Sett i lys av eierstyring vil vi gi en oversikt over hvilke organer og roller som er sentrale for å fremme Bærum kommunes eierinteresser. Vi vil beskrive de ulike rollenes oppgave og ansvarsområder.

4.2.1 Politisk nivå

Dette er det overordnede folkevalgte organ i Bærum kommune. Knyttet til eierstyring er kommunestyret, formannskapet, Utvalg for eierstyring og eiendom, samt ordfører den hierarkiske strukturen. Disse gruppene har et legalt grunnlag i kommuneloven.

Oversikt over Bærum kommunes organisering av de politiske funksjonene. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [05.03.2011]



Kommunestyret i Bærum har 51 representanter med borgerlig dominans. Høyre har 25 representanter. Kommunestyret handler på vegne av kommunen i alle saker som ikke er delegert til andre kommunale organer. Kommunestyret skal føre tilsyn med kommunes samlede virksomhet. Videre har kommunestyret bevilgnings- og beskatningsmyndighet, de

skal vedta budsjetter for alle kommunale virksomheter. Kommunestyret skal velge formannskapet og velge medlemmer til andre kommunale komiteer, styrer, råd og utvalg. Kommunestyret i Bærum behandler saker som legges frem av formannskapet. Bærum kommunes nettsider, www.baerum.kommune.no [01.02.2011].

Formannskapet i Bærum har 13 medlemmer. Virkeområdet til formannskapet framgår av Reglement for formannskapet § 1, vedtatt av kommunestyret:

Formannskapet har myndighet til å treffe vedtak i hastesaker, jfr. kommuneloven § 13. Formannskapet har myndighet til å treffe vedtak i alle saker, jfr. kommuneloven § 8. Dette gjelder med mindre kommunestyret ikke har delegert myndigheten til et fast utvalg eller vedtatt noe annet, og annet ikke følger av lov eller i henhold til lov. Jevnfør reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker. Dog gjelder følgende unntak, som skal avgjøres av kommunestyret. I saker hvor formannskapet ikke har avgjørelsesmyndighet, avgir formannskapet innstilling til kommunestyret.

Bærum kommune har opprettet en rekke politiske utvalg som har delegert myndighet fra kommunestyret. Kommunestyret i Bærum kommune har opprettet utvalg som har avgjørelsesmyndighet innen sine områder- og innenfor de rammer som er gitt i lov eller vedtatt i kommunestyret, med unntak av saker som skal avgjøres i formannskapet eller kommunestyret. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [01.02.2011].

Når det gjelder eierskap har Bærum kommune opprettet utvalg for Eierstyring og eiendom består av 7 medlemmer. Utvalget er et sektorutvalg for administrasjonen. De behandler forhold av prinsipiell betydning vedrørende kommunens faste eiendommer. Videre fungerer utvalget som en rådgiver for ivaretagelse av kommunens eierrolle i aksjeselskap og lignende foretak. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [01.02.2011].

Sittende ordfører i Bærum kommune, Odd Reinsfelt har hatt posisjonen siden 1992. Ordfører leder møtene i kommunestyret og formannskapet og er også kommunens rettslige representant og underskriver på vegne av kommunen, der slik myndighet ikke er tillagt andre. Ordføreren har møte- og talerett i alle andre kommunale organer, men har bare stemmerett og forslagsrett der han er valgt medlem. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [01.02.2011].

4.2.2 Kontrollorganer

Kommunerevisjon

Kommunerevisjonens oppgave, er å bistå de folkevalgte i utøvelsen av kontrollen med kommunen. Bærum kommunerevisjon er kommunens egen revisjon, og leverer sine tjenester direkte til Kontrollutvalget i Bærum kommune.

Kontrollutvalg

Kontrollutvalget fører kontroll med kommunens administrasjon på vegne av Kommunestyret. Kontrollutvalget er kommunestyrets arbeidsorgan i forhold som hører inn under kommunelovens bestemmelser om kontrollvirksomheter, som vil si at kontrollutvalget på kommunestyrets vegne skal forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltningen. Kontrollutvalget påser at revisjonen fungerer på en betryggende måte. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [01.02.2011]

4.2.3 Kommunal administrasjon

Rådmannen betjener utvalg for eierstyring og eiendom i følge ordfører Odd Reinsfelt. I følge Utvalgsleder Bjørn Røtnes er ikke forholdet mellom den kommunale administrasjon og utvalgets politiske rolle avklart. I følge utvalgsleder Røtnes ber utvalget kommunaladministrasjonen om råd og vurderinger i forhold til helhet i forkant av behandling av konkrete saker.

4.2.4 Bærum kommunes selskaper

Kommunen har eierinteresser i 10 foretak/selskaper. Fem er heleide, tre eies sammen med andre kommuner/fylkeskommuner, og to eies sammen med private investorer. Hensikten med kommunens eierskap er ikke først og fremst økonomisk fortjeneste. De fleste foretak/selskaper er opprettet for å ivareta kommunale funksjoner og formål, og flere av de finansieres helt eller delvis gjennom overføringer fra kommunen. Bærum kommunes nettsider, tilgjengelig: www.baerum.kommune.no [01.02.2011].

4.3 Mølla kompetansesenter AS

4.3.1 Innledning

Mølla kompetansesenter AS er en offentlig eid attføringsbedrift som har til hensikt å hjelpe mennesker tilbake til arbeidslivet. Virksomheten presenterer sin virksomhet på følgende vis:

Mølla kompetansesenter AS er en hovedaktør innenfor arbeids-, velferds- og inkluderingsfeltet. Mølla startet i 1975 som et tiltak for arbeidsledig ungdom og har i

løpet av 35 år utvidet virksomheten til å bli en betydelig leverandør av arbeids- og velferdstjenester i Østlandsområdet.

Mølla kompetansesenter har eksistert i nåværende form siden høsten 1998. Kommunestyret i Bærum stiftet Mølla Kompetansesenter AS 19. desember 2008 og aksjeselskapet startet formelt sin virksomhet 1. mars 2009. Vi er et offentlig eid aksjeselskap hvor samtlige aksjer eies av Bærum Kommune. Møllas styre består av godt kvalifiserte fagfolk fra høyskole, næringsliv og politikk og med tidligere sosialminister Ingjerd Schou som styreleder. Mølla holder til på Vøyenenga i Bærum, i tillegg til at vi har en filial i Sandvika. For tiden leier vi også lokaler i Oslo og Drammen i forbindelse med oppdrag / kursvirksomhet der.

Mølla kompetansesenter AS har følgende samfunnsoppdrag: "Selskapet skal ha som formål å gi mennesker med behov for bistand en mulighet til å få og beholde et arbeid i det ordinære arbeidsliv. Mølla Kompetansesenter skal være en sentral aktør i forhold til fagutvikling og forskning innenfor arbeidslivsspørsmål og skal også kunne gi utdanningstilbud innenfor de forannevnte fagområder."

Vi tilbyr næringslivsorienterte arbeidsmarkedstiltak som skal bidra til å få flere mennesker i arbeid.

Vi samarbeider med Høgskoler og forskningsmiljøer for å utvikle vårt faglige ståsted, med fokus på innovasjon for fremtidens arbeidsmarked. I den sammenheng tilbyr vi også utdanningstilbud for ansatte som jobber innenfor arbeids-, velferds- og inkluderingssektoren.

Vi er en "non-profit" organisasjon og et eventuelt overskudd skal bidra til faglig utvikling som igjen skal bidra til bedre tjenester for våre deltakere og kunder. Mølla kompetansesenters nettside, tilgjengelig: www.moella.no [07.03.2011].

Av Mølla kompetansesenter AS sitt inntektsgrunnlag, bygger 70 % på inntekter fra NAV, som er den statlige delen av den norske Arbeids- og velferdsforvaltningen. De resterende 30 % av inntektene kommer fra salg av varer og tjenester til andre. Mølla kompetansesenter AS er såkalt godkjent tiltaksbedrift i skjermet sektor for NAV, og ca. halvparten av inntektene fra NAV er tilskudd knyttet til leveranse av tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak som f.eks. Arbeid med bistand. Resterende halvpart av selskapets inntekter fra NAV er vederlag for tjenester

som NAV handler i markedet for attføringstjenester. Tilskudd fra NAV utgjør altså en viktig del av finansieringen av Mølla kompetansesenter AS.

Budsjett 2011:

MØLLA KOMPETANSESENTER	Budsjett	%	Regnskap	%
INNTEKTER	2011		2010	
Salgsinntekter	8 643 400	21,6 %	8 983 803	21,3 %
Driftsinntekter	30 019 056	75,0 %	30 861 256	73,1 %
Tilskudd	1 380 000	3,4 %	2 359 162	5,6 %
SUM INNTEKTER	40 042 456	100,0 %	42 204 221	100,0 %
Varekostnad	-223 400	0,6 %	-225 155	0,5 %
BRUTTOFORTJENESTE	39 819 056	99,4 %	41 979 066	99,5 %
DRIFTSUTGIFTER	2011		2010	
Lønn og sosiale utgifter	-27 210 177	68,0 %	-30 070 749	71,3 %
Kjøp av varer og tjenester	-12 593 879	31,5 %	-13 398 417	31,7 %
SUM DRIFTSUTGIFTER	-39 804 055	99,4 %	-43 469 166	103,0 %
BRUTTO DRIFTSRESULTAT	15 000	0,0 %	-1 490 100	-3,5 %
Finansposter	95 000	0,2 %	114 461	0,3 %
NETTO DRIFTSRESULTAT	110 000	0,3 %	-1 375 639	-3,3 %

(Kilde: Budsjett Mølla kompetansesenter 2011)

4.3.2 Øverste selskapsorganer

Generalforsamling

Generalforsamlingen i Mølla Kompetansesenter utgjøres av formannskapet i Bærum kommune. Utvalg for Eierstyring og eiendom forbereder eiersaker for formannskapet. (Kilde: Vedtekter, intervju med utvalgsleder.)

Styre

Styret i Mølla Kompetansesenter består av 5 medlemmer, tre kvinner og to menn. Én av medlemmene er ansattrepresentant. Styreleder er stortingspolitiker og tidligere statsråd. To av styremedlemmene har doktorgrad og jobber ved høyere læresteder. Ett av styremedlemmene er næringsdrivende. Styreinstruksen deler inn hovedoppgavene til styret i fire: oppfølging av mål, visjon, verdier og strategi; kontrollopgaver, formelle forhold og egenrevisning.

Mølla Kompetansesenters nettside, tilgjengelig: www.moella.no [01.02.2011] /vedtekter, styreinstruks og intervjuer med styremedlemmer.

4.3.3 Mølla kompetansesenter AS sin organisasjon

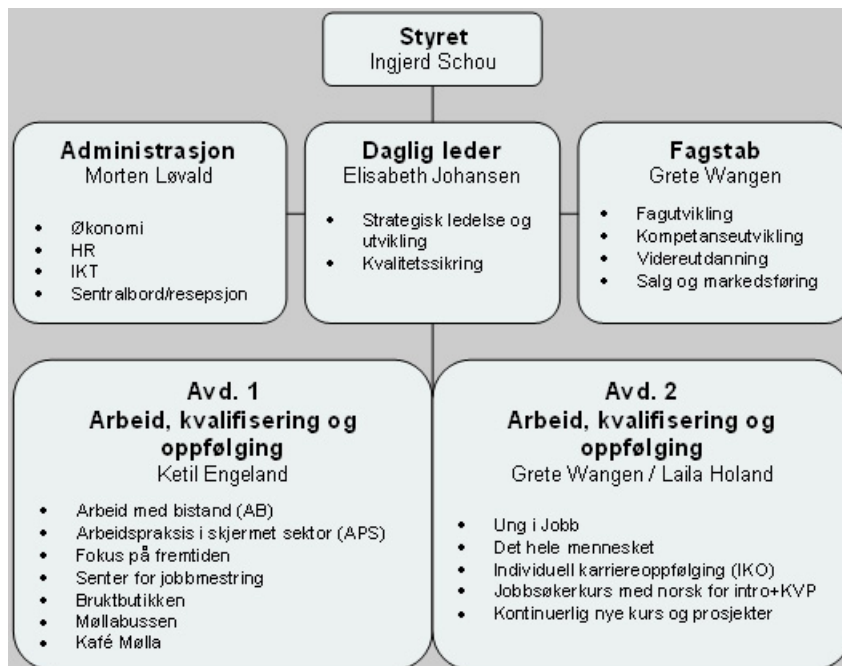
Daglig leder

Daglig leder er ansvarlig for den daglige driften av selskapet og har personalansvar for de ansatte. Av styreinstruksen framgår følgende:

Daglig leder deltar på styremøtene, men er ikke medlem av styret. Daglig leder er ansvarlig for forberedelsene og dokumentasjon av saker som styre skal behandle. Daglig leder er ansvarlig for at det føres protokoll og at styrets vedtak blir iverksatt. Møteprotokoll undertegnes av møtedeltakerne. Protokollen skal legges frem for samtlige medlemmer, og skal påtegnes for orientering av de medlemmene som ikke var til stede. Styreinstruks for Mølla Kompetansesenter AS, godkjent: [05.02.09]

Øvrig ledelse og ansatte

Mølla kompetansesenter AS har ca. 65 ansatte. Virksomheten presenteres på denne måten i organisasjonskart, med to produksjonsavdelinger, en administrasjonsenhet og en fagstab:



Kilde: Mølla Kompetansesenters nettsider, tilgjengelig: www.moella.no [07.03.2011]

5. Teoretiske perspektiver

5.1 Innledning

I samfunnsvitenskapen benyttes gjerne begrepet rasjonelle teorier om teorier som forklarer handlinger, handlingsmønstre og strukturer med utgangspunkt formålstjenlighet, enten for enkeltpersoner eller grupper av personer, f.eks. innenfor en organisasjon. Tradisjonell organisasjonsteori har vektlagt rasjonalitet og instrumentalitet.

Institusjonell organisasjonsteori er en motvekt til tradisjonell organisasjonsteori, som vektlegger rasjonalitet og instrumentalitet (Busch et. al 2007:79.). I følge Richard Scott kan organisasjoner betraktes som henholdsvis rasjonelle systemer, naturlige systemer, eller åpne systemer (Busch et. al 2007). Organisasjonen som rasjonelt system vektlegger rasjonalitet og instrumentalitet. Organisasjonen betraktes som et middel til å nå bestemte mål.

Organisasjonen som naturlig system betraktes som en organisk enhet der man har en felles interesse i at organisasjonen skal overleve. Organisasjonen som åpent system vektlegger avhengigheten med omgivelsene.

5.2 Ulike former for rasjonalitet

5.2.1 Innledning

Ulike syn på organisasjonsteori kan knytte seg til ulike former for rasjonalitet. I følge Opstad (2006:248) som viser til (Hanisch, Sjøilan og Ecklund 1999), har den tradisjonelle økonomiske tankegangen med utgangspunkt i "The Economic man" preget den offentlige forvaltningen og måten å tenke på siden den andre verdenskrig. Synet på rasjonalitet, og premisser for rasjonell atferd, er imidlertid gjenstand for diskusjon. Simon har introdusert begrepet "Administrative man", der det forutsettes at mennesket har såkalt begrenset rasjonalitet, Simon (1997). Simon forutsetter også at mennesket handler i egeninteresse. Mennesket har imidlertid ikke fullstendig oversikt over hva disse interessene er, og heller ikke oversikt over alle handlingsalternativer. Dette medfører at man søker tilfredsstillende løsninger i stedet for de optimale løsningene.

5.2.2 Økonomisk rasjonalitet

I følge Opstad (2006) er hovedbudskapet å handle rasjonelt og finne den løsningen som utnytter ressursene best mulig. I følge Opstad (2006:249) bidrar dette perspektivet til å:

- Utarbeide målsetninger for virksomheten, og disse skal være veldefinerte

- Ta utgangspunkt i ressursituasjonen. Hva er til disposisjon (arbeidskraft, kapital og budsjett-tildeling)?
- Skaffe nødvendig kunnskap om ulike alternativer, ressurser som kreves for å nå de ulike målene
- Vurdere de ulike tiltakene i forhold til målsettingen for å sikre størst mulig måloppnåelse, eller maks nytte per krone, det vil si at forholdet mellom nytte og kostnader skal være størst mulig. Det gjelder å unngå å sløse med ressursene

I følge Opstad (2006) som viser til Torsvik (2003) kalles dette for rasjonell atferd eller for den instrumentelle rasjonalitet.

Eriksen (1999, i Opstad 2006:255) skiller mellom instrumentell, kommunikativ og strategisk logikk. Den *instrumentelle* representerer økonomens måte å tenke på. Den *kommunikative* logikken baserer seg på å forstå og orientere seg i den sosiale situasjonen man befinner seg i, snarere enn å være direkte resultatorientert. Prosessen i seg selv kan være viktig. Ved aktiv deltakelse og diskusjoner kan man løse opp i uoverensstemmelser. *Strategisk* rasjonalitet sier hvilke handling en aktør skal velge i ulike tenkte situasjoner ut i fra sine preferanser.

5.2.3 Politisk rasjonalitet

I følge Opstad (2006) bygger politikkenes vesen på at mål og middel oppfattes som to sider av samme sak. Han peker på at den politiske logikken orienterer seg mot løsninger og gir små endringer, den såkalte inkrementelle beslutningsprosessen. Videre sier han at tilnæringsmåten er kjennetegnet med inkrementelle beslutningsprosesser hvor problemoppfatning, mål og løsninger diskuteres som et samlet kompleks der løsningene ofte er marginale i forhold til situasjonen. Løsningene må ha legitimitet hevder Opstad (2006:258).

5.3 Rasjonell teori og prinsippal-agentrelasjoner

I organisasjoner vil det alltid foreligge relasjoner mellom enkeltpersoner og mellom grupper av personer. Personer og grupper vil på ulike måter stå i et avhengighetsforhold til hverandre. I sin klassiske artikkel om "The theory of the firm", definerer Jensen og Meckling (1976) en prinsippal-agent-relasjon som

...a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent (Jensen og Meckling 1976:5).

Agenten ivaretar interessene, eller handler på vegne av prinsipalen. Hvis det forutsettes at aktørene er nyttemaksimerende, antas det at agenten ikke alltid vil handle i prinsipalens interesse. I en virksomhet vil det være interessekonflikt mellom aksjonærene og virksomhetens ledelse.

Busch og Vanebo (2007) beskriver prinsipal-agentrelasjonen slik at prinsipalen sitter i en maktposisjon, samtidig som at den er avhengig av handlinger som utføres av agenten. Dette medfører utfordringer:

1. **Ulik målstruktur hos prinsipal og agent:** Det er vanskelig å lage en fullstendig kontrakt mellom agent og prinsipal. Dette gir agenten rom for selvstendig atferd. Agenten kan jobbe mot skjulte mål som ikke er avklart med prinsipalen. Busch og Vanebo (2007) refererer til dette som opportunistisk atferd av agenten.
2. **Asymmetrisk informasjonsfordeling mellom agent og prinsipal:** Agent og prinsipal har ulik kontaktflate med organisasjonens interesser og de mottar hver for seg særegen informasjon. Prinsipalen sitter altså ikke med den samme informasjonen som agenten, og vet dermed ikke om agentens atferd er i samsvar med de kontrakter som er inngått. Ifølge Busch og Vanebo (2007) muliggjør dette opportunistisk atferd hos agenten. Videre kan asymmetrisk informasjon basere seg på at agenten har en spesialkompetanse som ikke deles av prinsipalen.
3. **Prinsipal og agent kan ha ulikt syn på risiko:** Agenten kan av ulike årsaker ønske å ta mer eller mindre risiko enn prinsipalen.

Prinsipal-agentteori er en rasjonell teori som bygger på antakelser om instrumentalitet og rasjonelle aktører og handlinger. Aktørene søker nyttemaksimering. Såkalt Public-Choice teori bygger på noe av de samme forutsetningene, at offentlige administratorer vil søke å maksimere egne interesser (Busch et. al. 2009:71). I så måte gir denne teorien i følge Busch, et viktig bidrag ved

...å peke på at opportunistisk atferd kan forekomme innenfor den offentlige sektoren, med overproduksjon eller lav produktivitet som mulig resultat. For å unngå disse problemene må det etableres interne kontroll- og incentivsystemer som reduserer muligheten for opportunistisk atferd. Dette kan gjøres gjennom regelstyring med kontroll av atferd, gjennom målstyring med kontroll av resultatene, eller ved å etablere normer og verdier for akseptabel atferd. (Busch et. al. 2009:73).

Det er to hovedstrategier for å redusere opportunistisk atferd. Den første er å måle agentens ytelse. Den andre er å redusere målkonflikten mellom prinsipal og agent, Busch og Vanebo (2003), med referanse til Ouchi (1979).

Iboende interessekonflikter medfører agentkostnader. Agentkostnader består av prinsipalens kostnader til kontroll og styring av prinsipalen ("monitoring costs") og agentens kostnader til å tilpasse seg til prinsipalen, atferds kostnader ("bonding costs"). I tillegg kommer resttapet ("residual loss") eller velferdsreduksjonen prinsipalen utsettes for på grunn av at agentens beslutninger ikke er optimale for prinsipalen (Jensen og Meckling 1976:5).

Prinsipalens styringskostnader knyttes til kontroll- og styringsmekanismer som etableres fra prinsipalens side for å motvirke agentens atferd. Agentens atferds kostnader er knyttet til de tilpasningene agenten for å tilpasse seg prinsipalens mål. Når prinsipalen etablerer styrings- og kontrollmekanismer, må disse veies opp mot agentens atferdskostnader. Styringen og kontrollen av agenten bør i prinsippet økes til det omfang hvor summen av kostnadene blir lavest (Busch et. al. 2009:92).

Risikodeling i forholdet mellom prinsipal og agent vil finne sted innenfor et hvert selskap og bransje. Generelt tydeliggjøres dette dersom agenten er risikoavers, og prinsipalen må kompensere ved å bære kostnadene ved risikoen. Bruk av insentiver kan være hensiktsmessig dersom agenten er risikoavers, variasjonen i prestasjoner er lav, de ansatte er innsatsaverse eller generelt at fordelene ved insentiver overstiger kostnadene forbundet med dem (Busch et. al. 2009:69).

Prinsipalens styringsmetode bør utformes med hensyn til resultatenes målbarhet og oppgavens programmerbarhet. Busch og Vanebo (2003:123) angir følgende normative styringsmodell, som bygger på Ouchis modell (1979, i Busch og Vanebo 2003):

	Oppgavens programmerbarhet	
Resultatenes målbarhet	Perfekt	Ikke perfekt
Høy	Atferds- eller resultatkontroll	Resultatkontroll
Lav	Atferdskontroll	Normstyring

Tabell: Ulike former for kontroll av opportunistisk atferd (Busch og Vanebo 2003:123)

I de fleste organisasjoner vil man ha regulative mekanismer som skal bidra til å ivareta prinsipalens interesser. Vi ser at både statlige, kommunale og offentlige virksomheter bygger styrings- og kontrollsystemer i sine virksomheter. Det må legges til grunn at det i de fleste organisasjoner av en viss størrelse foreligger en større eller mindre grad av mistillit mellom ulike organisasjons-ledd og nivåer, en erkjennelse av at sosial kontroll og tillit ikke er tilstrekkelig for å sikre prinsipalens interesser.

Vi er enig i at muligheten for målforskyvning og opportunistisk atferd alltid vil være til stede i en organisasjon som forvalter ressurser, enten det er penger eller andre typer ressurser som aktørene i organisasjonen kan dra nytte av. Vi er også enig i at reguleringer, styring og kontroll ofte vil være nødvendig for å sikre seg mot uønsket atferd.

Sandmo problematiserer utfordringer knyttet til målprosesser i det offentlige, Sandmo (2001). Han refererer til Dixit (2000), som sier at et

... kjennetegn ved mye offentlig virksomhet er imidlertid at målet for virksomheten ofte er flerdimensjonalt og ofte uklart definert... Forsøk på å stille opp ett eller noen få enkle kvantitative mål for organisasjoner som skoler og sykehus vil ofte føre til at mål som det er vanskeligere å kvantifisere, blir neglisjert (Dixit 2000, i Sandmo 2001).

Stewardship-teorien er et alternativ til agent-teorien, og bygger på en forutsetning om at forvalteren (steward) i motsetning til agenten, er motivert for å handle ut fra interessene til prinsipalen, (Davis et. al. 1997). Viktige elementer i relasjonen mellom prinsipal og steward er psykologiske faktorer, motivasjon, identifikasjon, personlig makt (prinsipalens personlige egenskaper), ledelsesfilosofi, kultur og maktavstand (avstanden mellom prinsipal og forvalter). Forvalteren ønsker å maksimere organisatorisk ytelse, og dermed tilfredsstille konkurrerende interesser. Forvalters motivasjon er sammenfallende med organisasjonens målsetninger, og denne kan dermed gi stort handlingsrom (frihet). Forvaltningsteoretikere fokuserer mer på konstruksjoner som muliggjør og styrker målene enn de fokuserer på overvåking og kontroll (Davis et. al. 1997).

Gitt at mennesket ikke (bare) er rasjonelt, kalkulerende og nyttemaksimerende, er spørsmålet også om det finnes en universell styringslogikk som kan benyttes i alle typer virksomheter. Spørsmålet er om styringslogikken og virkemiddelbruken i den enkelte virksomhet må tilpasses menneskene i organisasjonen, dennes omgivelser, og deres mål.

5.4 Institusjonell teori

I følge Busch og Vanebo (2003:88) regnes Philip Selznick ([1948] 1957) som grunnleggeren av institusjonell teori. Selznick observerte at organisasjoner forsøkte å tilpasse seg verdiene i de eksterne omgivelsene. I følge Busch og Vanebo (2003) skilte Selznick mellom organisasjonene som

- a. rasjonelle verktøy for å tilfredsstille interessentenes behov, og som
- b. mer organisatoriske systemer som tilpasset seg de sosiale normene blant interessentene og generelle krav fra omgivelsene.

Videre hevdet Selznick ([1948] 1957, i Busch og Vanebo 2003) [...at denne prosessen etter hvert ville føre til at normer og verdier i omgivelsene ble opptatt i organisasjonen – organisasjonen ville dermed få en verdibasert status].

For vår oppgave vil vi å benytte institusjonell teori for den vil gi et mer utvidet fortolkningsramme for vårt case. I følge Selznick ([1948] 1957, i Busch og Vanebo 2003) er denne prosessen viktigst i organisasjoner med diffuse mål og uklar teknologi.

I den institusjonelle teorien dominerer psykologiske og politiske aspekter. Mål-middel-tenkning er nedtonet.

Richard Scott definerer institusjon slik:

Institutions consist of cognitive, normative and regulative structures and activities, that provide stability and meaning to social behaviour. Institutions are transported by various cultures, structures and routines... (Busch et. al. 2007:26).

Scott angir tre institusjoner, eller institusjonelle pilarer, som påvirker atferd (Busch et. al. 2007:82). Dette er de regulerende, normative og kognitive pilarene.

Scott (2008) forklarer de tre pilarene på følgende måte, oversatt av Busch et. al. (2007):

	Regulerende	Normativ	Kognitiv
Grunnlag for innordning	Hensiktsmessighet	Sosial forpliktelse	Tatt for gitt
Mekanisme	Tvang	Normativ	Mimetisk
Logikk	Instrumentell	Hensiktsmessig	Vane
Indikatorer	Regler, lover, sanksjoner	Sertifisering, akkreditering	Utbredelse, isomorfisme
Basis for legitimitet	Sanksjonert gjennom lov	Moralsk styrt	Kulturell støtte, begrepsmessig korrekt

Den regulative pilaren kjennetegnes ved at institusjonene skapes, opprettholdes og forsterkes gjennom regelstyring. Forståelsesrammen er preget av instrumentell tenkning, der formelle regler og sanksjoner er virkemidler. Den normative pilaren kjennetegnes ved at institusjonene skapes, opprettholdes og forsterkes gjennom sertifisering, akkreditering og moralsk styring. Forståelsesrammen er preget av moral og tillit mellom aktører, der sosiale forpliktelser er virkemidler. Den kognitive pilaren kjennetegnes ved at institusjonene skapes, opprettholdes og forsterkes gjennom kopiering, utbredelse og gjennom kulturell støtte innenfor institusjonens sosiale kontekst. Handlinger og handlingsmønstre preget av vane, ting tas for gitt.

I følge Scott (2008), overføres institusjoner gjennom ulike bærere. Disse kategoriseres i henhold til om de representeres av det Scott kaller, symbolske systemer, relasjonelle systemer, vaner og rutiner eller objekter.

De symbolske systemene er regler, verdier, normer, klassifiseringer, representasjoner, rammer, skjema, prototyper og programmer for å gi veiledning til atferd. De relasjonelle systemene relateres til handlingsmønstre som er knyttet til nettverk av sosiale posisjoner – rollesystemer. Vaner og rutiner beror på handlingsmønstre som reflekterer den tause kunnskapen til aktørene, inngrodd vaner og prosedyrer basert på uttalt kunnskap og

overbevisning – gener til en organisasjon. Disse står i forbindelse til relasjonelle systemer ved at rutiner og vaner er tillært eller avlært, opprettholdt og fornyet av relasjonelle systemer. Objekter er fysiske, menneskelagde gjenstander som er frembrakt under påvirkning av enten fysisk eller kulturelt miljø.

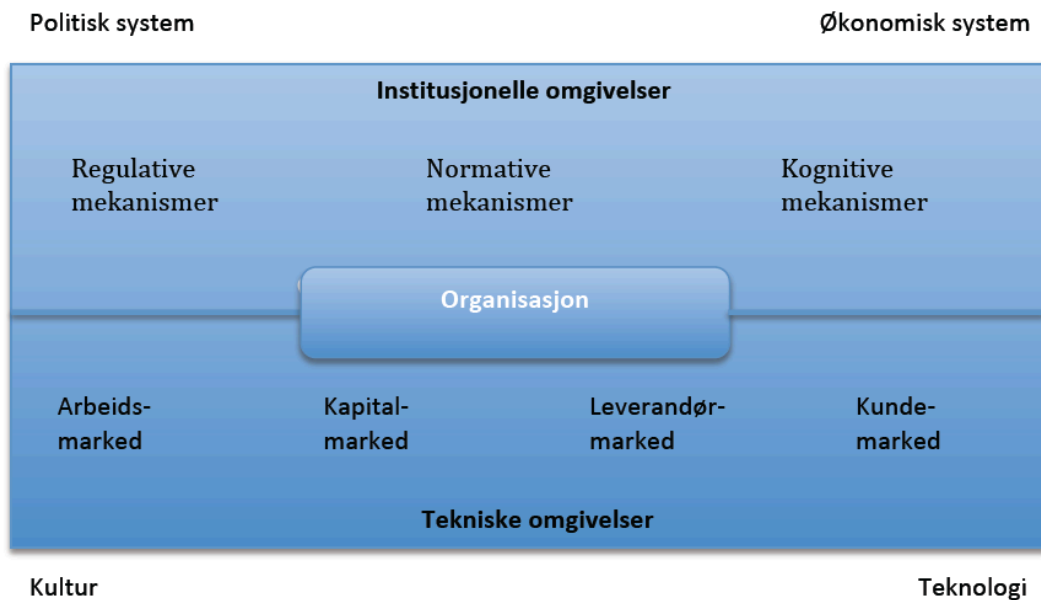
Institusjonelle bærere	Regulerende pilar	Normativ pilar	Kognitiv pilar
Symbolske systemer	Avtaler, lover og regler	Delte verdier og normative forventninger	Felles kategorier, ulikheter, typifiseringer som former oppfatninger og fortolkninger
Relasjonelle systemer	Formell makt – myndighet	Autoritet	Strukturelle modeller, rollefordeling ut i fra noe som tas for gitt. Kopier.
Vane og Rutiner	Formelle operasjonsprosedyrer	Stillinger og roller	Programmert, "autopilot"
Objekter	Objekter som er i samsvar med formelle krav	Objekter som er i samsvar med konvensjoner og standarder	Objekter som innehar symbolsk verdi

Skift fra venstre til høyre vil innebære institusjonalisering, med det kognitive nivået som det "dypeste" (Scott 2008:61).

Institusjoner som har både et regulerende, normativt og kognitivt grunnlag er mer rotfestet enn de som bare har ett av grunnlagene. [When the pillars are aligned, their strenghts can be formidable] (Scott 2008:62). Scott viser også til Strang og Sine (2002:499), som hevder at når regulerende, normativ og kognitiv støtte ikke er utlignet, så utgjør dette ressurser som ulike aktører kan benytte.

5.5 Legitimitet

Legitimitet kan bidra til at omgivelsen tilfører ressurser til organisasjonen (Suchman 1995, med referanse til Parsons 1960). En organisasjon forholder seg både til såkalte institusjonelle og tekniske omgivelser (Busch et. al. 2003:59).



De institusjonelle omgivelsene [...setter krav og forventninger som organisasjonene må tilpasse seg for å oppnå støtte og legitimitet] (Busch et. al. 2003:88).

De tekniske omgivelsene er [...den delen av omgivelsene som er nødvendig for at en organisasjon skal kunne ivareta sin produksjon av varer og tjenester] (Busch et. al. 2003:58).

De institusjonelle omgivelsene representerer krav og forventninger til organisasjonen, mens de tekniske omgivelsene tilfører ressurser, for eksempel arbeidsmarked, kapitalmarked og kundemarked. De institusjonelle omgivelsene kan påvirkes av de tekniske omgivelsene for eksempel ved at kunder stiller bestemte krav til organisasjonen som vilkår for å tilføre økonomiske ressurser.

Tekniske omgivelser er knyttet til effektivitet, mens institusjonelle omgivelser er knyttet til legitimitet (Busch et.al. 2003:59).

Suchman (1995) definerer en organisasjons legitimitet som [...a generalized perception or assumption that actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values and beliefs] (Suchman 1995).

Definisjonen bygger på et sosialkonstruktivistisk synspunkt. Legitimiteten hviler på den generelle oppfatningen man har av en virksomhet. Suchman (2005) hevder at legitimitet er skapt subjektivt, men oppfattet, eller "eid" objektivt. Med dette forstår vi at de omstendigheter eller handlinger som bidrar til å festne oppfatningen av en virksomhet, framstår utad for tilskuerne som den objektive virkeligheten, mens de som bidrar til å skape de omstendigheter denne "virkeligheten" forstås på grunnlag av, gjør dette ut fra subjektive oppfatninger og vurderinger.

Suchman (2005) identifiserer to ulike perspektiver på legitimitetsbegrepet, det første er innenfor den strategiske tradisjonen, der legitimitet anses som en operasjonell ressurs, og som kan påvirkes av organisasjonens ledelse. Den andre er innenfor institusjonell tradisjon, der legitimiteten anses å være [a set of constitutive beliefs] (Suchman 2005:576), altså en grunnleggende overbevisning. Kulturelle aspekter er med på å definere organisasjonen, både hvordan den er bygget, hvordan den er drevet, og hvordan den er forstått og vurdert. I det institusjonelle perspektivet likestilles legitimitet og institusjonalisering. Tilførsel av ressurser fra omgivelsene til organisasjonen er et biprodukt som følger av at organisasjonen oppfattes "naturlig og meningsfull". I det institusjonelle tradisjonen nedtones agentproblematikk.

Suchman (2005) skiller mellom pragmatisk legitimitet, normativ legitimitet og kognitiv legitimitet. Pragmatisk legitimitet har nytteperspektiv. En organisasjon har legitimitet fordi den fyller et nyttig formål. Normativ legitimitet kan ha flere former, både i form av legitimiteten knyttes til konsekvensene av en handling, i form av hvordan handlingen utføres, og i form av bestemte strukturer i organisasjonen, samt i form av personlighetstrekk hos ledelsen i organisasjonen. Kognitiv legitimitet er knyttet til at organisasjonen eller trekk ved denne "tas for gitt", det passer med våre mentale bilder. En fjerde form for legitimitet, er legal legitimitet (Busch og Vanebo 2003:93). Legitimiteten er knyttet til etterlevelse av formelle regler. En virksomhet som bryter loven, vil kunne miste legitimitet.

5.6 Effektivitet

Busch et. al. (2007:35) definerer effektivitet som samfunnsøkonomisk effektivitet. Dette innebærer både kostnadseffektivisering og [...omorganisering og restrukturering med sikte på å oppnå best mulig avkastning av samfunnets samlede ressurser]. I mange tilfeller vil omdanning av offentlige virksomheter f.eks. til aksjeselskaper være begrunnet med at selskapsformen medfører en styringsform som bidrar til mer effektiv drift, og at samfunnet dermed får mer igjen for ressursene som tilføres disse virksomhetene. Dannelse av nye

organisasjonsformer kan også begrunnes med ønske om å tilføre markedskorrektiver ved å konkurransenutsette virksomheter. Tanken er da at kunder eller kapitaleiere (andre aksjonærer eller kreditorer) har økonomiske interesser i virksomheten som medfører at disse gir korrektiver til virksomheten dersom det drives ineffektivt med for høye kostnader.

5.7 Oppsummering og analysemodell

Institusjonell teori forutsetter at menneskelig atferd ikke kan forstås uten at den settes i en sosial kontekst. Omgivelsene vil kunne påvirke atferd. I motsetning til økonomisk, rasjonell teori, innebærer dette at mennesket ikke utelukkende forholder seg til regulative strukturer med negative og positive incentiver. Vi kan likevel ikke se bort fra agentproblematikk, selv om dette ikke er hovedfokus i institusjonell teori.

Prinsipal-agentteori fokuserer på reguleringer som skal styre atferd, formelle regler, kontrollorganer og belønningsstrukturer – som vi finner i den regulative pilaren. Stewardship-teorien fokuserer på utvikling av felles normer mellom prinsipalen og forvalteren, mekanismer som vi finner i den normative pilaren.

Prinsipal-agentteori har sitt utgangspunkt i virksomheter som har utelukkende som formål å øke den økonomiske nytten til aktørene. I lys av institusjonell teori, kan det stilles spørsmål om den styringslogikken som utvikles for private selskaper, og institusjonaliseres f.eks. gjennom regulering av næringsvirksomhet, i seg selv kan bidra til at offentlige virksomheter som av ulike årsaker drives innenfor disse regulerende rammene tar opp trekk fra private virksomheter som kan bidra til at eiers interesser i virksomheten i realiteten svekkes.

Vi anser legitimitet som viktig, selv for virksomheter som i utgangspunktet utelukkende har økonomisk formål. Dette gjelder uavhengig av om man her et strategisk, instrumentelt syn på legitimiteten, der denne kan påvirkes ovenfra, eller om man legger til grunn at legitimiteten i seg selv bidrar til å konstituere organisasjonen – og at legitimiteten er noe man tilstås fra omgivelsene. Offentlig eide virksomheter vil være under et konstant press fra omgivelsene, der det kan være konflikt mellom hensynet til økonomisk effektivitet og legitimitet. Samtidig kan man anta at effektivitet på visse betingelser i seg selv kan bidra til økt legitimitet.

Vi har redegjort både for rasjonelle økonomiske teorier og institusjonell teori. Vi anser ikke teoriene nødvendigvis å være motstridende, og vi vil benytte dem som grunnlag for ulike perspektiver og betrakningsmåter. De ulike perspektivene kan utfylle hverandre.

Vi vil benytte teorien som det er redegjort for til analyse av de tre forskningsspørsmålene. Teorien koples til de enkelte forskningsspørsmål, våre antakelser og empiri på følgende måte:

	Forskningsspørsmål 1:	Forskningsspørsmål 2:	Forskningsspørsmål 3:
	KS anbefaling for eierstyring. Hvordan bidrar KS anbefaling for eierstyring til å ivareta eiers interesser i et kommunalt eid aksjeselskap?	Statlige krav til organisasjonsform og utbytteforbud. Hvordan kan statlige krav til kommunale attføringsbedrifter påvirke eierstyringen av en slik virksomhet?	Ivaretagelse av eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS. Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?
Antakelser	Generelle eierstyringsmodeller bygger på rasjonell styringslogikk, der effektivitet og reduksjon av agentkostnader gjennom styring, og kontroll er sentralt.	Valg av organisasjonsform for produksjon av offentlige tjenester er basert på rasjonell styringslogikk, der effektivitet, reduksjon av agentkostnader gjennom styring. Kontroll og bruk av markedskorrektiver er sentralt.	Eierstyring er basert på rasjonell styringslogikk. Virksomheten produserer myke tjenester. Det er et potensial for konflikt mellom styringslogikken og dominerende verdier i selskapet. Videre kan den rasjonelle styringslogikken i og med dekopling fra det politiske nivået, komme i konflikt med politisk logikk.
Teori	Prinsipal-agentteori samt institusjonell teori.	Prinsipal-agentteori, samt institusjonell teori.	Institusjonell teori. Legitimitet vs. effektivitet. Vurdere prinsipal-agentteori mot stewardship-teori i lys av pilarene.
Empiri	Identifisere prinsipal-agentrelasjoner, potensielle målkonflikter og virkemidler for å motvirke opportunistisk atferd.	Identifisere formål med reguleringer. Identifisere konsekvenser av reguleringer.	Identifisere eierinteresse. Identifisere hvilke virkemidler og andre faktorer som bidrar til ivaretagelse av eierinteressene.
Vurdering	Vurdere virkemidlene i forhold til prinsipal-	Vurdere mulige konsekvenser av	Vurdere forhold som faktisk ivaretar eierinteressene i

	<p>agentteori. Vurdere om anbefalingene ser annerledes ut med andre perspektiver enn rasjonell økonomisk teori.</p>	<p>reguleringene i lys av prinsipal-agentteori. Vurdere om reguleringene ser annerledes ut med andre perspektiver enn rasjonell økonomisk teori.</p>	<p>forhold til teoretiske forklaringsmodeller, institusjonell teori. Vurdere funn mot prinsipal-agentteori og Stewardship-teori. Vurdere i hvilken grad det tas legitimitets- og/eller effektivitetshensyn. Vurder eierstyringen normativt mot KS anbefaling og statlige reguleringer av virksomheten.</p>
--	---	--	--

6. Metode

6.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi redegjøre for grunnleggende vitenskapsteori og vitenskapsteoretiske hovedretninger. Videre vil vi redegjøre for metode, undersøkelsesdesign, samt hvordan vi velger ut, samler inn og vil analyserer data. Vi vil også redegjøre for eget vitenskapsteoretisk ståsted. Der det kan tas valg, blant annet om metode og design, vil vi begrunne disse valgene.

6.2 Vitenskapsteoretisk utgangspunkt

Vitenskapelig virksomhet kan defineres på følgende måte:

Vitenskapelig virksomhet er systematisk og sosialt organisert

- a) søken etter,
- b) ervervelse og produksjon av, og
- c) forvaltning og kommunikasjon av kunnskap og innsikt.

(Nyeng 2004:35)

Vitenskapelig aktivitet må altså foregå innenfor noen mer eller mindre definerte rammer. Et mål for vitenskapen er å søke sannheten. Ontologi er definert som læren om det som er – viten om det som eksisterer, teori om væren. Forskere har ulike vitenskapsteoretiske tilnærminger til ontologien. Man skiller mellom retninger som mener at det kan påvises en objektiv sosial virkelighet og sannhet, uavhengig av hvordan denne virkeligheten og sannheten faktisk oppfattes (positivisme og kritisk realisme) og de som mener at virkeligheten og sannheten er skapt av menneskene – virkeligheten kan ikke eksistere uten menneskelige fortolkninger (konstruktivisme).

Hvordan finner man så frem til "det som er"? Epistemologi kan defineres som teori om viten, om hva vi kan vite om verden, og hvordan vi kan vite dette. I epistemologien er det et grunnleggende spørsmål om vi (1) kan finne den objektive sannhet, og (2) selv være objektive. Den positivistiske retningen vil hevde at vi både kan finne den objektive sannhet og selv være objektive. Den kritisk rasjonalistiske retningen vil hevde at det er mulig å finne den objektive sannhet, men at det ikke er mulig for forskeren selv å være 100 % objektiv.

Forskning er verdibasert. Den konstruktivistiske retningen vil hevde at det ikke er mulig og verken finne den objektive sannhet eller selv å være objektiv.

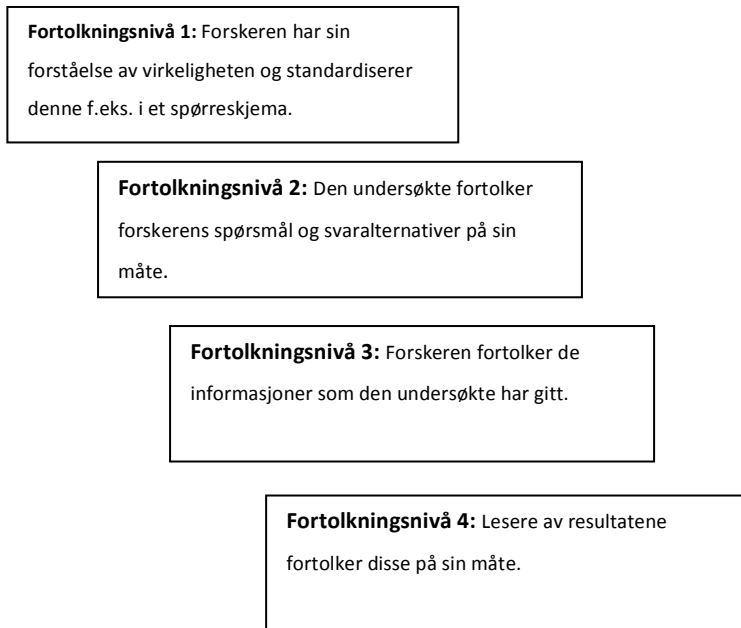
I positivisme og kritisk rasjonalisme er verifikasjon og falsifikasjon viktige kriterier for vitenskap. I positivismen gjør vitenskapen framskritt ved å samle empirisk belegg som styrker teoriene. I kritisk rasjonalisme gjør vitenskapen framskritt ved å gjendrive teorier (Nyeng 2004:53 og 63). En teori kan falsifiseres ved at man tester teorien med gitte data, som så viser seg og ikke stemme med teorien. Teorien kan imidlertid aldri verifiseres. Selv om analyse av gitte data stemmer med teorien, kan det være andre data som man ikke har tatt høyde for, som leder til resultatet. Men jo mer en teori er testet med ulike datasett, uten å bli falsifisert, jo sterkere står teorien.

Bærum kommunes eierskap til Mølla kompetansesenter AS, KS anbefalingen og statlige reguleringer av attføringsbedrifter som er i sentrum for denne oppgaven er til en viss grad politisk ladede, i den forstand at valg av organisasjonsform for offentlige virksomheter og grad av offentlig involvering i private selskaper er gjenstand for politisk debatt, med identifiserbare ideologiske skillelinjer. Forfatterne er selv ansatt i offentlig sektor, i virksomheter som har vært igjennom organisasjonsmessige endringer de siste årene. En av forfatterne var tidligere ansatt i case-virksomheten. Vi mener at forskning på maktforhold og styring, vanskelig kan være helt verdifri. I forhold til å finne den objektive sannheten, mener vi at det vil ligge begrensninger både i våre egne og respondentenes for-dommer og fortolkninger av virkeligheten. Ut fra de definisjoner som er gitt ovenfor, vil vårt ståsted nok kunne hevdes å ligge nært opp kritisk rasjonalisme.

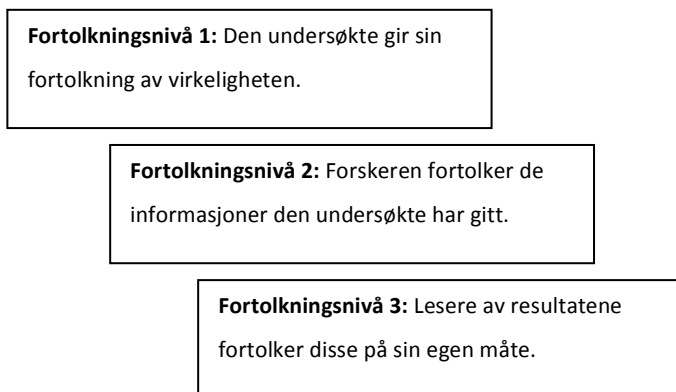
6.3 Deduktiv og induktiv metode

Spørsmålet om man skal velge deduktiv eller induktiv metode er beskrevet som [metodens første problem] (Jacobsen 2005:28). En deduktiv tilnærming innebærer at man starter med en hypotese som man så undersøker holdbarheten av gjennom analyse av innsamlede data – fra teori til empiri. En induktiv tilnærming innebærer at man starter med innsamlede data og utvikler teori på bakgrunn av disse dataene – fra empiri til teori. I induktiv metode, danner praksis grunnlaget for teori bygging, mens i deduktiv metode blir teori sjekket mot praksis (Nyeng 2004:38).

Jacobsen beskriver fortolkningsnivåene ved deduktiv tilnærming slik (Jacobsen 2005:36):



Videre beskriver Jacobsen fortolkningsnivåene ved induktiv tilnærming slik (Jacobsen 2005:37):



Det såkalte induksjonsproblemet innebærer at teorien som utvikles ved hjelp av induktiv metode kan understøttes av dataene som samles inn, men at det ikke nødvendigvis kan påvises en absolutt sammenheng mellom data og konklusjon (teori) (Nyeng 2004:39). Det må derfor alltid tas forbehold om at andre forhold enn de undersøkte kan ha innvirket på konklusjonen.

Deduktiv metode forutsetter at forskeren har en oppfatning før man går i gang med datainnsamling. Dette forholdet bidrar til at metoden er mindre åpen for ny informasjon underveis. Deduktiv metode passer til kvantitative undersøkelser, se nedenfor.

Den induktive tilnærmingen representerer en mer åpen tilnærming til informasjon som samles inn. I henhold til Jacobsens forståelse av henholdsvis deduktiv og induktiv tilnærming, vil det være færre faser der det åpnes for fortolkning i induktiv metode (Jacobsen 2005:37). Gitt utgangspunktet ovenfor, at forskningen vanskelig kan være helt verdifri, kan en tilnærming med færre faser der forskere og respondenter i samvirke kan påvirke fortolkning av informasjon som har betydning for resultatene, bidra til kvalitetsmessig styrking av resultatene. Videre vil vi forske på et område som man har begrenset dybdekunnskap om fra før. De fleste studier av fenomenet kommunal eierstyring vi har funnet hittil, har vært kvantitative og av en mer generell karakter. Vi har blant annet gjort en gjennomgang av Telemarksforskning-Bø (Arbeidsrapport nr. 7, 2008, Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene) og Nordlandsforskning (Rapport nr. 18/2006 - Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak).

De undersøkelser som vi har gjort i forkant, både ved gjennomgang av dokumenter og samtale, kan indikere at man i fagmiljøer knyttet til eierstyring har en tilnærming som fokuserer på roller, struktur og kontroll. Vi er usikre på om denne tilnærmingen passer i alle sammenhenger, og at denne rammen tar hensyn til alle formål offentlig eide virksomheter skal ivareta. På denne bakgrunn vil vi ha en induktiv tilnærming videre.

6.4 Kvalitativ og kvantitativ metode

Vår tilnærming til problemstillingen er avgjørende i forhold til om vi knytter det til kvalitativ eller kvantitativ metode. Metode forstås som planmessig framgangsmåte, og vår problemstilling vil være fundamentert i vår forståelse av hvilke størrelser den økonomiske verden består av og hvordan disse henger sammen (verdensbilde), og i forståelse av mennesket som økonomisk aktør og hvordan disse aktørene forholder seg til hverandre (menneskesyn) (Nyeng 2004:187).

Nyeng (2004) skiller mellom kvalitativ metode som tekstenes tale, kvantitativ metode som tallenes tale. I boken nyanserer han forskjellen slik at kvalitativ metode produserer fortolkninger av det som gjengis som en ordnet tekst, mens kvantitativ metode fokuserer på

å analysere og fortolke tall. Han understreker at forskjellen ligger i målingen. I kvantitativ metode tar man utgangspunkt i på forhånd oppdelte variabler som man ønsker å måle og for å få svar på forskningsspørsmålet eller hypotesen – dette knytter seg ofte til lesbare spørreskjemaer. I kvalitativ metode er tilnærmingen mer åpen og man studerer fenomenet med en bredere tematisk tilnærming.

Jacobsen (2005) har utarbeidet en skjematisk oppsummering om hovedskillelinjene mellom kvalitativ og kvantitativ metodisk innfallsvinkel:

	Kvantitativ metode	Kvalitativ metode
Bør benyttes når vi har:	god kunnskap om fenomenet vi skal	lite kunnskap om fenomenet vi studerer
- når vi skal:	teste teorier og hypoteser	utvikle nye teorier og hypoteser
- når vi har:	ønske om å generalisere (vite litt om mange enheter)	ønske om mye informasjon om få enheter (ikke generalisere)
- når vi vil:	finne ut hvor ofte et fenomen forekommer	finne ut hva som er innholdet i et fenomen

(Jacobsen 2005:135)

Vi har tidligere gitt uttrykk for at vi ønsker og utforske et felt som vi har kjennskap til, men hvor vi har liten detaljkunnskap om fenomenet vi skal studere. Det foreligger også som nevnt noen studier på området – de fleste kvantitative. Det er uttalt i noen av disse studiene at det er behov for mer dybdekunnskap. Med dette som utgangspunkt, legger vi en kvalitativ metodisk tilnærming til grunn.

6.5 Undersøkellesdesign

Undersøkellesdesign dreier seg om hva slags metode en velger for å svare på problemstillingen. Her er sentrale elementer som tidsaspektet og fremdriftsplanen, samt hvor og hvilken metode for datainnsamling man skal benytte sentralt. Videre bidrar designet til å klargjøre tidsaspektet i undersøkelsen og om den er retrospektiv eller prospektiv. Ulike problemstillinger stiller ulike krav til forskningsdesign. Valg av undersøkellesdesign vil få konsekvenser for gyldigheten til undersøkelsen, og det er viktig å velge en undersøkellesdesign som er egnet til å belyse problemstillingen.

Basert på Jacobsen (2005) kapittel 6, har vi utarbeidet en oversikt som viser fordeler og ulemper med de ulike designtypene.

Kvalitativ – intensiv	Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Egner seg godt til å avklare begrep/fenomen • Egner seg til å avklare et uavklart tema og til å få frem en nyansert beskrivelse av et tema. • Egner seg godt til å se sammenheng mellom individ og kontekst. • Passer best når man vet lite om temaet og når problemstillingen er uklar. • Passer når det er individuelle synspunkter som er det man ønsker å få tak i. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legger få begrensninger på respondentens svar. • Åpenheten gir normalt høy intern gyldighet • Gir nyanserte data. • Nærhet gir dypere forståelse. • Er fleksibel 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressurskrevende • Vanskelig å generalisere • Komplekse data • Vanskelig å tolke data på grunn av nyanserikdom. • Nærhet kan bli for tett, undersøkeren blir fanget av de som studeres. • Undersøkelseeffekten kan være et problem. • Flexibiliteten kan gjøre at man føler man aldri blir ferdig.

Kvantitativ – ekstensiv	Fordeler	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Egner seg best når man har god forhåndskjennskap til temaet. • Når problemstillingen er klar. • Når vi ønsker å beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Informasjonen er lett å behandle ved hjelp av datamaskiner. • Mindre kostnader enn ved kvalitativ. • Kan beskrive et forhold relativt presist i utstrekning og omfang. • Lettere å strukturere informasjonen. • Kritisk avstand til det man studerer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan gi et overfladisk preg på undersøkelsen. • Det er undersøkeren som definerer hva det er relevant å svare på. • Fasene i undersøkelsen er sekvensielle noe som gjør den mindre fleksibel. • Folk kan la vær å svare, kan føre til skjevt frafall. • Stor avstand kan føre til at en mister forståelsen av situasjonen.

Vår problemstilling kan i utgangspunktet besvares både gjennom å gå i bredden og dybden. Et ekstensivt design innebærer at vi vil kunne innhente informasjon om hva mange respondenter tenker om temaet eierstyring og forholdet mellom eierkommunen og selskapet. Vi mener imidlertid at vår problemstilling belyses best med et intensivt design, der vi gjennom dialog med respondentene lettere kan forstå de underliggende forhold som

påvirker eierstyring av offentlige selskaper. Denne formen representerer i større grad en induktiv tilnærming.

Vi mener at de teorier som benyttes i analysen krever at vi går i dybden og får anledning til å stille utdypende spørsmål. Temaene som tas opp kan til en viss grad være ubehagelige, lite nyansert og komplekse for respondentene, og vi ønsker også å få frem nyanser og detaljer angående forhold som knytter seg til syn på roller, risiko, mål- og interessekonflikter, informasjonsdeling og egenskaper hos involverte i systemet. Utfordringen med dette valget er at vi i mindre grad kan generalisere våre funn. Likevel er vi av den oppfatning at denne formen kan bidra til å skape ny forståelse av fenomener, og som kan benyttes videre på et senere tidspunkt i en ekstensiv design, for å vurdere om våre funn kan generaliseres til flere virksomheter. I og med at vi vil sammenlikne våre funn med KS sin anbefaling for eierstyring, kan vi si noe om avvik og forklare bakenforliggende mekanismer som er avgjørende for fenomenet vi undersøker.

Intensive design kan gjennomføres på to ulike måter, enten som case-studier eller små – N-studier. Case-studie innebærer at studieobjektet er avgrenset i tid og rom, og det finnes ikke en felles forståelse eller definisjon av case i forskningssammenheng. Betegnelsen "case" kommer av det latinske casus og understreker betydningen av det enkelte tilfelle (Jacobsen 2005:92). Terminologien vektlegger derfor at det dreier seg om ett eller noen få tilfeller som gjøres til gjenstand for inngående studier. Enten fordi det bare finnes kun en eller noen få, eller fordi det bare er en eller noen få case som er tilgjengelig for forskeren. Ofte er idealet å gå i dybden på et case og presentere en helhetlig analyse som står på egne bein. Undersøkelsesenheten ses som et komplekst hele og hvor mange underenheter og deres forhold til hverandre "pensles ut".

Vi har valgt et case-studium, der vi også vil sammenligne caset med KS sin anbefaling for eierstyring. Forholdet mellom eier Bærum kommune og selskapet Mølla kompetansesenter knytter seg til et bestemt formål som er av ideell karakter. KS har overtatt en anbefaling fra et selvstendig organ utenfor KS sin styring, og det har til hensikt å gi anbefalinger for alle type virksomheter med ulike mål og funksjoner. I tillegg skal anbefalingen være et redskap for alle landes 430 kommuner. Likevel er det regelverk og lover som bidrar til å regulere, som både Bærum kommune og Mølla kompetansesenter må ivareta, som også vil legge føringer for hvordan anbefalingen er utarbeidet. Eventuelle ulikheter vil bli identifisert gjennom dokumentanalyser og intervjuer. Vi ønsker gjennom denne sammenlikningen å vurdere ulike forhold som har betydning for å ivareta eiers interesser. I den sammenheng vil

det være relevant å vurdere eiers strategier, retningslinjer og strukturer som er etablert for å ivareta egne interesser.

Undersøkelsesdesignet bidrar til å belyse fenomenet eierstyring på en grundig måte. Der det avdekkes relevante forskjeller i utøvelse av eierstyring, vil vi også forsøke å gi forklaringer på disse forskjellene. Det er tre vilkår som må være oppfylt for at det kan foreligge kausalitet: årsaken må komme før virkningen i tid; det er samvariasjon mellom årsak og virkning; vi har kontroll over alle andre relevante variabler (Jacobsen 2005). Det skal mye til for absolutt oppfyllelse av disse vilkårene. Som et minimum må man stille spørsmål om det ikke er andre forhold som kan forklare en tilstand enn de årsaker vi anfører.

6.6 Utvalg av enheter

Utvalg bør styres av faktorene tema og variabler, kontekst, tid, og personer og hendelser (Jacobsen 2005:170). Innenfor kvalitativ forskning skal man velge et utvalg som knytter seg direkte til problemstillingen. Vår problemstilling er relativt åpen, men vi ønsker gjennom dybdeundersøkelser og kunne si noe om et fenomen som er gjeldende for offentlige eide selskaper. [Kvalitative metoder har da heller ikke som siktemål å si noe om det generelle og typiske, men heller om det unike og spesielle. Hensikten er ofte å avdekke fenomener] (Jacobsen, 2005:171).

For å kunne gjøre en dybdeanalyse av problemstillingen, har vi altså valgt å studere en attføringsbedrift med et ideelt formål og relasjonen til eierkommune. Ut fra en antakelse om at lovgivning kan påvirke eierstyringen, har vi også vurdert statlige reguleringer av attføringsbedrifter. I tillegg har KS en anbefaling for hvilke faktorer som er avgjørende for å sikre god eierstyring. Virksomheten er ikke tilfeldig utvalgt, noe som kan medføre svekket gyldighet. Vi mener imidlertid at utvalget ikke er avgjørende for holdbarheten i undersøkelsene. Bakgrunnen for at vi har valgt ut dette selskapene er at forfatterne har en kjennskap til selskapet og tilgang til data. KS anbefalingen har til hensikt sikre et ryddig forhold mellom eier og selskap for å fremme formålet til selskapet.

Det skilles mellom respondenter og informanter (Jacobsen 2005:171). Personer som har direkte kjennskap til et fenomen, f.eks. ved at de har deltatt ved en hendelse eller tilhører en spesiell gruppe som vi ønsker å undersøke, kalles respondenter. Personer som ikke er en direkte del av fenomenet eller gruppen vi undersøker, men som likevel kan bidra med informasjon, kalles informanter.

Intervjuobjekter	Kilde	Ref. forskningsspørsmål
Respondenter – eier	Ordfører og leder for utvalg eierstyring og eiendom	Forsk. sp.: 1, 2 og 3
Respondenter – selskap	Styreleder, nestleder i styret, daglig leder og økonomisjef	Forsk. sp.: 2 og 3
Informanter	Representant for KS	Forsk. sp.: 1

Valget av respondenter knytter seg til det overordnede perspektivet vi har valgt for vår oppgave. Vi har tatt utgangspunkt i forholdet mellom eier, styret og selskapets ledelse på et overordnet nivå, og ser dette i sammenheng med statlige reguleringer av attføringsbedrifter. Dette gir et bilde på hvilke mekanismer som benyttes i vårt case for å ivareta eiers interesser. Ordfører Odd Reinsfelt har innehatt rollen siden 1992 og vi antar at han kan ha vært en viktig premissleverandør for hvordan eierstyring foregår i Bærum kommune. Leder for utvalg for eierstyring og eiendom, Bjørn Røtnes leder utvalget som har det ansvaret for formelle dialogen mellom selskap og styret. Utvalget er rådgivere for generalforsamlingen i Bærum kommune. Ingjerd Schou er styreleder på Mølla kompetansesenter og er den som skal effektivere og kontrollere at selskapet jobber i henhold til de forventninger som eier har. I henhold til aksjeloven og de retningslinjer Bærum kommune har for eierstyring er styreleders funksjon avgjørende for ivaretagelse av eiers interesser i selskapet. Vi har også valgt å intervju nestleder i styret, Kåre Hagen. Hensikten med å intervju han var for å vurdere hvordan dialogen mellom eier og resten av styret ble ivaretatt, og hvorvidt resten av styret i selskapet er involvert og knyttet opp mot strukturer som knytter seg til eierstyring. Elisabeth Johansen, daglig leder på Mølla kompetansesenter AS er ansvarlig for daglig utøvelse av eiers interesser. Med utgangspunkt i agentrelasjonene som beskrives ligger til grunn for økonomisk rasjonalitet ønsket vi også å intervju økonomisjef i selskapet. I og med at vi hadde antagelser om at det økonomiske aspektet hadde stor innvirkning på selskapets daglig drift, var han en sentral person for oss å intervju.

KS anbefalingen har sitt utspring i KS Eierforum, som var uavhengig av KS. Nå er KS anbefalingen lagt inn under KS strukturen, og i den forbindelse var det viktig for oss å sjekke ut med representanten for KS, Morten Strand hvordan det videre arbeidet med anbefalingen vil forløpe seg. Videre var det viktig for oss å sjekke ut vår problemstilling og forskningsspørsmål knyttet til den rollen KS har ovenfor sine medlemmer. Morten Strand er en av de som jobber med eierstyring i KS, og vi fikk anbefalt å snakke med han gjennom

personlig nettverk. Det viste seg at Morten Strand var tidligere Ordfører i Asker kommune, samt at han sitter som styreleder i tilsvarende selskap som vår case-bedrift.

Blant våre respondenter har vi snakket med sentrale personer som knytter seg til eierstyring i vårt case. Ordfører, leder for utvalg for eierstyring og eiendom, styreleder, nestleder i styret, daglig leder og økonomisjef i selskapet. I dette tilfellet er alle som har kjennskap til case-bedriften respondenter. KS anbefalingen er et skriftlig dokument, så vårt intervju med representanten fra KS fungerer som en avsjekk på hvorvidt vi har forstått anbefalingen, samt presiseringer av nyanser og forhold som ikke er berørt i anbefalingen. Tilfeldigvis har representanten fra KS god kjennskap til fenomenet både som tidligere ordfører og nå som styreleder i en tilsvarende bedrift som Mølla kompetansesenter. Vi ser likevel KS sin representant som informant. I forhold til vurderingen av KS anbefalingen, kan det være et definisjonsspørsmål om hvorvidt denne personen skal defineres som respondent. Vi velger konsekvent å omtale ham som informant.

Vi har gjennomført intervju med 7 respondenter/informanter, som alle bidrar til å belyse fenomenet eierstyring.

6.7 Datainnsamling

Datainnsamlingsmetoden påvirker både dataenes gyldighet og pålitelighet (Jacobsen 2005:141). Med gyldighet (validitet) i denne sammenheng, forstås det at datainnsamlingsmetoden passer til å belyse problemstillingen ved at vi måler det vi ønsker å måle. Med pålitelighet (reliabilitet) i denne sammenheng, forstås at vi kan stole på den informasjonen vi samler inn. Dette forholdet beskrives nærmere i kapittel 6.9 om reliabilitet og validitet.

Vi vil forholde oss til to hovedtyper av informasjonskilder, dokumenter og intervjuer.

Dokumenter karakteriseres som såkalte sekundærdata. Dette er data som er innhentet og/eller beskrevet av andre. Jacobsen (2005) hevder at det er dokumentundersøkelser egner seg godt i tre tilfeller, når det er umulig å samle inn primærdata; når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en situasjon eller hendelse; og når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort (Jacobsen 2005:163).

Deler av informasjonen vi finner i dokumentene, kunne innhentes som primærdata, men det ville bli krevende, og det sier lite om nyanser knyttet til fenomenet vi undersøker. Relevante

dokumenter for å belyse problemstillingen er eierskapsstrategier, vedtekter, strategidokumenter, verdidokumenter, årsrapporter, styreinstruks, styreprotokoller, daglig leders stillingsbeskrivelse og resultatavtale, selskapets hjemmeside og interne kvalitetssystemer, revisjonsberetninger og evalueringer.

Detaljert liste over dokumentasjon som er bearbeidet sett opp i mot forskningsspørsmålene:

Dokumentasjon	Kilder	Ref. forskningsspørsmål
Case – spesifikke data	Rutiner og retningslinjer for eierstyring i BK, vedtekter, styreinstruks, strategisk plan 2010-2013, verdidokument, daglig leders resultatavtale og stillingsbeskrivelse, selskapets hjemmeside og elektroniske kvalitetshåndbok.	Forsk. sp.: 3
Annen offentlig tilgjengelige data	Forskrifter, lovverk, normer, nettsteder, registerdata og postjournaler	Forsk. sp.: 1 og 2
Andre relevante dokumenter	Forskningsrapporter og avhandlinger	Forsk. sp.: 1, 2 og 3

Noen av dokumentene er offentlig tilgjengelig på internett, f.eks. på kommunenes og selskapenes nettsider. Lov og forskrift om arbeidsrettede tiltak er tilgjengelig på nettportalen www.lovdatab.no. Resterende case-spesifikke data har vi innhentet i etterkant av intervjuene og ved tilgang til selskapets interne systemer. Vi legger imidlertid til grunn at vi er avhengig av informasjon fra informanter eller respondenter for å få det fulle bilde av relevant dokumentasjon. Vi har vært nødt til å justere utvalget av dokumenter underveis i prosessen, og fokusere spesielt på dokumenter som knytter seg til de forhold som har vært sentrale i vårt studie.

En utfordring knyttet til dokumentundersøkelser, er at dokumentene er utformet med annet formål enn å bidra til å belyse vår problemstilling. Vi har lagt til grunn at mange av dokumentene som er skissert ovenfor inneholder data som også er innsamlet, sammenstilt og presentert slik at det har direkte relevans for problemstillingen. Det enkelte dokument og

de enkelte data har imidlertid blitt vurdert hver for seg med hensyn til sammenheng mellom opprinnelig formål og vår problemstilling. De dokumenter vi har gjennomgått er tiltenkt å sikre rutiner for forholdet mellom eier og selskap, tydeliggjøre formålet med eierskapet, fortelle omgivelsene fokusområder og til intern justis i selskapet. Vi har lagt til grunn at forfattere og bidragsytere til dokumentene som er benyttet vet at de blir eller kan bli gjort offentlige, og dermed har et bevisst forhold til at innholdet må tåle dagens lys. Slike dokumenter kan nok antas å inneholde færre feilkilder enn for eksempel interne møtetreferater.

Det individuelle, åpne intervjuet er den vanligste datainnsamlingsmetoden innenfor kvalitativ metode (Jacobsen 2005: 141). Denne datainnsamlingsmetoden passer når det er få enheter som skal undersøkes, når vi er interessert i hva det enkelte individ sier og når vi er interessert i hvilken fortolkning eller mening den enkelte legger i et fenomen. Intervjuformen innebærer en fare for at intervjuobjektet bevisst eller ubevisst fortolker virkeligheten på en måte som "passer". Dialogen og den endelige tolkningen av intervjuet innebærer også en fare for at intervjuerne/fortolkerne bevisst eller ubevisst leder intervjuobjektet mot bestemte forklaringer eller fortolker utsagn i en bestemt retning.

Alle intervjuene som er gjennomført har skjedd ansikt til ansikt. Med unntak av ett intervju, med informanten, har begge forfatterne vært tilstede. Med det intensive designet vi har lagt til grunn, har vi valgt ut de mest sentrale personene fra eier, styret og selskap for å belyse fenomenet.

I og med at en av forfatterne kjenner respondentene fra styret og selskap, har han hatt en mer observerende rolle under intervjusituasjonen. Vi har valgt å gjennomføre intervjuene i respondentenes naturlige omgivelser og vi har derfor oppsøkt dem på deres arbeidsplass. I og med at fenomenet vi undersøker er relativt komplekst, har det vært viktig å forsikre oss om at vi snakker om samme "virkelighet". Vi innledet derfor intervjuene med noen mer generelle betraktninger rundt fenomenet eierstyring for dermed å kunne legge det samme meningsinnhold i ulike begreper.

Det er et spørsmål om intervjuet skal være åpent eller strukturert med ferdig definerte spørsmål. Det finnes selvfølgelig grader av struktur. Jacobsen har følgende beskrivelse (Jacobsen 2005:145):

Grad av strukturering				
Helt lukket		Helt åpent		
Spørsmål med svaralternativ i en fast rekkefølge	Spørsmål i en fast rekkefølge, innslag av åpne svar	Intervjuguide med tema, fast rekkefølge, noen faste svaralternativer	Intervjuguide med tema, fast rekkefølge og kun åpne svar	Samtale uten intervjuguide, uten sekvens i samtalen

Det er hensiktsmessig med en viss struktur, da dette også letter ordning av endelige data og analysearbeidet. I og med at vi studerer et case og skal sammenlikne dette med KS sin anbefaling, la vi vekt på at data fra intervjuene kunne ordnes slik at de blir sammenlignbare. Vi hadde et bevisst ønske om å undersøke oppfatninger av fenomenet eierstyring blant våre interessenter og organisatoriske nivåer. Spørsmålene og svarene vi utarbeidet måtte derfor til en viss grad være gjenkjennbare og sammenlignbare, noe som medførte en viss struktur. Vi valgte likevel å kategorisere intervjuguiden vår med temaer og underliggende spørsmål som var relevant for hver enkelt respondent/informant.

I og med at vi studerer et relativt komplekst fenomen, var det et poeng å åpne for generelle tanker og synspunkter, uten at disse nødvendigvis må passe inn i våre forhåndsdefinerte rammer. Vår begrunnelse for å intervju ansikt til ansikt kan også til en viss grad benyttes som argument for en mest mulig åpen struktur.

Temaene og forskningsspørsmålene vil også til en viss grad være styrende for grad av åpenhet. Vi er ute etter å finne svar på om det finnes spenningsforhold mellom de ulike nivåene, og eventuelt hvordan dette håndteres. Vi ønsket å unngå å komme i en situasjon der intervjuobjektene "pratet seg vekk" og kun fokuserte på den hun eller han var mest opptatt av. Dette talte for en viss struktur. Vi utarbeidet derfor en intervjuguide som primært fokuserte på overordnede temaer, men som ble tilpasset den enkelte respondent før hvert intervju.

Som nevnt var vi to personer som intervjuet, og vi kunne dermed fordele oppgavene mellom oss, slik at én hadde ansvar for å lede intervjuet mens den andre hadde ansvar for å notere. I den grad intervjuobjektene aksepterte det, benyttet vi båndopptaker i tillegg til å notere. Det var ingen av informantene/respondentene som motsa seg at vi benyttet båndopptaker. Vi begrenset intervjutiden til ca. 1 time, fordi vi også viste at det ville bli tidkrevende å transkribere ut intervjuene i etterkant, samt at vi gjennom det første intervjuet oppdaget at tiden vi hadde avsatt var tilstrekkelig. Vi så likevel at enkelte av intervjuene var ferdig i løpet 50 minutter, mens andre varte i opp til 1 time og 20 minutter.

Vi startet intervjuene med en presentasjon av oss selv og prosjektet. Alle intervjuobjektene var personer med lang yrkeserfaring og kunnskaper om de temaene vi intervjuet dem om. Vi var åpen med hensikten for intervjuet og studiet, og vi fikk orientert dem om tema i forkant av intervjuet. Til de som ikke kjente til vårt arbeid, opplyste vi dem om at en av oss tidligere hadde vært ansatt i bedriften som var gjenstand for undersøkelsen. Dataen vi har innsamlet inneholder ikke personlige opplysninger som er taushetsbelagte.

Da vi startet opp intervjuprosessen vektla vi i forkant av intervjuene en presisering av temaet ovenfor våre respondenter og informanter. I samsvar med vårt teoretiske utgangspunkt for oppgaven som lå til grunn for temaene og intervjuguiden, vart de sentrale variablene knyttet til:

- Selskapenes målstruktur
- Informasjonsdeling mellom eier og selskap
- Risikofordeling mellom eier og selskap/ansatte

Variablene ble konkretisert, i første omgang gjennom dokumentstudier og utledet fem temaer som vi ønsket å fokusere på under intervjuet.

Vår analysemodell tar utgangspunkt i innsamlede data, både dokumenter og intervjuer. Intervjuene ble gjennomført på grunnlag av en intervjuguide, der fem tema ble angitt. Temaene og fokus for intervjuene ble noe ulikt avhengig av hvem som ble intervjuet, men alle temaene ble berørt i større og mindre grad under intervjuene. De fem temaene som vi fokuserte på knyttet seg opp mot det teorigrunnet vi la til grunn før vi startet prosessen, nemlig agentrelasjoner.

Temaene vi snakket med våre respondenter var:

- Eierstyring
- Målsetninger
- Økonomi
- Personlige egenskaper
- Informasjon og kommunikasjon

Temaene er dels overlappende, og respondentene hadde stor grad av frihet i forhold til hvordan, og i hvilken grad man ønsket å diskutere temaene. Det var viktig at variablene var så klare så mulig da vi startet intervjuene, men vi så at disse ble konkretisert og tydeliggjort også under intervjuene.

Til hver variabel knyttet ulike verdier. Verdier knyttet til mål, kan f.eks. være at selskapet skal gå med størst mulig overskudd, eller at selskapet skal oppfylle ett eller flere samfunnsformål. Så derfor benyttet vi hjelpespørsmål under hvert tema som relaterer seg til vårt teoretisk utgangspunkt i prinsippal-agent teori, stewardship-teori og institusjonell teori. Gjennom dokumentanalyse og intervjuene legger vi til grunn av vi vil være i stand til å identifisere ulikheter innenfor denne variabelen.

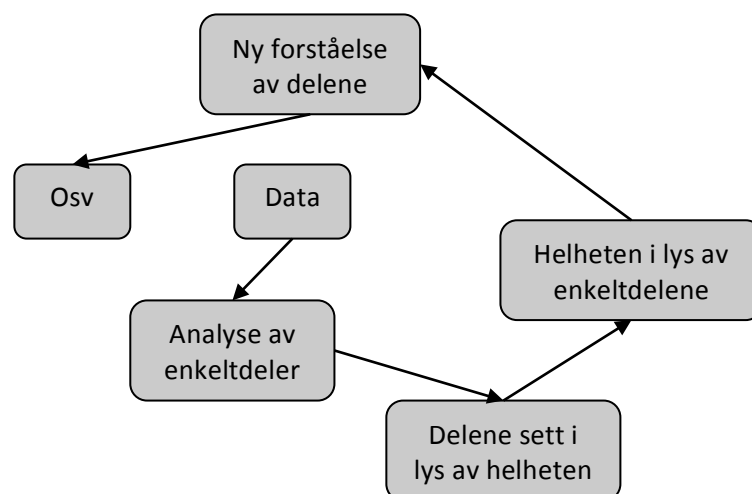
Målsetningen med intervjuene var å få fram nyanser og den underliggende informasjonen om caset fra våre respondenter. Vi ønsket å søke og få frem styrker og svakheter ved hvordan eierstyring utøves, få frem de gode historiene som beskriver eksempler på kontrollmekanismer og eventuelt mangel på kontroll, eventuelle andre mekanismer som vektlegges i forholdet mellom eier og selskap. Vi håpet at det vil være i spenningsforholdet mellom hvordan partene, både i selskapet og fra eiernes side, fokus på ulike perspektiver av fenomener innenfor eierstyring, som vil bidra til de gode refleksjonene i analysen. KS anbefalingen er godt dekkende for vår undersøkelse av fenomenet eierstyring, men vi ønsket gjennom intervjuet med KS representanten å fokusere på bakenforliggende perspektiver og hva som ligger til grunn for anbefalingen. I tillegg fokuserte vi på områder som anbefalingen ikke hadde dekket, og hva som var begrunnelsen for eventuelle beviste eller ubeviste valg i den sammenheng.

6.8 Analyse av data

6.8.1 Innledning

Dokumentanalysene og intervjuene vi sitter igjen med etter datainnsamlingen er et råmateriale med en stor mengde informasjon som skal analyseres. Denne prosessen krever en struktur og systematikk for å skape et resultat som både har tilstrekkelig reliabilitet og validitet.

I følge Jacobsen (2005:185) er det første spørsmålet vi skal stille oss; "Hvordan skal vi trekke ut noe fornuftig av denne informasjonsmengden?". Det sentrale som Jacobsen fremhever i denne fasen er å forsøke å redusere noe av kompleksiteten. Vi må forenkle og strukturere for å få oversikt. Som Jacobsen skriver, kan dette virke som et paradoks – er ikke hensikten med kvalitative tilnæringer å få nettopp et mangfold av ulike perspektiver, nyanser og synspunkter (Jacobsen 2005:185)? Som forfatteren peker på i sin bok handler det om at den kvalitative analysen skal tilføre noe. Dette gjøres gjennom å sammenstille de forskjellige intervjuene og dokumentene vi har jobbet med, og hvor vi kan peke på et mønster, regulariteter, spesielle avvik eller underliggende årsaker. Det er de sentrale detaljene fra intervjuobjektene og dokumentanalysen som skal trekkes frem, slik at vår analyse kan si noe nytt om ivaretagelse av eierinteresser i kommunale attføringsselskaper. Dermed vil vår forskning hele tiden befinne seg mellom en veksling av de enkelte detaljer og helheten rundt problemstillingen. Denne vekslingen benevnes av Jacobsen som hermeneutisk metode. Det vil si at analysen har en "spiralform". Vi har basert på Jacobsen utarbeidet følgende skjematisk beskrivelse av den hermeneutiske spiral.



Figur; Hermeneutiske spiral

Systematiseringen av dataen vi har som råmaterialet vil i hovedsak innenfor analyse av kvalitative data knyttes til tre sentrale forhold (Jacobsen 2005:186):

a) Beskrive

I denne fasen av analysen vil vi beskrive det materialet vi har innhentet gjennom intervjuer og kommet frem til gjennom dokumentanalysen. Vi har derfor skrevet ut (transkribert) de intervjuer vi har gjennomført. Videre har vi systematisere de ulike intervjuene.

b) Systematisere og kategorisere

Som neste fase har vi systematisert og redusert den mengden informasjon vi hadde samlet inn. Her foretok vi en utsiling og forenkling av informasjonen. Dette gjorde at vi fikk en oversikt over informasjonen vi hadde hentet inn. Beskrivelsene som fremkommer gjennom intervjuene blir for altomfattende, slik at den vil ikke gi mening for noen andre enn oss som forfattere. Dermed er systematiseringen nødvendig for å kunne formidle kunnskapen vi har funnet til andre.

c) Sammenbinde

Da vi hadde systematisert opplysningene, var vi i stand til begynne å fortolke data. I denne fasen kunne vi gå inn å lete etter meninger, årsaker, forsøke å generalisere eller bringe en viss orden inn i data. I denne fasen har vi forsøkt å se hva som ikke er blitt direkte sagt eller gjort. Det er her vi håper å få frem det skjulte og de mest interessante forholdene.

6.8.2 Beskrive

Dokumenttypene hadde vi strukturert på forhånd. Utfordringen var å trekke ut relevante data som kunne bidra til å belyse vår problemstilling. Dette var en krevende prosess og vi måtte derfor se den i sammenheng med informasjonen som fremkom gjennom intervjuene.

Når det gjelder behandling av informasjon som fremkom i intervjuene, var den første delen reinskiving av intervjuer, som fremstår som rådata. Det første spørsmålet vi stilte oss var; "Hvor komplett er vår registrering av data?".

Vi gjennomførte 7 intervjuer, og transkribering av et slikt omfang er arbeidskrevende, og forfatterne brukte derfor god tid på gjennomføring av dette arbeidet. Vi gjennomførte også

et pilotintervju som senere har blitt tatt med i selve undersøkelsen, fordi vi så at vi intervjuguiden som vi hadde utarbeidet fungerte godt med noen små justeringer. Vi la til grunn å følge Jacobsen (2005:188) sitt råd om å renskrive notatene rett etter intervjuene. Dette sikret at vi forstod det som fremkom, og vi fikk vurdert hvorvidt det som fremkom var relevant og er de i samsvar med vår oppfattelse av det som fremkom under intervjuet. Vi så at det var hensiktsmessig at vi begge to var med under intervjuet, det gav oss mulighet til gode refleksjoner og ståsted i forhold til videre arbeid. Dette bidro til en sikring av dataen som fremkom, samt at det gav oss samme informasjon til samme tid. Vi benyttet standard skjemaer med tydeliggjøring av basisinformasjon jf. Jacobsen sin guide (2005:192) for å sikre validitet av kildene. Dataen vi da satt igjen med vil var en kombinasjon av transkribering og notater med referansesjekk.

6.8.3 Systematisere og kategorisere

Andre delen knyttet seg til systematisering og kategorisering. Kategoriseringen var utfordrende og den gav oss en forenkling av det kompliserte, detaljerte og rike data jf. (Jacobsen 2005: 193). I forbindelse med dokumentanalysen utarbeidet vi en temaoversikt og begrepsoversikt. Dette bidro ikke nødvendigvis ikke til en forenkling av prosessen, fordi det grunnleggende i kvalitative metode er at "Kategoriene skal være fundert i data. De skal springe ut fra dokumentene, observasjonene og intervjuene vi har tilgjengelig" (Jacobsen 2005:193). Likevel så vi at temaguiden som vi benyttet under intervjuene hjalp oss til å strukturere informasjonen i etterkant. Kategoriseringen som var utfordrende var avgjørende for at vi kunne sammenlikne intervjuene i etterkant og gjennomføre en god analyse.

Når vi strukturerte dataene, så vi at det er hensiktsmessig å omdefinere temaene noe. Kategoriseringen som ligger til grunn for analysen er derfor ikke helt sammenfallende med temaene vi brukte i intervjuguiden. Med hensyn til den induktive tilnærmingen vi har lagt til grunn, vil kategoriene fortsatt ha sitt utspring i innhentede data. Kategoriene vil ivareta alle temaene som er nevnt ovenfor, om enn i noe ulik grad. Vi har også innhentet data i form av dokumenter. Disse dataene vil struktureres på samme måte.

Vi definerer tre hovedkategorier av data:

- Roller
- Mål
- Midler

Roller

Vi ser av dataene at mange av de forhold som knytter seg til eierskap, styring og ledelse kan ha en fellesnevner i rollebegrepet. Vi foretar en grovsortering av sentrale grupper, enheter, som kan knyttes til Mølla Kompetansesenter AS og som har relevans for oppgavens problemstilling. Vi vil deretter beskrive de funksjoner de ulike enhetene har – isolert sett, og de relasjoner de ulike enhetene har i forhold til hverandre. Med unntak av ordfører, utgjøres gruppene av flere personer. Sammensetningen av gruppene er skiftende.

Mål

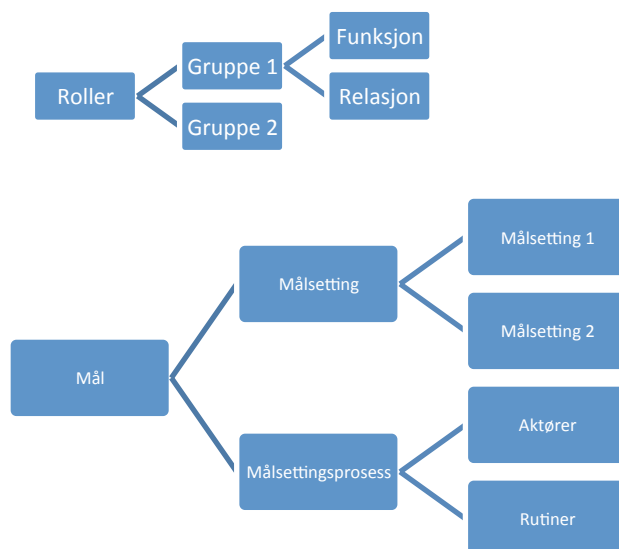
Under hovedkategorien "mål", vil vi ha underkategorier "målsettinger" og "målsettingsprosess". Dette tydeliggjør skillet mellom produkt og prosess. Skillet vil også kunne bidra til å tydeliggjøre sammenheng mellom prosesser og ulike mål. Under målsettingsprosess vil vi trekke ut funn som indikerer henholdsvis rutiner og aktører.

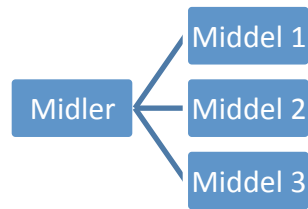
Midler

I denne sammenhengen forstår vi begrepet middel slik at det omfatter alle forhold som kan bidra til måloppnåelse, i dette tilfellet eiers mål for virksomheten. Dette inkluderer også mer eller mindre skjulte mekanismer og faktorer som ikke nødvendigvis følger som en konsekvens av vedtatte og villedede tiltak. Våre data indikerer at det er et spekter av forhold som bidrar til måloppnåelse, og vi anser det som hensiktsmessig å definere "middel" så vidt bredt.

Oppsummering

Dette gir oss følgende modell som grunnlag for sortering og analyse av data:





Presentasjonen av dataene under disse kategoriene er en første bearbeidet form. Med unntak av enkelte dokumentsitater og figurer, vil vi ikke presentere rådata som sådan i oppgaven. Rollene har vi presentert i vår beskrivelse innledningsvis i avhandlingen. Vi vil benytte generelle kildehenvisninger i vår analyse knyttet til mål og midler. I de etterfølgende vurderingene vil vi imidlertid kunne benytte rådata for å underbygge antakelser og konklusjoner.

6.8.4 Sammenbinde

Tredje og siste del av oppgaven knytter seg til sammenbinding og fortolkning av informasjon som vi har skaffet til veie. Vår problemstilling kjennetegnes av at den er utforskende, og vi forfattere ønsker å finne ut hva som i særskilt kjennetegner offentlig eierstyring av attføringsvirksomheter. I denne delen har vi lagt vekt på å etterstrebe å få fram de gode historiene som beskriver dette forholdet. Like viktig har det vært å avdekke hvilke forhold som vanskeliggjør og muliggjør eierstyring av attføringsvirksomheter og utforske om flere av informantene vektlegger de samme forhold. KS anbefalingen har fått en sentral plass i oppgaven for å kunne sammenlikne våre funn i caset opp mot den rådende anbefalingen KS gir sine medlemmer. Avvikene og hva som er avgjørende for avvikene vil få en sentral plass.

Deretter vil vi se ulike forklaringsmodeller knyttet til det som er formålet til selskapet opp i mot avviket til KS anbefalingen og i størst mulig grad fokusere på hvorfor disse avvikene gir mening for vårt case. I denne delen vil en sammenbinding av de forhold vi har kategorisert bidra til å få frem nødvendige nyanser og ny informasjon rundt temaet. I følge Jacobsen (2005:202) er kvalitativ metode godt egnet til å forstå at fenomener henger sammen, men også til å forstå hvorfor de henger sammen. Metoden vil gjennom sin rike informasjon, gi oss mer detaljerte opplysninger om hvilke mekanismer som fungerer. Dette er nettopp det vi ønsker å bidra til gjennom vår problemstilling og forskningsspørsmål.

6.9 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet) sier noe om kvaliteten på forskningen vi har gjennomført. Vi vil avslutningsvis vurdere om våre konklusjoner tilfredsstillende krav til pålitelighet og gyldighet.

Jacobsen (2005:213) illustrerer utfordringer med kvalitativ forskning og viser til Davis Silverman (1993:153) sine vurderinger av samfunnsvitenskapelige metoder. Silverman peker på to forhold med kvalitativ metode som er kritisk.

- Forskere har en tendens til å velge ut data som passer til en idealisert oppfatning (forutinntatthet) av et fenomen.
- Forskere har en tendens til å velge ut data som er interessant fordi de er eksotiske, på bekostning av data av mindre dramatiske (men muligens viktigere) art.

Disse fallgruvene vil stå sentralt for oss som forskere å problematisere i forhold til vårt forskningsprosjekt. Når vi avslutningsvis gjør en gjennomgang av vårt studie med et kritisk blikk, vil vi dermed ha en bevissthet med oss når vi skal belyse forhold som sikrer og bidrar til en analyse hvor konklusjonene er pålitelig og gyldig. Vi har tatt med oss Silverman sitt mantra om at "Gyldighet er viktig uansett ens teoretiske innfallsvinkel, eller bruk av kvantitative eller kvalitative data" (Jacobsen 2005:213).

Jacobsen viser til tre sentrale faktorer som bidrar til å sette søkelyset på disse forholdene (Jacobsen 2005:214):

1. Har vi fått tak i det vi ønsket å få tak i (intern gyldighet)?
2. Kan vi overføre det vi har funnet til andre sammenhenger (ekstern gyldighet)?
3. Kan vi stole på de data vi har samlet inn (pålitelighet)?

6.9.1 Intern gyldighet

I denne sammenhengen handler intern gyldighet om hvorvidt resultatene vi fremstiller oppfattes som riktige. Begrepet "riktig" har i følge Jacobsen grundig blitt diskutert, og vi snakker i samfunnsvitenskapen ofte om intersubjektivitet heller enn sannhet. Det innebærer at det nærmeste vi kommer sannhet, er at flere personer er enige om at noe er en riktig beskrivelse (Jacobsen 2005:214). Denne forståelsen gir oss muligheten til å kunne teste gyldigheten, vet at jo flere som kjenner seg igjen, jo større sannsynlighet er det for våre konklusjoner er riktige. I denne sammenheng beskrives dette som validering, som innebærer at vi alltid må teste våre resultater ovenfor andre mennesker.

For å kvalitetssikre gyldigheten av våre funn har vi etterkant av strukturering og kategorisering avstemt våre funn med eksterne kilder, samt vurdert funnene opp mot KS anbefalingen.

I og med at problemstillingen og forskningsspørsmålene berører sentrale maktpersoner i samspillet mellom eier og selskap, vil vi kritisk vurdere våre kilder. Problemstillingen knytter seg også til en politiske området hva gjelder posisjonering og makt mellom eier og representanter for selskapene. Usikkerheten om gyldigheten i våre funn knytter seg til eventuelle skjulte agendaer eller maktspill mellom respondentene. Vi som forfattere har hatt et kritisk blikk til dette under hele prosessen. For å kunne sikre oss mer uhildet informasjon, har vi avslutningsvis i intervjuene åpnet opp for fri refleksjon rundt tema. Som Jacobsen (2005:219) poengterer, er det ofte i denne fasen den uoppfordrede informasjonen kommer og som vil være sentral for vår oppgave.

KS Anbefalingen

I forhold til KS anbefalingen har vi trukket ut data i form av et eget dokumentstudium. Disse dataene er vurdert i lys av data fra intervju med informant som har vært sentral i utformingen av anbefalingen. Informanten har også erfaring som ordfører og styreleder i kommunale selskapet. Den interne gyldigheten kan svekkes ved at informanten ikke har vært forelagt våre resultater for kommentarer i etterkant. Den interne gyldigheten styrkes ved at resultatene til en viss grad er diskutert med vår veileder, og også sammenholdt med annen teori og empiri. Verken teorien eller empirien som er brukt, er direkte knyttet til de forhold vi har undersøkt, og vi har måttet trekke ut deler av teori og empiri som vi mener er anvendbar og som bidrar til å belyse temaet. Dette i seg selv er en mulig kilde til feil, ved at man er selektiv i utvelgelse av empiri og teori. Dette svekker den interne gyldigheten.

Vi har benyttet nettsøk og litteratur og empiri vi har kjent til fra før når vi har vurdert KS anbefalingen. Vi fikk avtale med informanten ved henvendelse til KS. Vi mener at vi har fått tak i "riktige" kilder, men ser at et større utvalg av informanter kunne bidratt til å styrke den interne gyldigheten. Vi har ikke indikasjoner på at kildene i seg selv har gitt feil informasjon. Dokumentene vi har studert er i stor grad offentlig tilgjengelige, transparente, og antakeligvis brukt av mange i kommunene. Vi antar at det hadde blitt oppdaget av andre og korrigert hvis dokumentene inneholdt feil. Informanten har lang erfaring fra det aktuelle saksområdet, og har sittet på ulike sider av bordet. Vi legger til grunn at disse forholdene bidrar til styrket intern gyldighet. Dokumentene vi har brukt ble samlet inn over et lengre tidsrom, de første versjonene for over et halvt år siden. Intervjuet med informanten ble

avholdt for ca en måned siden. Når informasjonen vi trekker ut av dataene er sammenfallende over lang tid, antar vi at dette bidrar til styrket intern gyldighet.

I og med at informanten har vært med å på å lage KS anbefalingen, kan det tenkes at vedkommende har kunnet "farge" sine synspunkter. På den annen side, anser vi både anbefalingen og prosessene i KS som såpass åpne, at slike forhold kunne blitt oppdaget. Intervjuet med informanten skjedde med noen forhåndsbestemte tema, der informanten hadde stor grad av frihet. Dette bidrar til styrket intern gyldighet.

Statlige reguleringer

De statlige reguleringene er analysert som dokumentstudier, samt i lys av. I tillegg har vi stilt spørsmål til respondentene om temaet. Vi har ikke intervjuet noen fra staten/NAV, og har heller ikke forelagt noen av respondentene våre resultater. Dette kan svekke den interne gyldigheten. Også her kan den interne gyldigheten styrkes ved at resultatene til en viss grad er diskutert med vår veileder, og også sammenholdt med annen teori og empiri. Videre er kan selektiv utvelgelse av empiri og teori svekke den interne gyldigheten. Vi har forsøkt å få et bedre bilde av den historiske begrunnelsen for reguleringene ved henvendelse til Arbeidsdepartementet, men det finnes få skriftlige kilder. Dette kan også svekke den interne gyldigheten.

Forhold knyttet til statlige reguleringer var ikke hovedtema for våre intervjuer, og der mulig at dette temaet ble oppfattet litt på "siden", og kanskje noe overraskende på enkelte av respondentene. Manglende refleksjon over temaet, kan bidra til svekket intern gyldighet. Vi har imidlertid ikke indikasjoner på at kildene i seg selv har gitt feil informasjon.

Bærum kommunes eierskap til Mølla kompetansesenter AS

Vi har gjort omfattende dokumentstudier over cirka et halvt års tid, og gjennomført intervjuer med seks respondenter og en informant. Disse har ikke vært forelagt våre resultater for kommentarer, noe som svekker den interne gyldigheten. Også her styrkes den interne gyldigheten ved at resultatene er diskutert med vår veileder, og sammenholdt med annen teori og empiri. I motsetning til funnene som er gjennomgått ovenfor, har empirien som er gjennomgått mer direkte tilknytning til temaet. Dette kan styrke den interne gyldigheten.

Vi har benyttet nettsøk, litteratur fra pensum, anbefalinger fra veileder, og litteratur og empiri som vi har funnet henvisninger til i andre studier. I forhold til caset har vi intervjuet to representanter for eierkommunen, to fra styret og to fra selskapsledelsen. Vi må erkjenne at

dette er i det minste laget for å sikre oss bredest mulig grunnlag for våre analyser. Intervju med tidligere politikere, styremedlemmer og ansatte kunne også bidratt til å belyse caset i et historisk perspektiv. Vi tror imidlertid at vi har brukt "riktige" kilder, men ser at et større utvalg av respondenter kunne bidratt til å styrke den interne gyldigheten. Med sin bakgrunn, bidrar også informantene til avsjekk av andre data. Vi har ikke indikasjoner på at kildene i seg selv har gitt feil informasjon. De fleste dokumentene er også her offentlig tilgjengelige, og må antas å inneholde få feil. Dokumentene ble samlet inn over et lengre tidsrom.

Intervjuene ble holdt i løpet av den siste 3-4-månedersperioden. Når informasjonen vi trekker ut av dataene er sammenfallende over lang tid, antar vi at dette bidrar til styrket intern gyldighet.

Intervjuene hadde en form der vi styrte tema og til dels konkrete spørsmål, men der respondentene i praksis hadde stor grad av frihet til å velge hva de ville vektlegge tematisk. En åpen tilnærming kan bidra til styrket intern gyldighet, men samtidig har alle respondentene stor grad av nærhet til fenomenet eierstyring. Det er også ressurssterke personer som må antas å kunne "styre" intervjuet i bestemte retninger dersom de ønsker det. Dette kan svekke intern gyldighet.

Oppsummering

Vi har vært to personer som har henholdsvis intervjuet og transkribert intervju. Vi har også kategorisert dataene i flere omganger, både uavhengig av hverandre og i dialog. Dette styrker den interne gyldigheten. Vi har forsøkt å sette eierstyringen, reguleringer og KS anbefalingen inn i en større sammenheng, både ved hjelp av empiri og teori. Dette kan styrke den interne gyldigheten.

En annen kritisk side ved gyldigheten knytter seg til kategoriseringen av våre funn. I og med at vi er to forfattere, har vi i etterkant av transkribering og gjennomgang av rådata, hver for oss og i samarbeid utarbeidet kategoriseringer. Som Jacobsen (2005:220) skriver, vil ulik kategorisering kunne medføre ulike konklusjoner. Vi har i prosessen presentert for hverandre og diskuterte ulike strukturer og gjennom konsensus kommet frem til en modell om hva som skaper best gyldighet i forhold til vår problemstilling. Denne kvalitetssikringen har etter vår mening bidratt til å bedre gyldigheten av våre konklusjoner.

6.9.2 Ekstern gyldighet (overførbarhet)

Den eksterne gyldigheten vil vurderes avslutningsvis. Her vil vi angi generelle krav til ekstern gyldighet.

Med ekstern gyldighet menes hvorvidt våre funn i vårt forskningsprosjekt kan generaliseres eller ikke. Jacobsen (2005:22) referer til Dey (1993) som beskriver to former for generalisering som er sentralt for kvalitativ metode:

1. Teoretisk generalisering, dvs. å generalisere våre funn som har fremkommet gjennom dokumentanalyser og intervjuer til et mer teoretisk nivå.
2. Statistisk generalisering, dvs. å generalisere hyppigheten av et fenomen.

Jacobsen påpeker at kvalitative metoders styrke ligger i dens evne til teoretisk generalisering.

I utgangspunktet vil våre funn primært knyttes til caset vi omtaler i oppgaven. Likevel er forfatterens målsetning å kunne bidra til ny kunnskap om fagområdet og dermed generalisere våre funn.

6.9.3 Pålitelighet

På samme måte som ekstern gyldighet, vil pålitelighet vurderes avslutningsvis. Her vil vi angi generelle krav til pålitelighet.

For å vurdere hvorvidt vår undersøkelse er pålitelig eller ikke, har vi lagt til grunn at vi må ta inn over oss og ha en bevissthet i forhold til at vår undersøkelsesmåte kan påvirke selve resultatet, de som undersøkes vil kunne påvirkes av oss og vår fremgangsmåte, samtidig som vi som forskere påvirkes av de relasjonene som oppstår i selve datainnsamlingsprosessen.

Jacobsen hevder at personlige intervjuer kan innebære færre og mindre trusler både mot gyldighet og pålitelighet i forhold til telefon- og nettintervju. Teoriene som er utgangspunkt for undersøkelsene forutsetter at det kan foreligge et motsetningsforhold mellom ulike personer og grupper av personer. Når teoriene brytes ned på det praktiske og personlige nivå, kan vi ikke se bort fra at det kan kjennes ubehagelig å snakke om dette. Det kan også være vanskelig for intervjuobjektene å erkjenne at det faktisk foreligger potensielle målkonflikter mellom f.eks. eier og ansatte i selskapet.

Intervjuformen innebærer en fare for at intervjuobjektet bevisst eller ubevisst fortolker virkeligheten på en måte som "passer". Dialogen og den endelige tolkningen av intervjuet innebærer også en fare for at intervjuerne/fortolkerne bevisst eller ubevisst leder intervjuobjektet mot bestemte forklaringer eller fortolker utsagn i en bestemt retning, dette er forhold som vi har vært bevist gjennom hele prosessen, men som likevel er vanskelig. Med intervju ansikt til ansikt er det lettere å være konfronterende på de riktige stedene med de som intervjues. Samspillet med intervjuobjektet gjør det også enklere når vi kan observere kroppsspråk og ansiktsuttrykk. På den andre siden, kan den såkalte "intervjueffekten" medføre at intervjuobjektet oppfører seg mer unormalt gjennom intervjuerens personlige tilstedeværelse (Jacobsen 2005:144). I vårt tilfelle, er vi også to som intervjuer, noe som kan forsterke denne effekten.

Jacobsen påpeker at intervjusted og konteksten intervjuet foregår i, kan påvirke innholdet i intervjuet (konteksteffekten) (Jacobsen 2005:147). Intervjustilen og intervjuet må tilpasses intervjuobjektet (Jacobsen 2005:153). Vi har som nevnt benyttet en fastlagt temabasert intervjuguide. Intervjuobjektene i dette tilfellet er ressurssterke, de er vant med "spill", og kjenner elementære psykologiske mekanismer som utspiller seg i en intervjusituasjon.

Ut i fra kapasitetshensyn har vi ikke valgt, utover det å kontrollere våre data mot tidligere undersøkelser, å kontrollere data og konklusjoner ved å kombinere ulike metoder. I følge Jacobsen (2005:229-230) er det en effektiv kontroll av det en forsker kommer fram til, ved at en annen forsker også gjennomfører tilsvarende forskning.

7. Empiri og analyse

7.1 Innledning

For å kunne gjøre en analyse av problemstillingen, har vi altså valgt å studere en attføringsbedrift med et ideelt formål og relasjonen til Bærum kommune. Ut fra en antakelse om at lovgivning kan påvirke eierstyringen, vil vi også vurdere statlige reguleringer av attføringsbedrifter. Videre peker KS anbefaling på faktorer som er avgjørende for å sikre god eierstyring. Summen av disse tre forholdene vil kunne bidra til å svare på vår problemstilling.

Hensikten med forskningsspørsmålene er som vi har tydeliggjort innledningsvis å bryte det komplekse ned i håndterbare rammer. I dette kapitlet vil vi benytte innhentet og kategorisert data, se det i sammenheng med vår teori. Dette vil utlede empiri og analyse med selvstendige konklusjoner innenfor hvert forskningsspørsmål.

7.2 Forskningsspørsmål 1 - Hvordan bidrar KS anbefaling for eierstyring til å ivareta eiers interesser i et kommunalt eid aksjeselskap?

7.2.1 Innledning

Med dette forskningsspørsmålet vil vi belyse generelle, aksepterte normer med hensyn til ivaretagelse av eierinteresser i kommunalt eide aksjeselskaper. Vi vil senere sammenligne disse funnene med hvordan Bærum kommune faktisk ivaretar sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS. Dette kan gi et grunnlag for en normativ vurdering både av bransjenormer og om måten Bærum kommune ivaretar sine eierinteresser på. Det kan også gi grunnlag for en normativ vurdering av ivaretagelse av eierinteresser i tilsvarende virksomheter som Mølla kompetansesenter AS.

Vi vil ta utgangspunkt i KS sine 19 anbefalinger for eierstyring. Vår forståelse av disse anbefalingene vil suppleres med informasjon innhentet gjennom intervju av representant for KS. Det må understrekes at KS også tilbyr andre verktøy for kommunene som kan ha direkte eller indirekte relevans for ivaretagelse av eiers interesser i selskaper, for eksempel lederkursing. I forhold til eierstyring, slik vi oppfatter at KS definerer begrepet, står imidlertid disse anbefalingene på egne ben.

Vårt hovedinntrykk av de 19 anbefalingene er at de skal virke oppdagende, de skal tydeliggjøre handlingsrommet til kommunepolitikere, og virke som presisering og utdyping av de formelle regler som finnes. Det sies også på side 2 i anbefalingen:

Fordelen med slike normregler er at de kan uttrykkes lettfattelig og være mer praktisk vinklet samtidig som det kan tas høyde for individuelle vurderinger i større grad enn en lovregulering kan ivareta. Dette er ikke minst nødvendig med tanke på den varierte selskapsporteføljen som ligger i kommunal sektor (KS anbefaling s. 2).

Vi vurderer anbefalingen dels som ren informasjon, dels som anvisning på innhold i nødvendige eller anbefalte verktøy, dels som anvisning på aktiviteter som opplæring og arbeid med eierskapsmeldinger og selskapsdokumenter. Ni av de 19 anbefalingene knytter seg direkte til styret. Anbefalingene har vært igjennom en utvikling. Dette utdypes av KS:

Du kan si første generasjon eiermelding er kanskje slapp i fasongen, men jeg skulle tippe at for andre og tredje generasjon eiermeldinger nå så vil man få klarere og tydeligere mål og man får skjerpelse på hvordan de vil følge opp hvert enkelt selskap. Første runde var egentlig å få kontroll på hva er det egentlig man eier (Intervju KS, Morten Strand, 08.02.2011).

7.2.2 KS anbefalingen sett i lys av Prinsipal-agent teori

Vi identifiserer følgende prinsipal-agentrelasjoner i et kommunalt aksjeselskap:

Velgere	Kommunestyret	Eierorgan	Generalforsamling	Styre	Selskapsledelse	Ansatte
P	A	P	A	P	A	A

I NOU 2003: 34 Mellom stat og marked pkt. 4.2.3 pekes det på at det i mange offentlige virksomheter vil være komplekse prinsipal-agentrelasjoner:

...I tillegg kan det være uklart hvem som er prinsipal og hvem som er agent innenfor en del virksomheter i offentlig sektor. Dette gjelder særlig for virksomheter med komplekse målsettinger. Dermed blir det også vanskelig å organisere virksomheten med utgangspunkt i tenkningen fra "corporate governance", fordi det er uklart hvordan rollene fordeles mellom eier, produsenter og kunder/klienter (NOU 2003:34).

Ovenfor har vi forutsatt at kommunale aksjeselskaper har velgere eller borgerne i kommunen som prinsipaler på det øverste nivået. Selskapets "kunder" kan imidlertid være en snevrere krets av velgere/borgere. Det er derfor ikke gitt at sammensetningen i kommunestyret er slik at interessene til disse faktisk ivaretas i kommunestyret. Når selskapet opererer i et marked, eller får tilskudd, vil selskapet også måtte svare overfor andre prinsipaler. Eksempelvis, vil staten være en prinsipal for attføringsbedrifter som produserer tjenester mot vederlag eller tilskudd fra NAV.

Målkonflikter kan ha et vidt spekter. Konflikter kan være knyttet både til mål og midler, både økonomiske og ikke-økonomiske. KS anbefaling knytter seg i hovedsak til relasjonene mellom kommunestyre, eierorgan, generalforsamling og styre.

Anbefalingene kan vurderes slik at de skal bidra til å redusere agentproblematikk. Vi oppfatter at KS er bevisst problemstillinger knyttet til at opprettelse av aksjeselskaper kan bidra til å flytte makt til fora utenfor direkte demokratisk styring og kontroll. Beslutningene flyttes enda lenger vekk fra den egentlige prinsipalen - borgerne:

Samtidig har vi i Skandinavia og i Norden en helt annen tillit til det politiske system enn det man har ellers i Europa, men det som jeg har sett i etterkant av min karriere som politiker er vel egentlig den utfordringen som vi får nå med mer offentlighet, denne åpenheten, til enhver tid å ha en åpenhet rundt hva som skjer. Det er viktig, dermed blir ASene og IKSene mer lukkede systemer. Det er kjempeutfordring synes jeg for å ha et godt lokaldemokrati. Der er også disse samkommunepriinsippene, interkommunale selskapene som har dannet seg, ikke enkelt for innbyggerne å følge med i. (Intervju KS, Morten Strand, 08.02.2011)

Agentproblematikk kan reduseres ved å "oppdra" kommunens politiske nivå, slik at kommunestyret blir bedre i stand til både å definere mål for selskapene og å benytte de instrumentene som finnes for å ivareta kommunenes interesser.

Det som man sliter litt med er jo at målene er for lite konkrete og dermed vanskelig å evaluere og vanskelige å følge opp. Det er vel egentlig det man sliter mest med i all den type styring. Jo mer konkret man er på målsettingen for selskapene jo bedre er det å evaluere og følge opp, og jo lettere er det å lage både selskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. (Intervju KS, Morten Strand, 08.02.2011)

Ut fra et kontrollperspektiv, kan utarbeidelse av operasjonaliserbare og kontrollerbare mål for selskapene bidra til enklere kontroll. Muligheten for målforskyvning og opportunistisk atferd må forutsettes å reduseres. De totale styringskostnadene for henholdsvis eier og selskap vil avhenge av hvilken type virksomhet det er tale om, og i hvilken grad man greier å lage enkle mål. Samtidig må målene være "riktige".

Vi vurderer anbefalingene dels skal bidra til å finne substitutter for den funksjonen rådmannen ellers har i forhold til kommunens ordinære virksomhet. Når kommunal virksomhet legges til aksjeselskaper, går rådmannen ut av styringskjeden.

Det jeg så som den store utfordringen da man lagde den type selskaper er at rådmannen mistet piffen til å jobbe mot disse selskapene. Vi ser at det er så mange andre ting som går i hverdagen at når rådmannen ikke hadde internkontrollen lenger... men det var andre som hadde det, så mister man perspektivet og tempo på det området. Og da greier man ikke å være gode på å gi gode mål og formuleringer til kommunestyret på selskapene. (Intervju KS, Morten Strand, 08.02.2011)

Selv om rådmannen og kommuneadministrasjonen formelt går ut av styringskjeden, indikerer likevel case-studier at "rådmannslinjen" ikke nødvendigvis brytes fullstendig når virksomhet skilles ut som egne selskaper (Gjertsen og Martinussen 2006).

Anbefalingen har også fokus på åpenhet. I et agentperspektiv vil åpenhet bidra til å redusere informasjonsgap mellom prinsipal og agent som dels skapes av selve organisasjonsformen.

Da er det viktig at både selskapet selv og kommunen har god dialog og er aktive hele året på en måte, og at det ikke kommer bare en gang hvert fjerde år og sier at vi trenger hjelp og at det må gjøres noe, og at det er en integrert del av kommunens virksomhet for det om det er lagt ut i et selskap. Så på en måte så er AS-modellen og IKS-modellen ikke gode modeller i forhold til å få den integrasjonen....

...Tillit skapes gjennom et transparent system hvor eierne til enhver tid har mulig het for å se at tilliten blir etterfulgt av det som er eierstyringen. Jeg er veldig opptatt av det at kommunen f.eks. får jevnlig rapporteringer fra selskapet de eier, i alle fall en gang i måneden slik at de har oversikt. Og alt det som er referater, det er det mye diskusjoner rundt, styrereferater osv., i de alle fleste selskapene bør det være transparente referater og muligheter til å kunne se...(Intervju KS, Morten Strand, 08.02.2011)

Som også påpekt av vår informant, skal anbefalingene være generelle, de skal passe for 430 ulike kommuner, med 430 ulike organisasjoner. KS har heller ingen reguleringsmyndighet i forhold til kommunene. Vi mener imidlertid at anbefalingene til en viss grad kunne kommet med mer spesifikke anbefalinger med hensyn til hvordan kommunene bør forholde seg til at styringslogikken i et aksjeselskap er utformet med tanke på å ivareta økonomiske verdier for aksjonærene, ikke samfunnsmessige hensyn. Dette er også omtalt i NOU 2003:34:

Hvordan eiere skal styre ledere i store bedrifter, blir gjerne omtalt som "agentproblemen". En viktig problemstilling i "corporate governance"-tenkningen, er hvordan aksjonæren som prinsippal skal styre bedriftslederen som agent. Virksomhetsstyringsideologien baserer seg i utgangspunktet på "shareholder value", det vil si at ledere bør få egeninteresse i å nå bedriftens mål for eksempel gjennom opsjoner som knyttes til aksjekursen. Dette bygger på en antagelse om at det er en rimelig sammenheng mellom selskapenes forventede inntjening og deres aksjekurs. Disse sammenhengene er omdiskutert i litteraturen. Dette skyldes spesielt det forholdet at samfunnsmessige hensyn ikke inkluderes som en del av forutsetningene i kontrakten mellom prinsippal og agent. Dette medfører at det ikke er uproblematisk å overføre logikken fra "corporate governance"-tenkningen fra privat til offentlig sektor. (NOU 2003:34)

Oppsummert bidrar anbefalingene til

- Bevisstgjøring om hva kommunene egentlig eier
- Bevisstgjøring om valg av organisasjonsform
- Bevisstgjøring om muligheter og begrensninger som selskapsformen innebærer
- Bevisstgjøring om selskapsorganenes rolle, særlig styret
- Bevissthet knyttet til mål, målsettingsprosesser og oppfølging av selskapene
- Bevissthet knyttet til informasjon om forhold knyttet til selskapene.

En konsekvens av å følge KS anbefalingene kan være at eventuelle informasjonsgap mellom kommunestyret og selskap tettes. Politikerne bevisstgjøres i sin rolle, og hvilke muligheter og verktøy som er tilgjengelig for å drive styring og kontroll av selskapene. Vi antar at dette kan bidra til å redusere agentproblematikk. Vi mener også å ha belegg for å si at hensikten

med anbefalingen dels er å redusere problemer knyttet til målkonflikter, opportunistisk atferd og asymmetrisk informasjon.

7.2.3 KS anbefalingen sett i lys av institusjonell teori

Vi vil i utgangspunktet vurdere anbefalingene på bakgrunn av indikatorer, som manifesterer seg gjennom det Scott kaller institusjonelle bærere. Den enkelte bærer kan plasseres under ulike pilarer. Grensene mellom pilarene er flytende. Mellom den regulerende og normative pilaren kan det være et definisjonsspørsmål hvorvidt man plasserer den ene eller andre institusjonelle bæreren. I denne sammenhengen vil vi definere faktorer som har tilknyttede formelle sanksjonsmidler (Busch et.al. 2007:82) under den regulerende pilaren, selv om den enkelte institusjon ikke nødvendigvis er direkte basert på formelt lovverk. Her i vil vi anse for eksempel forpliktelser som følger av interne instruksjoner, arbeidsavtaler og lignende for å høre inn under den regulative pilaren. Brudd på slike forpliktelser kan sanksjoneres – i ytterste konsekvens i form av at aktørene må forlate organisasjonen.

Generelt antar vi at jo lenger man kommer til høyre i matrisen, jo vanskeligere blir det å dokumentere bærere og de institusjoner disse fremmer. Særlig innenfor den kognitive pilaren, men også dels under den normative, kan institusjoner være ikke-uttalte.

Vurderingene må da dels baseres på bestemte forutsetninger og antakelser. Vi vil søke å påvise dominerende trekk innenfor Scotts matrise, men konklusjonene kan ikke utelukkende baseres på antall og synlige indikatorer. Identifisering av bærere i relasjon til systemer og pilarer, kan danne et første grunnlag for å utvikle strategier for påvirkning av institusjonene i organisasjonen.

Innenfor den regulerende pilaren finner vi formelle dokumenter som eierskapsmelding, selskapsstrategi, selskapsavtale og vedtekter. Dokumentene er bærere, og de føringer spørsmålene gis danner grunnlag for regulative institusjoner. Valg av formell organisasjonsform, f.eks. aksjeselskapsform utløser en rekke regulerende institusjoner gjennom aksjeloven.

Anbefaling om opplæring kan bidra til å utvikle felles forståelse og felles normsett. Bærer blir typisk opplæringsdokumentasjon, formidling gjennom foredrag, diskusjon mellom aktørene.

Utarbeidelse av eierskapsmeldinger kan bidra til å økt forståelse for selskapet blant politikere, kommuneadministrasjon og selskap. Det endelige dokumentet er en bærer, men det må antas at den kommunikasjonen som foregår gjennom utarbeidelsesprosessen kan bidra til å utvikle felles verdier og forventninger både mht. formelle forhold knyttet til

selskapet, men også knyttet til selskapet som sådan, underliggende forhold, målsetninger og lignende. Produktet er regulativt, men prosessen knyttet til utarbeidelse vurderes å være normativ. Det samme gjelder prosess rundt utarbeidelse av selskapsstrategi og lignende. KS kommer ikke med noen prosessbeskrivelse i hvordan utarbeide eierskapsmeldinger. Telemarksforskning-Bø (Arbeidsrapport nr. 7, 2008:85, Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene) har kommet med seks anbefalinger for å sikre prosessen med utvikling av gode eierstyringsdokumenter:

1. Sørg for god forankring av prosessen
2. Bruk god tid
3. Sørg for nødvendig kompetanse
4. Skill mellom eierskapspolitikk og eierstrategi
5. Etabler gode rutiner for evaluering og oppfølging
6. Koordiner arbeidet med samarbeidskommuner

Vi ser at disse anbefalingene i større grad bevisstgjør eierne i forhold til de normative mekanismene.

I den grad det er reelle prosesser knyttet til valg av selskapsform, kan dette også bidra til å utvikle forståelse for den virksomheten som selskapet driver. Vi har en antakelse om at pålegg om bestemte organisasjonsformer kan bidra til å svekke den politiske interessen for de virksomhetene som drives innenfor disse organisasjonsformene.

Anbefalingen er dels en presisering, dels en utvidelse av eksisterende formelt regelverk. Presiseringer i regelverk behandles i utgangspunktet under den regulerende pilaren, men særlig prosesser som rundt de symbolske systemene må antas å skape en form for aktivitet som bidrar til å utvikle og befeste institusjoner som har sitt utspring i formelle regler. En lovbestemmelse har i utgangspunktet liten verdi dersom ingen kjenner til den. Hvis relevante aktører også vet hvordan man skal praktisere lovbestemmelsen, kjenner dens muligheter og begrensninger, vil den i enda større grad bidra til å fremme de institusjoner som regelskaperen ønsker å fremme, forutsatt at regelen ikke har uintenderte konsekvenser.

I den grad man med normative mekanismer bidrar til institusjonalisering med utgangspunkt i symbolske, regulerende indikatorer, bærere, kan det hevdes at prosessen virker normativt, mens produktet, for eksempel en eierstrategi, virker regulativt.

Organisasjonsformen i seg selv gir føringer for atferd. I første omgang ved at de styrende organene er annerledes for eksempel i et aksjeselskap sammenlignet med et kommunalt foretak eller en kommunal etat. Det endelige resultatet, produktet selskapsform, vil igjen kunne influere utvikling av nye institusjoner i selskapet. Valget av organisasjonsform kan også betraktes som en institusjonalisering i seg selv. Nederlandske undersøkelser har indikert fravær av nytte-kost-vurderinger, og at valg av organisasjonsformer kan være motepreget (Van Kersbergen, K. og Van Waarden, F2001). Altså er det en mulighet at valg av organisasjonsform skjer med basis i mimetisk atferd. Man tar det for gitt at en selskapsform, styringsramme eller styringslogikk passer. I den grad det foregår en ryddig og åpen diskusjon rundt valg av organisasjonsform, antar vi at prosessen kan bidra til legitimitet og oppslutning om selskapet som sådan og selskapets mål. Funn i norske case-studier indikerer imidlertid at hensynet til effektivitet er dominerende når kommuner velger organisasjonsform (Gjertsen og Martinussen 2006). Forfatterne av denne studien understreker imidlertid at studiene har visse metodiske svakheter.

Kontroll av hvorvidt selskapet oppfyller formålet, blir i liten grad problematisert i KS anbefalingen. Anbefalingen kommer med presiseringer av allerede eksisterende lovverk gjennom hvordan eier skal gjennomføre eiermøter, samt hvordan utføre tilsyn og kontroll av selskapene. Som KS representanten påpekte under intervjuet er dette problematisk fordi målene attføringsbedrifter er lite konkrete og operasjonalisert.

Ved gjennomgang av forskning som har blitt gjort i Norge knyttet til kommunalt eierskap, har Telemarksforskning-Bø og Nordlandsforskning kommet med to rapporter i henholdsvis 2008 og 2006. Begge rapportene peker på at eier skal kontrollere og følge opp at styre og selskap jobber i tråd med formålet. Telemarksforskning-Bø bruker begrepet politisk eierskap;

Ved politisk eierskap vil selskapet være et gjennomføringsorgan for politiske målsetninger; eierskapet vil ha karakter av en "strategisk" investering for kommunen. For offentlige eiere kan den samfunnsmessige verdiskapningen være formålet bak investeringen.

Eksempelvis vil eierskap i en attføringsbedrift være politisk motivert.

(Arbeidsrapport nr. 7, 2008:63, Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene)

Det påfallende er at ingen av rapportene problematiserer hvordan politisk motiverte formål bør og skal operasjonaliseres.

Vi har utarbeidet en matrise for å vurderer KS anbefalingene i forhold til de institusjonelle pilarene. Våre konklusjoner baseres ikke utelukkende på antall innenfor de enkelte pilarene, men har til hensikt å gi et bilde av resultatet de ulike pilarene har i forhold til basis for legitimitet.

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll/Institusjonelle pilarer		Regulerende	Normativ	Kognitiv
Nr. 1	Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte	X →	X	
Nr. 2	Utarbeidelse av eierskapsmeldinger	X →	X	
Nr. 3	Utarbeidelse og revidering av selskapsstrategi og selskapsavtale/vedtekter	X →	X	
Nr. 4	Vurderinger og valg av selskapsform	X →	(X)	
Nr. 5	Fysisk skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet	X		
Nr. 6	Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper	X		
Nr. 7	Sammensetning og funksjon til eierorgan		X	
Nr. 8	Gjennomføring av eiermøter	X		
Nr. 9	Eiers krav til profesjonelle styrer i kommunal sektor		X	
Nr. 10	Valgkomité for styreutnevning i aksjeselskap og interkommunale selskaper	X		
Nr. 11	Rutiner for kompetansevurdering av selskapsstyrene	X		
Nr. 12	Styresammensetning i konsernmodell		X	
Nr. 13	Oppnevning av vararepresentanter		X	
Nr. 14	Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene	X		
Nr. 15	Kjønnsrepresentasjon i styrene	X		
Nr. 16	Godtgjøring og registrering av styreverv	X		
Nr. 17	Arbeidsgivertilhørighet i selvstendige rettssubjekter	X		
Nr. 18	Utarbeidelse av etiske retningslinjer		X →	(X)
Nr. 19	Administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak	X		

Som vi ser av matrisen er KS anbefalingen primært knyttet til den regulative pilaren. Vi ser at enkelte av prosessene innenfor den regulative pilaren kan bidra til eierstyring knyttet tettere opp mot det normative perspektivet. Utfordringen om hvorvidt eierstyring får en forankring innenfor det normative perspektivet, er avhengig og må sees i sammenheng med de 6 prosessmekanismer som Telemarksforskning – Bø anbefaler.

7.2.4 Oppsummering

Spørsmålet som skal besvares er hvordan KS anbefaling for eierstyring bidrar til å ivareta eiers interesser i et kommunalt eid aksjeselskap. Vi oppfatter KS anbefaling slik at den skal bidra til å sikre et minimum av mekanismer ut fra en instrumentell rasjonalitet. Dette er i tråd med at de

...de regulative mekanismene bygger på en instrumentell rasjonalitet – det vil si at de oppfattes som fornuftige instrumenter for å bidra til at både samfunn og næringsliv fungerer på en hensiktsmessig måte. (Busch et. al. 2007:83)

Selv om anbefalingene har sitt utspring i formelle føringer som finnes i selskapsreguleringer, og mange av enkeltanbefalingene er knyttet til oppfølging og presiseringer av formalkrav, konkluderer vi med at hovedformålet i stor grad er relatert til bevisstgjøring av kommunepolitikere innenfor den regulative pilaren. Denne bevisstgjøringen kan på sin side igjen medføre at en rekke typer agentproblemer som har oppstått i kjølvannet av etablering av kommunale virksomheter i de nye organisasjonsformene kan reduseres. I samtale med KS-representanten påpekte han at en økt bevisstgjøring om politikernes eierskapsrolle vil naturligvis bidra til vesentlig større grad av interesse for eierskapet, og dermed vil behovet for kunnskapsutveksling sikre større grad av transparens i eierforholdet.

Konklusjonen er at anbefalingene kan bidra til å ivareta eiers interesser i kommunalt eide aksjeselskaper med å bidra til å ivareta den legale legitimiteten. Fokus på strukturer som skal bidra til å redusere risiko, ved at selskapets handlefrihet begrenses, kan også bidra til å øke den pragmatiske legitimiteten.

Anbefalingene gir imidlertid lite spesifikk veiledning i forhold til ivaretagelse av samfunnsinteresser i virksomheter som ikke har økonomiske formål. I følge Marsh og Olsen (1989, ref. i Busch m.fl. 2007:83) sier de at [...når organisasjoner som tilpasser seg de normative mekanismer, vil det utvikle seg en normativ rasjonalitet. Videre sier de at denne rasjonalitetsformen gir andre retningslinjer for handling enn den instrumentelle rasjonalitet]. Vi ser dette spesielt i forhold til selskaper som har et formål av en idealistisk karakter. I og med at flere kommunalt eide selskaper har dette som formål, bør KS

anbefalingen i større grad legge til rette for gode verktøy for å sikrer eiers ivaretagelse av dette området.

Vår hovedkonklusjon er at KS anbefalingen i størst grad knyttes til den regulative pilaren, og har etter vår mening til hensikt å ivareta hensynet til eiers tekniske omgivelser. I følge Busch et. al. (2003:59) er de tekniske omgivelser knyttet til effektivitet, mens institusjonelle omgivelser er knyttet til legitimitet. Vi vil derfor hevde at KS anbefalingen bidrar til å gi kommunale eiere legal legitimitet. Den pragmatiske legitimiteten ivaretas ved at anbefalingene kan bidra til effektivitet ved å styrke kommunestyrets posisjon i forhold til selskapet.

7.3 Forskningsspørsmål 2 - Hvordan kan statlige krav til kommunale attføringsbedrifter påvirke eierstyringen av en slik virksomhet?

7.3.1 Innledning

I forhold til attføringsvirksomheter stiller staten følgende krav til for å yte tilskudd til attføringsbedrifter at de er

- kommunalt eller fylkeskommunalt eide aksjeselskaper,
- har til hovedformål å drive attføringstjenester, og at
- eier ikke tar ut utbytte fra selskapene.

Vi skal vurdere hva som kan ligge til grunn for reguleringene og hvilke konsekvenser disse reguleringene kan få.

Vi har forsøkt å få tilgang til forarbeider til forskriften som regulerer disse forarbeidene. I brev fra Arbeidsdepartementet skriver de at regelverket strekker seg tilbake til 1960-tallet. Det foreligger ikke tilgjengelig skriftlig dokumentasjon på vurderinger av krav til selskapsform, formål og utbytteforbud.

7.3.2 Statlige reguleringer sett i lys av prinsippal-agentteori

Innledning

Siden begynnelsen av 1960-tallet er det gjennomført en omfattende utbygging av velferdssektoren i norske kommuner (Hagen og Sørensen 2006:208). Årsakene til at staten valgte å benytte kommunene, var at kommunen var bedre i stand til å allokere ressursene effektivt. I følge Oates (1972, Hagen og Sørensen 2006:17) søker myndighetene å maksimere innbyggernes velferd. Oates (1972) formulerte desentraliseringsteoret:

For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same of the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local government to provide the Pareto-efficient level of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions. (Oates 1972:35, Hagen og Sørensen 2006:17)

Pareto-kriteriet sier oss at dersom det ikke er mulig å forbedre situasjonen uten at dette går ut over noen, er tilpasningen effektiv (Johnsen 2007:47).

Staten har altså valgt å gi kommunene et større ansvar for utformingen av velferdstjenestene. Forholdet mellom staten og kommunen kan ses som en prinsipp-agentrelasjon der staten er prinsippal, og har som målsetning å få flest mulig tilbake i arbeid. Kommunene er redskapet for å få dette til.

Kommunene kan anses som agent for staten, de mottar belønning fra staten som motytelse for det bidrag kommunene gjør for å få folk inn i arbeidslivet. For 2011 har staten bevilget ca. 7,2 milliarder kroner til attføringstiltak (Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet for 2011 til Arbeids- og velferdsdirektoratet 10.02.2011). Dette inkluderer både tilskudd til attføringsbedrifter og vederlag til leverandører av konkurranseutsatte tjenester.

Med utgangspunkt i at aktører er rasjonelle og nyttemaksimerende, oppstår det behov for å regulere atferden til kommunene.

Regulering av organisasjonsform

Staten pålegger kommunene å drive virksomheten gjennom aksjeselskaper. Dette innebærer bl.a. at enheten organisatorisk og økonomisk separeres fra den øvrige kommunale virksomheten. Fra et kontrollperspektiv, identifiserer vi følgende konsekvenser av å organisere virksomheten som aksjeselskap i stedet for en alminnelig kommunal virksomhet:

- Virksomheten er ikke underlagt direkte politisk kontroll.
- Virksomheten må ha et eget styre som kan ansvarliggjøres.
- Virksomheten må ha egne vedtekter der formålet må angis.
- Virksomheten må ha eget regnskap som er atskilt fra kommunens øvrige regnskap.
- Virksomheten kan ikke overføre økonomiske midler til eier, ved utbytte, lån eller kapitalnedsettelse uten at dette blir synlig både i regnskap og årsrapporter, eventuelt også i kreditorvarsler.
- Virksomhetens ressurser kan ikke på andre måter benyttes av eier uten etter vederlag til markedspris.
- Virksomheten må ha egne kontrollfunksjoner, som ikke er underlagt noen form for politisk styring, herunder selskapsrevisjon.
- Virksomhetens underlegges egne krav til selskapsrapportering.

Regulering av formål

Formålet til aksjeselskapet skal angis i selskapets vedtekter. Vedtektene kan bare endres av generalforsamlingen (med 2/3 flertall). Selskapsorganene og selskapets ledelse er forpliktet til å jobbe mot de vedtektsfestede formålene. Vedtektene er ment å være

atferdsregulerende. I tillegg kan vedtektene ha en informasjonseffekt, ved at de kan fortelle omverdenen noe om hvilke mål selskapet jobber mot.

Regulering av utbytte

Utbytteforbud innebærer at eierkommunen ikke kan ta ut økonomisk avkastning i tilfelle selskapet går med overskudd. Eier vil imidlertid kunne ta ut innskutt selskapskapital dersom økonomien i selskapet for øvrig tillater det. På den annen side har eier den fulle risikoen for å tape innskutt kapital i tilfelle selskapet går konkurs.

Vurdering

Prinsipal-agentteori forutsetter at det er målkonflikter mellom prinsipal og agent. I dette tilfellet må statens mål anses å være å få flest mulig mennesker inn i arbeidslivet, samtidig som ressursene staten skaffer til veie ikke benyttes til andre formål av kommunen. Ved å benytte aksjeselskapsformen tvinges agenten, kommunene, inn i et regime med egne regulative strukturer som kan bidra til å ivareta statens mål. Som angitt ovenfor, utløser selskapsformen en rekke styrings- og kontrollmekanismer.

Jensen og Meckling (1976) peker på utfordringer knyttet til ulik målstruktur hos prinsipal og agent. Det er vanskelig å lage en fullstendig kontrakt mellom agent og prinsipal, og dette gir agenten rom for selvstendig atferd. Når staten regulerer formålet ved at attføring skal være virksomhetens primære oppgave, bidrar staten til at den kommunale eieren må vedtektsfeste at attføring skal være det primære formålet til selskapet. På denne måten sikrer staten seg gjennom vedtektene til selskapet at kommunen ikke kan jobbe mot mål som strider i mot dette. Man får altså en klar vedtektsfestet formålsbeskrivelse, men vi er usikre på hvor stor direkte atferdsregulerende effekt en slik vedtektsfesting vil ha. Vi anser dette for å være en svak regulering, da måling av atferd mot en overordnet vedtektsbestemmelse kan være vanskelig. Det må legges til grunn at muligheten for målforskyvning fortsatt vil være tilstede, og at det bare er de mest åpenbare tilfellene av brudd på formålsbestemmelsen som vil avdekkes, og som det kan iverksettes sanksjoner mot. Eksempelvis vil i praksis mange av selskapets utgiftsposter kunne henføres som noe som indirekte bidrar til selskapets formål. Funn i case-studier kan også indikere at vedtekts instituttet som styringsinstrument ikke er framtrødende i norsk, kommunal sektor (Gjertsen og Martinussen 2006).

Utbytteforbudet er en inngripende regulering. Den er kontrollerbar, og vil kunne ha en direkte effekt. Mekanismen tvinger kommunene til å holde inntekter fra tilskuddsbasert attføringsvirksomhet i et lukket system, atskilt fra den øvrige kommuneøkonomien.

Kommunen vil dermed ikke ha incentiver for eksempel til å kutte ned på tjenestetilbudet og samtidig benytte sparte midler til andre aktiviteter.

Reguleringen kan bidra til å redusere målkonflikter og opportunistisk atferd med lave kostnader for prinsipalen ("monitoring costs"). På den andre siden, må det antas at agentens kostnader øker ("bonding costs"), bl.a. fordi denne tar all økonomisk risiko for virksomheten. Kommunene står all hovedsak for investeringskostnader, selv om staten tilbyr noe investeringskapital ved etablering. Kommunen har ingen mulighet for å ta ut økonomisk gevinst, samtidig risikerer kommunen å måtte dekke økonomiske tap. Dersom denne risikoen skal reduseres, må staten legge tilskuddet så høyt at det er akseptabelt for kommunen. Settes tilskuddet for høyt, vil imidlertid dette igjen på sin side innebære at staten risikerer å betale for mye for tjenesteproduksjonen. I følge teorien, bør styringen og kontrollen av agenten økes til det omfang hvor summen av kostnadene blir lavest (Busch et. al. 2009:92). I henhold til dette, bør staten derfor gjøre fortløpende vurderinger av tilskudd for å finne det nivået som er tilstrekkelig for at kommunene setter ressurser inn i attføringsvirksomhet. Kommunene vil på sin side tilpasse aktiviteten i forhold til nivået på tilskuddene.

I tillegg til at aksjeselskapsformen innebærer mulighet til å vedtektsfeste formål, og kontrollmekanismer i forhold til økonomiske overføringer fra virksomheten til kommunen, innebærer selskapsformen også at staten som prinsipal får tilgang til ulike informasjonskilder. Dette kan bidra til å redusere informasjonsgapet mellom prinsipalen og agenten. I følge Jensen & Meckling (1976) sitter ikke prinsipalen med den samme informasjonen som agenten, og vet dermed ikke om agentens atferd er i samsvar med de kontrakter som er inngått. I følge Busch og Vanebo (2007) muliggjør dette opportunistisk atferd hos agenten. Ved å regulere selskapet som selvstendig rettssubjekt, må selskapet skille ut og fremstille alle sine økonomiske anliggende og dermed har prinsipalen tilgang til informasjon om hvordan selskapet benytter sine tilskudd fra staten.

7.3.3 Statlig regulering sett i lys av institusjonell teori

I den norske Makt- og demokratiutredningen er det vurdert endringer i velferdssektoren med hensyn til økt grad av privatisering, konkurranseutsetting og endrede organisasjonsformer, NOU 2003:19 pkt. 5. Det konkluderes med at endringer er skjedd på et kognitivt plan:

Den kognitive forskyvningen som er nødvendig for å få til dyptgripende endringer i velferdsstaten har allerede funnet sted. Ingen av de politiske partiene har tatt noe klart standpunkt mot denne utviklingen. På kommunalt nivå er det heller ingen aktiv motstand, bortsett fra hos Kommuneforbundet.

I Nederland har Van Thiel påvist at mange privatiseringsvirkemidler i nederlandsk offentlig sektor i mindre grad er preget av [rational comparisons of possible costs and benefits of such privatization, but rather by fashion, imitation, and a desire to jump on the bandwagon] (Van Kersbergen og Van Waarden 2001:44).

Staten som yter økonomiske bidrag til kommunal utførelsesvirksomhet, må anses å være en del av de tekniske omgivelsene til kommunen og den aktuelle enheten som produserer utførelsestjenester. I tillegg setter staten krav som påvirker kommunene. Staten er dermed også en del av kommunes institusjonelle omgivelser. Uavhengig av begrunnelse for de statlige kravene, må det antas at kommunene tilpasser seg disse kravene. Kravene er nedfelt i formelle regler, og etterlevelse vil bidra til legal legitimitet for kommunen. Da kravene også er stilt som vilkår for økonomiske bidrag, vil tilpasning også kunne skje ut fra nyttebetraktninger. Dette gir pragmatisk legitimitet.

De institusjonelle kravene som staten påfører kommunen, kan henføres til Scotts regulative pilarer. Kommunene er et instrument for staten, og skal produsere utførelsestjenester. Logikken er basert på hensiktsmessighet.

Obligatoriske krav til organisasjonsformen aksjeselskap innebærer at kommunene fratras muligheten til å velge den organisasjonsform som de mener passer best i forhold til de oppgaver som skal løses. Dette kan være i strid med de anbefalinger KS gir for god eierstyring:

...Det er eiers ansvar å sikre en selskapsform som er tilpasset virksomhetens formål, eierstyringsbehov, markedsmessige forhold og konkurranseregulering. Skal selskapet ta risiko og operere i et marked bør det etableres et selskap med begrenset ansvar. Der selskapet skal yte tjenester til eierne i egenregi kan både interkommunale selskap og foretak være hensiktsmessige former. Stiftelser er ikke anbefalt for virksomhet som krever eierstyring. (KS anbefaling s. 9)

Organisasjonsformen som sådan tas for gitt, og det kan hevdes at dette er institusjonalisert på et kognitivt nivå. Vår vurdering er imidlertid at organisasjonsformen, eller utbytteforbud ikke kan være mål i seg selv, men midler til å oppnå økt effekt for de menneskene som står utenfor arbeidslivet og for staten som tar store deler av den økonomiske belastningen både ved at mennesker står utenfor arbeid. Spørsmålet er da om de institusjonaliserte kravene isolert bidrar til måloppnåelse, eller om disse faktisk kan bidra til å svekke statens mål.

Fra Bærum kommune vet vi at det er skutt inn ca. 10 millioner i egenkapital i Mølla Kompetansesenter AS (Kilde: intervju med hhv. ordfører og økonomiansvarlig). Dette er risikokapital som kommunen ikke får igjen ved en eventuell konkurs i selskapet. Kapitalen er også skutt inn uten garantier for framtidige økonomiske bidrag fra staten gjennom tilskudd eller vederlag for tjenester. Dette kan tyde på at kommunene tar det for gitt at den skal bidra til attføringsvirksomhet, mer eller mindre uavhengig av framtidige statlige rammebetingelser. Kost-nytteperspektivet er altså ikke framtreddende. Dette kan indikere at det fra kommunens side er normative mekanismer som er dominerende. Det er en vilje til å ta økonomisk risiko for å fremme de samme målene som staten har, uavhengig av statlige reguleringer og rammebetingelser.

Vi har en antakelse om at fravær av politisk diskusjon om organisasjonsform i kommunene kan bidra til svekket interesse for attføringsvirksomheten som drives. Fravær av prosess kan således bidra til å svekke de institusjoner som staten egentlig har til formål å etablere eller forsterke ved at politikere mister interesse for områder de ikke har innflytelse på. Som sitert innledningsvis, indikerer KS sine egne undersøkelser at politikere i mange kommuner inntar en passiv holdning til eierskapsrollen når kommunal virksomhet får nye organisasjonsformer.

7.3.4 Oppsummering og konklusjon

Spørsmålet er hvordan statlige krav til kommunale attføringsbedrifter kan påvirke eierstyringen av en slik virksomhet.

Med utgangspunkt i prinsipal-agentteori, er det en konflikt mellom staten som prinsipal og kommunen som agent. Kommunene vil tilpasse seg de krav staten setter på en måte som gir mest mulig økonomisk avkastning, eller som på annen måte bidrar til at kommunene når sine mål. Staten på sin side vil søke å gi reguleringer på en måte som ivaretar statens mål, samtidig som kostnadene blir lavest mulig. Vi konkluderer med at de statlige reguleringene for attføringsbedriftene synes å være inspirert av prinsipal-agent-tenkning. Vi er imidlertid usikre på om kommunene alltid må forutsettes å ville tilpasse seg statlige reguleringer i ren egeninteresse. Vi har indikasjoner på at en kommunes engasjement i attføringsbedrifter ikke utelukkende kan analyseres ut fra rasjonell, økonomisk teori.

Vi har videre indikasjoner på at en kommune kan ha egne normer og verdier som i seg selv kan konstituere institusjoner, oppfatninger, holdninger og handlinger, som kan bidra til at staten når sine egentlige mål med sitt engasjement i attføringssektoren. Ved å påføre kommunene organisasjonsformer uten mulighet for å påvirke dette valget, antar vi at dette kan medføre svekket politisk engasjement for området. Dette kan ytterligere forsterkes ved at organisasjonsformen aksjeselskap medfører at området unntas direkte politisk styring, med påfølgende passive holdninger til eierskapet på det politiske nivået i kommunene.

7.4 Forskningsspørsmål 3 - Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?

7.4.1 Innledning

Spørsmålet om hvordan Bærum kommune ivaretar sine eierinteresser i Mølla Kompetansesenter AS vil besvares ved å identifisere virkemidler eier benytter for å fremme sine interesser. Vi vil imidlertid også vurdere andre mekanismer enn de formelle og vedtatte virkemidler. Disse virkemidlene og mekanismene vil så vurderes i lys av prinsippal-agentteori, stewardship-teori og institusjonell teori. Først vil vi imidlertid identifisere de sentrale eierinteressene til Bærum kommune.

7.4.2 Identifisering av Bærum kommunes motivasjon for eierskap i Mølla kompetansesenter AS?

Innledning

Vi skal her identifisere Bærum kommunes motivasjon for å eie Mølla kompetansesenter AS. Vi vil ta utgangspunkt i styrende dokumenter, og deretter sammenholde data fra dokumentstudiene med informasjon fra representanter for henholdsvis eier, styre og selskapsledelse. Vi vil se om det er sammenfall eller avvik i oppfatning av mål. Vi vil vurdere målene i forhold til legitimitet og effektivitet.

Våre undersøkelser indikerer at skillet mellom mål og virkemiddel med hensyn til økonomi ikke er helt klart. Vi oppfatter at dette er et spenningsfelt.

Styrende dokumenter

Mølla Kompetansesenter AS var frem til 30.06.2002 organisert som et tjenestested i Bærum kommune og en del av en hierarkiske struktur underlagt rådmannen. Fra 01.07.2002 ble organisasjonen omgjort til et kommunalt foretak (KF). I forbindelse med gjennomgang av budsjett og forslag til endringer av vedtekter i det kommunale foretaket høsten 2008, besluttet kommunestyret at selskapet skulle omgjøres til et selvstendig rettssubjekt og som et aksjeselskap.

Ved etableringen av aksjeselskapet definerte eierne formålet til selskapet i vedtektene jf. § 3. Der fremkommer det:

Selskapet skal ha som formål å gi mennesker med behov for bistand en mulighet til å få og beholde et arbeid i det ordinære arbeidsliv. Mølla Kompetansesenter skal være en sentral aktør i forhold til fagutvikling og forskning innenfor arbeidslivsspørsmål og skal også kunne gi utdanningstilbud innenfor de forannevnte fagområder.

Med utgangspunkt i det definerte formålet til selskapet, velger vi en todeling i vår videre analyse:

- Delmål 1:** Gi mennesker med behov for bistand en mulighet til å få og beholde et arbeid i det ordinære arbeidsliv.
- Delmål 2:** Være en sentral aktør i forhold til fagutvikling og forskning innenfor arbeidslivsspørsmål og skal kunne gi utdanningstilbud innenfor de forannevnte fagområder.

Bærum kommune gir uttrykk for at de har etablert Mølla Kompetansesenter AS for å bistå mennesker til å få og beholde et arbeid i det ordinære arbeidsliv. I tillegg ønsker eier at selskapet skal være en spydspiss når det gjelder fagutvikling og forskning innenfor arbeidslivsspørsmål og skal kunne tilby utdanningstilbud.

Første delen av formålet til selskapet er i tråd med de statlige føringer som ligger i forskrift for arbeidsmarkedsbedrifter, som primært handler om å bistå eller hjelpe mennesker som er utenfor arbeidslivet inn eller tilbake til en arbeidssituasjon. Dette er også i tråd med den overordnede nasjonale strategien som ligger i "Arbeidslinja" som har vært rådende i norsk politikk siden 1990-tallet (regjeringen, tilgjengelig: www.regjeringen.no, [13.03.2011]).

Vi ønsker også å undersøke eiers begrunnelse for å gi selskapet et utvidet formål i forhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak. I forskriften fremkommer det i § 1-1 at hovedformålet til forskriften er å [styrke tiltaksdeltakernes muligheter til å få eller beholde arbeid ved å fastsette hvordan ulike arbeidsrettede tiltak eller andre tjenester skal være utformet].

Eier implementerer forskrift om arbeidsrettede tiltak gjennom vedtektene til selskapet. I vedtektene fremkommer det under § 9 – Anvendelse av overskudd:

Selskapet har ikke ved sin virksomhet til formål å skaffe aksjeeierne økonomisk utbytte. Overskudd skal tillegges selskapets disposisjonsfond som igjen skal anvendes til dekning av eventuelle underskudd eller til fagutvikling og forskning. Dersom selskapet oppløses skal eventuell likvidasjonsgevinst tilfalle formålet.

Vi vurderer vedtektene å være i samsvar med forskrift om arbeidsrettede tiltak. Eier kan ikke ta ut utbytte fra selskapet. Ut fra vedtektene må det sluttet at selskapets formål, og eiers motivasjon for opprettelse av selskapet ikke er av økonomisk karakter, men av velferdspolitisk og ideell karakter.

Eiers oppfattelse av eierskap til Mølla kompetansesenter AS

I intervjuer med henholdsvis ordfører Odd Reinsfelt og leder for Utvalg for eierstyring og eiendom, Bjørn Røtnes i Bærum kommune så er første del av formålet svært godt kjent. Begge gir uttrykk for den samfunnsmessige gevinsten formålet til Mølla har. Ordfører gir uttrykk for at hele kommunestyret er stolt av Mølla og det fremkommer i følgende utsagn: [...kommunestyret har vært glad i Mølla. Kommunestyret har vært glad i de resultatene Mølla har levert] (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011).

Verken Reinsfelt eller Røtnes gir uttrykk for eller identifiserer delmål 2 for selskapet som et sentralt aspekt i intervjuene. Eier gir gjennom flere utsagn uttrykk for at formålet er av en idealistisk karakter.

Reinsfelt tydeliggjør med følgende utsagn hva som er formålet:

...Fordi hensikten med øvelsen er jo ikke å skape penger og avkastning i retning eieren. Hensikten er å hjelpe mennesker. Så får det nå koste det koster, men skal styres med vett og fornuft og ikke sløses med eierens midler – selv om de nå er virksomhetens midler – de er jo ikke eierens. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Eier understreker her at selskapet skal styres med vett og fornuft – det må altså være en positiv balanse mellom inntekter og utgifter. Utvalgsleder Røtnes understreker dette med et økonomisk perspektiv og uttaler:

...Så liksom den klassiske eierstyringen med å maksimere profitt den er ikke veldig fremtredende – vi er opptatt av at det skal være en sunn økonomi i den forstand at man ikke skal bruke mer penger enn det man har. (Intervju, utvalgsleder Bjørn Røtnes, 02.02.2011)

Vi oppfatter at Bærum kommune skiller mellom det som er eierstyring og det som er målet med eierskapet, ved at de henholdsvis har utarbeidet “retningslinjer” for sitt eierskap og “arbeidsrutiner” for utvalg for eierstyring og eiendom.

Utvalgsleder Røtnes understreker at eierskapet til selskapet fremkommer gjennom selskapets vedtekter. Vi har ikke grunnlag for å slutte at det er andre hovedformål enn de som er nevnt i vedtektene, at selskapet har andre formål enn de rent ideelle. Videre slutter vi ut fra intervjuene at representanter for eier ser på økonomi som et virkemiddel for å fremme formålet – ikke et mål i seg selv.

På den andre siden uttrykker ordfører at opprettelsen av Mølla kompetansesenter AS som et selvstendig rettssubjekt i hovedsak skyldes statens krav til organisering. Ordfører uttaler følgende:

...Du kan si det sånn helt opprinnelig så ville nok Bærum kommune nok ha innrettet Mølla som en kommunal etat – kommunalt tjenestested. Og det er jo altså statens forlangende selskapsform for å få tilskudd. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Ut i fra dette kan vi trekke de konklusjoner at Bærum kommune sine interesser i å eie Mølla kompetansesenter AS knyttes til to forhold:

- På den ene siden ønsker Bærum kommune ut i fra et verdimessig og velferdspolitisk ståsted å bistå mennesker tilbake til arbeidslivet, som er i samsvar med delmål 1 i formålet til selskapet.
- På den andre siden har Bærum kommune en interesse i å få tilført økonomisk tilskudd fra staten for å drive denne type tiltak.

Styret og ledelsen sin oppfattelse av eierskap

Begge delmålene kommuniseres enhetlig i sentrale dokumenter for selskapet som Strategisk Plan 2010-2013 og Verdidokumentet. Begge dokumentene er godkjent av styret. I selskapets strategiske plan er det delmål 1 som utelukkende problematiseres. Vi oppfatter at dette er styrets og daglig ledelse sin første prioritet. Gjennom intervjuer med henholdsvis styreleder, Ingjerd Schou og nestleder i styret, Kåre Hagen vil vi hevde at delmål 1 i formålet er det som kommuniseres tydeligst.

Hagen har en noe bredere tilnærming til formålet – han peker på endringer i folks evne til å klare seg videre i livet som målet, og ikke direkte knyttet til arbeid.

Så... er det helt klart...at vi i styret ville vært enig om at den gode måloppnåelsen er jo det at de folka som er innom hos oss og som får påfyll av et eller annet slag, at de klarer seg i videre i livet på egenhånd. (Intervju, nestleder i styret, Kåre Hagen, 21.01.2011)

Styreleder gir uttrykk for at godt faglig arbeid med delmål 1 sikres gjennom fagutvikling.

... Det er også viktig at en attføringsbedrift er kreative og finner gode og nye løsninger for de som de jobber med. De skal jobbe offensivt – og min opplevelse er at alle på Mølla er innstilt på å klare dette. (Intervju, styreleder Ingjerd Schou, 16.12.2010)

Vi antar dette utsagnet omfatter fagutvikling, forskning og utdanning.

Mølla kompetanseseter AS kommuniserer gjennom sine hjemmesider (www.moella.no), at de er en leverandør av arbeidsmarkedstiltak for NAV. Også fagutvikling presenteres der som en sentral del av organisasjonen. Vi kan blant annet lese at selskapet tilbyr studiepoenggivende videreutdanning i samarbeid med Høgskolen i Akershus. Selskapet har også utgitt fagboken "Døråpner til arbeidslivet" (2010) på Universitetsforlaget.

Hvorvidt økonomi som sådan er et mål eller et virkemiddel fremstår noe mer utydelig fra styret og ledelsens side. I selskapets strategisk plan presenteres økonomiske mål som det viktigste for selskapet i kommende planperiode: [Å nå budsjetterte resultat i kommende periode er dermed prioritet nummer en!] (Strategisk Plan 2010-2013).

De konkrete økonomiske målsettinger i strategisk plan 2010-2013 for selskapet er å gå i balanse i 2011, 300 000,- kroner i pluss for både 2012 og 2013 av et total budsjett i 2011 på ca. 40 millioner kroner. I og med at resultatet er av begrenset omfang, tolker vi det dit hen at

dette er i tråd med eiers uttalelser om at det handler om en sunn økonomi. Vi vil dermed hevde at styrets og selskapets ambisjoner er i samsvar med eiers.

I intervjuene med henholdsvis daglig leder, Elisabeth Johansen og økonomisjef, Morten Løvvald ble forholdet mellom formål og økonomi i stor grad problematisert. Daglig leder og økonomisjef illustrerer dette spenningsforholdet gjennom følgende to utsagn;

Det primære er jo for de tiltakene som avkrever formidling, at folk kommer i jobb og får en vanlig jobb, for å beholde en jobb. Det er vårt viktigste mål. På en annen side så er det sånn at hvis ikke vi sørger for å ha en trygg og god økonomi så kommer folk heller ikke i jobb. (Intervju, daglig leder Elisabeth Johansen, 11.11.2010)

Det er klart at hvor – det går jo en grense hvis du setter – si det at du fokuserer på dette med resultat – få folk ut i jobb – det er jo det vi måles på ute i attføringsverden og for så vidt måles på her også. Hvis du setter på mer ressurser og bruker mer penger på å rekruttere de beste veilederne, så ville man forvente at man får bedre resultater, men så er det ikke så enkelt for det er, du styrer jo ikke selv hvilke deltakere du får, det er litt tilfeldig – det kan variere fra år til år, det kan være flaks og det kan være uflaks og det ene med det andre. Men det som blir utfordringen, det er jo å finne balansen mellom resultat og økonomi – hvis du har en veldig god økonomi og et veldig dårlig resultat, så har du brukt for lite penger. (Intervju, økonomisjef Morten Løvvald, 17.01.2011)

Både daglig leder og økonomisjef fremhever først og fremst delmål 1 i formålet. Hvorvidt denne vektleggingen av formålet er tilfeldig, har vi gjennom vår metodiske tilnærming begrenset mulighet til å avklare. Vi kan anta at dersom vi hadde intervjuet for eksempel leder for fagutvikling i selskapet ville selskapets delmål 2 om fagutvikling, forskning og utdanning blitt vektlagt i større grad.

Selv om Strategisk Plan 2010 – 2013 som et offisielt styringsdokument peker på fagutvikling, forskning og utdanning, vil vi hevde at styret og daglig ledelse i selskapet tenderer til i størst grad å fokusere på delmål 1 i vedtektenes formålsbestemmelse.

Oppsummering og vurdering

Det framgår av selskapets vedtekter at formålet til virksomheten er å hjelpe mennesker å beholde og få arbeid (delmål 1), samt drive fagutvikling, forskning og utdanning (delmål 2). Det er konsensus mellom representanter for eier, styre og ledelse om at delmål 1 i formålet er det viktigste.

Når det gjelder delmål 2 kan det se ut til at det i større grad vektlegges av styret og daglig ledelse i selskapet enn av eier. I forbindelse med utarbeidelse av vedtekter for selskapet antar vi at styret og daglig ledelse har vært aktive med utforming av delmål 2 i formålet. Vi kan anta at delmål 2 bidrar til å skape normativ legitimitet, ved at disse formålene oppfattes som "riktige" blant selskapets institusjonelle omgivelser, som utdannings- og forskningsmiljøer, politiske miljøer og blant potensielle arbeidstakere. Vår antagelse knytter seg spesielt til selskapets strategiske plan og verdidokument, der vi legger til grunn at selskapets utvidede formål har sammenheng med selskapets behov for legitimitet gjennom en utvidet formålsformulering.

Bærum kommunes interesse i å eie Mølla kompetansesenter AS er også knyttet til å få tilskudd fra staten. For å sikre sine økonomiske interesser, har eier vært nødt til å tilpasse seg statens reguleringer. Vi har belegg for at kommunens valg av organisasjonsform ikke er gjort ut fra at selskapsformen som sådan bidrar til å fremme eiers interesser, men for å skape legal og pragmatisk legitimitet overfor en viktig del av virksomhetens tekniske omgivelser, NAV.

I og med at eiers interesser primært knytter seg til målet om å få mennesker ut i arbeid (delmål 1), legger det en del føringer for hvordan eierskapet til selskapet skal utøves. I følge utsagn fra både eier, styret og selskapets ledelse er resultatet av attføringstjenestens målbarhet vanskelig å måle og dermed lav. Ved en gjennomgang av selskapets hjemmesider ser vi at tjenesten Mølla kompetansesenter AS leverer tilpasses den enkelte bruker;

Vår faglige og metodiske tenkning baserer seg på at mennesker er forskjellige. Vi trenger derfor en differensiert teori- og metodekompetanse, og jobber ikke bare med èn forståelse og èn metode." (Verdidokument, Mølla kompetansesenter AS)

Dermed kan vi si at oppgavens programmerbarhet ikke er perfekt. Ved å knytte dette til den normative styringsmodell, vil vi si at Bærum kommunes styringsmetode i følge Busch og Vanebo (2003) bør utformes med en normstyring.

	Oppgavens programmerbarhet	
Resultatenes målbarhet	Perfekt	Ikke perfekt
Høy	Atferds- eller resultatkontroll	Resultatkontroll
Lav	Atferdskontroll	Normstyring

Tabell: Ulike former for kontroll av opportunistisk atferd (Busch og Vanebo 2003:123)

I samsvar med det som anføres av Busch og Vanebo (2003:124) vil det si at Bærum kommune som eier må legge til rette for [...en strategi som retter seg mot å redusere målkonflikter mellom agent og prinsipal].

Det blir viktig at Bærum kommune legger til rette for [...å bygge opp en organisasjonskultur hvor medarbeiderne i selskapet identifiserer seg med organisasjonens mål]. I følge Busch og Vanebo (2003:124) blir da måloppnåelsen [...viktig for den enkelte medarbeider. Ikke ut i fra egen nytte, men fordi målene i seg selv synes verdifulle].

7.4.3 Hvilke virkemidler benytter Bærum kommune for å fremmet formålet til selskapet?

Gjennom intervjuer og dokumentstudier, har vi identifisert noen forhold som kan bidra til å fremme eiers mål. Vi understreker at vi ikke har gjort ekstensive undersøkelser, og at våre funn i stor grad baserer seg på de forhold respondentene har vektlagt under intervjuene. Intervjusituasjonen kan ha påvirket temaene. Det regulative rammeverket for kommuner og aksjeselskaper gir instrumenter som skal bidra til å fremme eiers interesser gjennom styring og kontroll. Vi har vært interessert i å vurdere også andre virkemidler enn de rent regulerende.

Vi identifiserer følgende sentrale virkemidler som Bærum kommune benytter for å ivareta sine formålsinteresser i Mølla kompetansesenter AS:

- Valg av styrerepresentanter
- Personlig engasjement
- Dialog gjennom utvalg for eierstyring og eiendom
- Økonomikontroll

Som generelle observasjoner, vil vi framheve vektleggingen av valg av styremedlemmer, samt ordførers personlige engasjement for virksomheter som Mølla kompetansesenter AS.

Valg av styrerepresentanter

På samme måte som i KS anbefalingen, tillegges valg av styrerepresentanter stor vekt for Bærum kommune som eier. Utvalg for eierstyring og eiendom er slik vi oppfatter det valgkomité for generalforsamlingen og fremmer forslag til endringer og nye styrerepresentanter i de selskaper Bærum kommune har eierinteresser i. Bærum kommune har ingen nedskrevet politikk for valg av styrerepresentanter, men utvalgsleder, Røtnes beskriver generelle kvalifikasjonskrav som er viktig for kommunen. Dette er:

- Stor interesse for fagområdet
- Politisk erfaring
- Næringslivsbakgrunn

På samme måte som utvalgsleder, fokuserer ordfører på generelle personlige egenskaper ved styremedlemmene. Ordfører legger imidlertid stor vekt på styremedlemmenes "renommé". Ordfører mener at dette er avgjørende for å sette fokus på attføringsbransjen, og i den sammenheng har styremedlemmenes status stor betydning.

Styret i Mølla kompetansesenter AS består av styreleder Ingjerd Schou som var statsråd i Sosialdepartementet fra oktober 2001 til juni 2004, og nå representant for Østfold Høyre på Stortinget. I tillegg er nestleder i styret Kåre Hagen som er førsteamanuensis på institutt for offentlige styringsformer på BI.

Styret er mellomledet mellom prinsipalen – eier, og agenten – selskapet. Under forskningsspørsmål 1 diskuterte vi bortfall av rådmannen og kommuneadministrasjonen i styringskjeden når kommunale virksomheter omdannes til aksjeselskap. Med unntak av de

alminnelige lovfestede virkemidlene som gjelder styring og kontroll av Bærum kommune, oppfatter vi at Bærum kommunes vektlegging av styrets rolle, kan anses som et substitutt for rådmannsfunksjonen i alminnelig kommunal virksomhet. Samtidig oppfatter vi at styret i Mølla kompetansesenter AS har stor grad av frihet, så lenge man opererer innenfor det relativt vide vedtektsfestede mandatet til selskapet. Vi mener å ha belegg for at relasjonen mellom kommunen som eier og selskapet representert ved styret i en viss utstrekning baseres på tillit, mer enn styring og kontroll. I lys av Stewardship-teori, kan vektlegging av personlige egenskaper og identifisering med selskapets mål og verdier indikere at styret har en forvalterrolle.

Personer som identifiserer seg sterkt med bedriften er mer sannsynlig å bli forvaltere i prinsippal-steward relasjoner enn personer som i mindre grad identifiserer seg med bedriften.... Personer som bruker personlig makt som basis for å påvirke andre er mer sannsynlig å bli forvaltere i prinsippal-steward relasjoner enn personer som bruker organisatorisk makt. (Davis et. al. 1997)

I den regulative pilaren knyttes de relasjonelle systemene til formell makt og myndighet. Et styre har myndighet og formell makt gjennom aksjelovgivningen og eventuelle presiseringer i selskapsdokumentene. Et aksjeselskap uten et styre, vil for øvrig være lovstridig, og savne legal legitimitet. Vi mener imidlertid å ha belegg for at Bærum kommune i sin utvelgelse styremedlemmer vektlegger autoritet gjennom personlig makt. Mens myndighet springer ut av regulative institusjonelle bærere, springer autoritet ut av normative bærere. I følge Busch og Vanebo (2003) gir Suchman (1995) uttrykk for at normativ legitimitet kan ha ulike former. Den normative legitimiteten knyttes blant annet til lederens personlighet og karismatiske evner, det vil si den aksepten som en leder oppnår på grunn av sin personlighet, overføres til organisasjonen, Busch og Vanebo (2003:94).

Vi ser at Bærum kommunes innfallsvinkel til valg av styremedlemmer kan ha betydning i den videre relasjonsskjeden i selskapet. Med hensyn til egenskaper hos daglig leder, framhever styreleder daglig leders engasjement for mennesker. I følge styreleder må en daglig leder i en attføringsbedrift inneha følgende egenskaper:

Videre er det viktig at daglig leder er glad i mennesker, viser åpenhet, kjenner godt til målene for selskapet, er lojal mot også de ansatte, god kontroll over økonomien, viser til god framdrift for selskapet. (Intervju, styreleder Ingjerd Schou, 17.12.2010)

Vi slutter at eiers utgangspunkt for å velge styreleder kan ha innvirkning på hvilke egenskaper styrets leder vektlegger hos daglig leder i selskapet. Stewardship-teori er en

måte å se på utviklingen av ledelse i ulike kulturer og hvordan ulike kulturelle forhold kan påvirke ledelse. Teorien sier noe om hvilke ledelsesform som er å anbefale og hvordan mer bruk av relasjonskompetanse kan utvikles i organisasjoner.

I vårt intervju med daglig leder i Mølla kompetansesenter AS kom vi avslutningsvis inn på hva som er avgjørende for at selskapet fremmer sitt formål. Hennes umiddelbare respons var at det handler om ledelse.

I samtale med økonomisjefen i Mølla kompetansesenter AS fikk vi forståelse av at han savnet mer økonomifokus fra styrets side. Vi anser dette som naturlig, da det ligger til hans rolle å ivareta dette perspektivet. I følge informasjon fra våre respondenter innehar styret i selskapet en bred kompetanse for å fremme formålet til selskapet. En av representantene er valgt ut fra sin økonomikunnskap.

Når vi ser dette fra eiers ståsted vil vi hevde at økonomifokuset i mindre grad vektlegges, men at Bærum kommunes innfallsvinkel til valg av styremedlemmer er tuftet på personlig makt og personer som sterkt identifiserer seg med selskapets formål.

Personlig engasjement

Den politiske ledelsen i Bærum kommune med sine 200 tjenestesteder og eierskap til 10 selskaper og foretak, har et mangfold å ivareta. I intervjuet med ordfører ble det tydelig for oss at han har et stort engasjement for sitt eierskap til kommunens attføringsvirksomheter.

[...det er jo tross alt 51 folkevalgte kommunestyrerepresentanter som i realiteten er eiere her. De har jo ulike interessefelt...

....Nå er det tilfeldig slik at jeg da – på grunn av min interesse fra den tiden jeg var i arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening har vært en støttespiller jeg for slike virksomheter jeg også som ordfører – så de har jo fått betydelig oppmerksomhet fra min side i alle fall. Og det vet de også om at den type virksomheter setter vi enormt stor pris på og ha og vi er godt utrustet med dem i Bærum kommune]. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Ordføreren var tidligere leder for arbeidsmarkedsbedriftenes landsforening, det som er forløperen til dagens arbeidsgiver- og interesseorganisasjonen Attføringsbedriftene. Under intervjuet med Reinsfelt kom det blant annet frem at han hadde skrevet et oppgave om den samfunnsøkonomiske gevinsten av å integrere flere mennesker inn i arbeidslivet, ikke bare økonomisk, men også i forhold til de menneskelige aspektene.

Vår antagelse er at dette engasjementet har hatt betydning for ivaretagelsen av kommunens eierinteresser i kommunens attføringsbedrifter. Det personlige engasjementet i seg selv har vært et virkemiddel for å ivareta eiers interesser. Blant annet var Bærum kommune en av de første kommunene i landet som etablerte en barnehage i regi av en attføringsbedrift. Ordføreren var aktiv med i forhold til å fremme denne muligheten. I intervjuet med ordfører fremkom det at han så muligheten til å kunne få tilført statlige midler gjennom to ulike kilder, både til barnehagedrift, samt attføringstilskudd gjennom statlige arbeidsmarkedstiltak.

Ut i fra ordførers tro på attføringsbedriftenes rolle i kommunen, er vår antagelse at det har festet seg et inntrykk og at det nesten tas for gitt at institusjonene attføringsbedrifter bare har edle hensikter. Det kan til en viss grad fremstå som om attføringsbedriftene som bransjen i Bærum kommune i seg selv får har en kognitiv legitimitet. I følge Busch og Vanebo (2007:94) [stilles ikke spørsmål om organisasjonen fortjener legitimitet].

Fra selskapets side, både styret og daglig ledelse fremstår ikke denne kognitive legitimiteten like tydelig, og de etterspør at eier legger enda mer til rette for forutsigbarhet. Nestleder i styret sier følgende om eierstyring: [...Jeg tror at en aktiv god styring – det ville jo vært mye mer at kommunen holdte på å si kjøpte tjenester]. (Intervju, nestleder i styret, Kåre Hagen, 21.01.2011)

Daglig leder utdyper eierstyring på denne måten:

...På den annen side tror jeg at dersom vi hadde hatt en eierstrategi i retning av at Bærum kommune med sine aksjer ville bruke MK i mye større grad knyttet til problematikk innen et inkluderende arbeidsliv så hadde det, forutsatt at alle innkjøpsregler og alt blir fulgt allikevel, de juridiske aspektene, så hadde det gitt oss en enda tydeligere retning og forutsigbarhet. (Intervju, daglig leder, Elisabeth Johansen, 11.11.2010)

Kommunen på sin side mener å ha lagt til rette for en eierstrategi som skal ivareta og gi utførelsesbedriftene bedre forutsigbarhet. I følge ordfører har kommunen gjennom et kommunestyrevedtak besluttet at kommunen skal benytte utførelsesbedriftene til kjøp av egne tjenester.

...Bærum kommunestyre for mange, mange år siden etter min oppfordring hadde gjort et vedtak om der tingene ellers stod likt i slike anbudsprosesser så skulle vi foretrekke våre egne arbeidsmarkedsbedrifter. Det er vedtatt av Bærum kommunestyre. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

På den ene siden etterspør selskapet mer forutsigbarhet og mer aktiv eierstyring. På den andre siden mener kommunen å ha lagt til rette selskapet gjennom kommunestyrevedtak. I og med at vi gjennom våre intervjuer tydelig oppdager en eier som har et personlig engasjement, men likevel oppleves ikke dette hos selskapene. Vi spør oss da om, hvilke mekanismer er det som skaper dette gapet?

For å kunne svare på det vil vi vurdere de andre faktorene som Bærum kommune vektlegger for å ivareta sine formålsinteresser, og se om det er noen hull som kanskje kan tettes, eller at vi gjennom annen teori kan forklare dette.

Dialog gjennom Utvalg for eierstyring og eiendom

Bærum kommune har i den siste kommunestyreperioden etablert utvalg for eierstyring og eiendom. Utvalgsleder, Bjørn Røtnes forklarer etableringen med følgende utsagn;

...Dette er et nytt utvalg i denne valgperioden fordi vi så jo at dette med eierstyringen var litt haltende, den skjedde litt sånn rituelt preget en gang i året, hvor formannskapet som det organet som på en måte hadde møter – avholdt generalforsamlinger – de møttes en gang og så litt på hverandre, så litt på noen papirer og så var styreleder tilstede også gjennomførte ordføreren møte også var det liksom det. Det ble litt lite profitt og også litt sånn bevisstløst i forhold til styringen av dette og de facto da ordføreren som leder av formannskapet og til dels også gjennomførte egne generalforsamlinger – generalforsamling utenom at formannskapet var involvert også. (Intervju, utvalgsleder Bjørn Røtnes, 02.02.2011)

Intensjonen med opprettelsen av utvalg for eierstyring og eiendom har sammenheng med at kommunen ønsket å fremstå som en mer profesjonell eier, utarbeide rutiner som skulle sikre eiers interesser i større grad, samt skape et større engasjement blant en større andel av de folkevalgte i kommunen.

Utfordringen for utvalget er som Røtnes peker på og å vurdere hvorvidt selskapet gjør en god jobb eller ikke ut i fra det formålet som selskapet har. I vår gjennomgang av eiers interesser for å eie Mølla kompetansesenter AS, så vi at kommunen hadde to hovedinteresser, det ene handlet om å få tilført statlige tilskudd og det andre å fremme formålet til selskapet. Når vi ser på konsekvensene av at det personlige engasjementet og at det i seg selv skapte en kognitiv legitimitet, vil vi hevde at dette medfører ytterligere vanskeligheter med å bedømme hvorvidt selskapet leverer gode tjenester eller ikke.

Utgangspunktet til kommunen med opprettelsen av utvalget for eierstyring og eiendom må vi si knytter seg til å øke den normative legitimiteten som eier. Det vi likevel ser at den også kan bidra til å skape et tettere samarbeid mellom eier og selskap og utfordre hverandre mer på det faglige plan.

I intervjuer med henholdsvis både styre og daglig ledelse i selskapet etterspør de at eier tar større del i å vurdere selskapets måloppnåelse. Ut i fra et prinsipal-agent forhold er dette forståelig. I og med at eier ikke har noe økonomisk avkastning, bør eier i større grad vurdere verdien av produksjonen i selskapet – altså hva er verdien av den bistanden Mølla kompetansesenter har gitt? Vi kjenner til at selskapet selv jobber med å definere gode måleindikatorer for sitt arbeid. I intervju med nestleder i styret fikk vi forståelse for at han har vært delaktig i dette arbeidet gjennom deltagelse i dialogmøter med "deltakerne" som Mølla kompetansesenter jobber med. I intervjuet med Kåre Hagen sier han [...kan vi i Mølla etablere gode mål for vår virksomhet?].

Økonomikontroll

Som vi så i vår vurdering av selskapets mål, gjorde vi innledningsvis en avklaring av at økonomi ikke er et mål, men et virkemiddel i å fremme eiers formålsinteresser. Fra selskapet sin side handler det om en trygg og forutsigbar økonomi for å fremme formålet om å få flere mennesker ut i arbeid.

For eier er det økonomiske perspektivet todelt. Som vi har sett er eierinteressen også knyttet til det økonomiske målet om å få tilført statelige tilskudd. På en annen side er selskapets økonomiske likviditet avgjørende for å ivareta eiers formålsinteresser. Derfor har Bærum kommune ved opprettelsen av aksjeselskapet tilført selskapet 10 millioner i egenkapital. Det er av stor interesse for Bærum kommunes både i forhold til den legale og normative legitimitet at Mølla kompetansesenter AS ikke går konkurs. Det vil skade eiers legitimitet.

I intervjuet med daglig leder, Elisabeth Johansen fikk vi forståelsen for at eiers fokus på økonomi fremstod som en mild form for kontroll. Hun sier følgende: [Så langt mener jeg at det er de økonomiske rammebetingelsene vi blir kontrollert mot].

Med utgangspunkt i vår antagelse om at eier ved å tilføre selskapet en egenkapital med stor grad av usikkerhet, har andre incentiver for sine eierinteresser enn økonomikontroll i seg selv. I og med at selskapsformen skaper en større grad av usikkerhet knyttet til konkurs, må eier til en viss grad også kontrollere de økonomiske forhold i selskapet. Om vi ser dette i et større perspektiv, kan vi forklare dette med at eier som sådan egentlig har alt å tape og dermed løper en stor risiko.

Det at styre og daglig ledelse i selskapet opplever økonomisk kontroll har en direkte oppdragende effekt på spesielt daglig leder i selskapet. Men om vi ser det fra eiers ståsted handler det i utgangspunktet om å ivareta og pleie sin normative legitimitet. Med utgangspunkt i den informasjonen vi sitter med og de tidligere antagelsene er eiers økonomikontroll mer av en formalitet enn en reell trussel. I utgangspunktet er det eier som har alt å tape i så hensende.

Oppsummering og vurdering

Analysen av Bærum kommunes eierinteresser og virkemidler for å fremme sine eierinteresser, indikerer følgende sentrale funn:

Bærum kommune eier Mølla kompetansesenter AS for å

- Fremme menneskers mulighet til å få og beholde en jobb i det ordinære arbeidsliv (delmål 1). Dette sikrer kommunen en legal og normativ legitimitet
- Fremme fagutvikling, forskning og utdanning innen arbeidsrelaterte spørsmål (delmål 2). Dette bidrar til å fremme kommunens og selskapets normative legitimitet
- Tilgang til statelige tilskudd til arbeidsmarkedstiltak (økonomisk), gjennom å tilpasse seg statelige reguleringer. Dette er et uttrykk for pragmatisk legitimitet

Bærum kommune benytter fire sentrale virkemidler utover de regulative kravene i lovverket. Virkemidlene bidrar til å opprettholde eiers behov for legitimitet, gjennom;

- Fokus på valg av styremedlemmer som har makt og myndighet, som ivaretar behovet for autoritet og kontroll (normativ legitimitet)
- Personlig engasjement som signaliserer at attføringsbedrifter har edle hensikter, og dermed bidrar til en uomtvistelig stolthet i hele kommunestyret (kognitiv legitimitet). Resultatet har til hensikt å sikre forutsigbarhet for styret og selskap
- Dialog gjennom utvalg for eierstyring og eiendom, som har til hensikt å gjenopprette og ivareta eiers normative og legale legitimitet
- Økonomikontroll for å fremstå som en eier med kontroll og myndighet, men som har til hensikt å dekke over "trusselen" om tap av innskutt egenkapital. Dette bidrar til å ivareta eiers normative legitimitet

KS anbefaling påpeker behovet for å utarbeide en helhetlig eierstyringsmelding. Bærum kommune har imidlertid valgt å ikke utarbeide en egen eierskapsmelding. Vi kjenner til at ordføreren i Bærum kommune er inne i sin siste periode. Vi mener det er viktig at Bærum kommunes eierskap for å sikre sine interesser i attføringsbedrifter som Mølla kompetansesenter AS, i en større grad dokumenteres for å sikre kontinuitet. Det er avgjørende for å ivareta eiers legitimitet for fremtiden.

7.4.4 Hvilke konsekvenser har de statlige reguleringene av attføringsbedrifter for ivaretagelsen av Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?

Vi har sett at Bærum kommunes interesse for å eie Mølla kompetansesenter blant annet knytter seg til tilgang på statlige overføringer. Inneværende år budsjetterer selskapet med 13,7 millioner kroner i statlige tilskudd knyttet til arbeidsmarkedstiltak.

Selv om Bærum kommune har innordnet seg de statlige reguleringer, er ikke det uten betenkeligheter. Ordfører uttrykte i intervjuet at valg av selskapsform i hovedsak ble valgt fordi staten setter dette som premiss for å få tilskudd. Vi har belegg for å hevde at Bærum kommunen mener at organisasjoner med det formålet som Mølla kompetansesenter AS har, primært burde vært organisert innenfor kommunens organisasjon.

I intervjuet med Reinsfelt understrekes dette i følgende utsagn:

... Du kan si det sånn helt opprinnelig så ville nok Bærum kommune nok ha innrettet Mølla som en kommunal etat – kommunalt tjenestested. Og det er jo altså statens forlangende selskapsform for å få tilskudd. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Før omgjøringen til aksjeselskap var Mølla kompetansesenter organisert som kommunalt foretak (KF). Eier måtte søke NAV om dispensasjon for valg av denne type organisasjonsform. På en annen side gir eier uttrykk for at en organisasjonsform som legger til rette for tettere integrasjon mot det øvrige tjenestetilbudet i kommunen, altså kommunalt foretak, hadde store svakheter. Ordfører begrunner sin misnøye med KF på grunn av uklare linjer mellom kommunestyret, kommunens administrasjon og selskapets styre og daglig ledelse. Styret i kommunale foretaket forholder seg direkte til kommunestyret, mens kommunen bl.a. har gjeldsansvar for selskapet. I kommunale foretak har rådmannen ingen instruksjonsmyndighet, utenom utsettende virkning av vedtak som er av økonomisk karakter.

Den gangen selskapet var organisert som kommunalt foretak tilførte Bærum kommune i 2008 5,4 millioner i rammeoverføringer uten krav til motytelser. Ordfører gav uttrykk for at NAV Akershus, fylkesadministrasjonen oppfordret Bærum kommune som eier til å kikke selskapet nærmere etter i kortene. I følge informasjon fra ordfører hevdet NAV at sammenliknet med andre attføringsbedrifter fikk Mølla kompetansesenter uforholdsmessig store overføringer.

Som vi har sett tidligere uttrykker ordfører at aksjeselskapsformen ikke passer til formålet for Mølla kompetansesenter. I og med at eier har vedtatt denne organisasjonsmodellen, uttrykker ordfører: [...Og da vil jeg si at dette med AS blir ryddig rent forretningsmessig, men hensikten med øvelsen blir ikke samsvar med AS-lovens bestemmelser egentlig]. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Ordfører forklarer statens anliggende for reguleringen med følgende utsagn: [...Men jeg tror også staten ønsket en ryddighet i styringen – en ryddighet i eierforholdene. En best mulig oversikt som en isolert virksomhet og ikke som en del av et større hele.] (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

Vi forstår Bærum kommune slik at man oppfatter at selskapsorganisering kan svekke virksomhetens demokratiske legitimitet:

Det har noe med demokratiske kontroll kan man si. Dess flere selskaper du lager – dess mindre kontroll kan man si og mindre innsyn får kommunestyret. Dess friere står disse selskapene. (Intervju, ordfører Odd Reinsfelt, 16.02.2011)

I intervjuet med ordfører fikk vi også forståelsen for at selskapet ledelse og styret i det kommunale foretaket gjennom mange år hadde uttrykt ønske om større grad av selvstendighet og da primært som aksjeselskap. Vi legger til grunn av valg av selskapsform var summen av rekke faktorer, men de statlig reguleringene for å yte tilskudd var tungtveiende.

Vi vil hevde at valg av selskapsform primært knytter seg til den regulative pilaren. Bærum kommune er av den oppfatning av selskaper med en ideelt formål best tjent med en kommunal organisasjon. Sånn sett vil vi hevde aksjeselskapsformen ikke er kulturelt/kognitivt forklart, men at enkelte av ordførers uttalelser kan også kan ligge innenfor den normative pilaren. I forhold til Bærum kommunes legitimitetsbehov overfor staten knytter den seg til en legal og pragmatisk legitimitet. Suchman (1995) hevder at valg av legitimitet med ulike perspektiv kan medføre konflikt. I Bærum kommunes tilfelle vil den pragmatiske og legale legitimiteten utfordre en normative legitimiteten til kommunen som eier.

Ovenfor har vi sett utenlandske undersøkelser som indikerer at valg av selskapsform er basert på imitasjon. Valg av organisasjonsform tas for gitt. Dette kan hevdes å gi kognitiv legitimitet, samtidig som denne type tilpasning også må antas å bidra til overføring av ressurser fra organisasjonens omgivelser. Altså kan en slik tilpasning også gi pragmatisk legitimitet.

Vi har også sett at norske, begrensede undersøkelser indikerer at kommunene reelt vurderer at f.eks. organisering i kommunale foretak eller aksjeselskap bidrar til effektivitet. Dette gir pragmatisk legitimitet.

I den grad ordføreren gir uttrykk for en generell oppfatning i Bærum kommune, er valg av organisasjonsform for Mølla kompetansesenter hovedsakelig begrunnet med tilpasning til regelverk for å få overført ressurser. Dette gir legal og pragmatisk legitimitet. Det forhold at Bærum kommune har relativt få selskaper, understøtter at ordførers syn gir uttrykk for en generell oppfatning. På dette grunnlaget slutter vi at de vurderinger Bærum kommune gjør

av valg av organisasjonsform for Mølla kompetansesenter AS ikke stemmer med nederlandske og norske undersøkelser.

Statens regulering av utbytteforbud har som vi pekt på tidligere til hensikt at kommunen som eier ikke skal ha incentiver til å kutte ned på tjenestetilbudet og samtidig benytte sparte midler til andre aktiviteter. Med utgangspunkt i Jensen og Meckling (1976) har slike reguleringer til hensikt å maksimere prinsipalens utbytte. I våre samtaler med representantene for eier i Bærum kommune, er de av den oppfatning at selskaper som Mølla kompetansesenter AS med sitt ideelle formål ikke har til hensikt å gi eierne økonomisk avkastning. Ut i fra den informasjonen vi sitter inne med, ville eier selv uten denne reguleringen videreført en politikk med utbyttebegrensninger. Med andre ord er den statlige reguleringen i tråd med eiers oppfatning av eierskap av attføringsbedrifter.

På en annen side er både styret og daglig ledelse i selskapet mer åpne for at selskapet kan gi eier økonomisk avkastning, så lenge et mulig overskudd benyttes for å fremme fagutvikling og forskning knyttet til formålet.

Med utgangspunkt i vår konklusjon fra forskningsspørsmål 2, ser vi at statens anliggende med sine reguleringer kan medføre passiv eierstyring av attføringsbedrifter. Det er paradoksalt at statens anliggende synes å regulere egne prinsipal-agent relasjoner med kommunene, mens konsekvensen kan bli at det skapes nye prinsipal-agentrelasjoner i forholdet mellom kommunene og selskapene. Passiv styring i denne relasjonen kan igjen føre til dårligere ressursutnyttelse, i strid med statens intensjoner. Videre antar vi at reguleringen om utbytteforbud har liten betydning for Bærum kommunes eierskap. Det synes om at det er enighet om at selskaper med et velferdspolitisk formål ikke har til hensikt å gi eierne økonomisk avkastning.

7.4.5 Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS sett i lys av KS anbefalingen?

Ordfører og utvalgsleder i Bærum kommune omtaler og problematiserer gjennom sine utsagn flere av de syv områdene for eierstyring i KS anbefalingen. Forskjellen er at Bærum kommune i liten grad har skriftliggjort sin eierstyringspolitikk og eierstyringsstrategi.

Som vi så tidligere har vi gjennom intervjuene avledet fire bærende elementer i eierstyringspolitikken og eierstrategien til Bærum kommune overfor Mølla kompetansesenter AS.

Bærum Kommune	KS anbefalingen
<ul style="list-style-type: none">• Valg av styrerepresentanter• Personlige engasjement• Dialog gjennom utvalg for eierstyring og eiendom• Økonomikontroll	<ul style="list-style-type: none">• Informasjon, kunnskap og opplæring• Selskapsform• Eiers tilsyn og kontroll• Styret• Arbeidsgivertilhørighet• Etikk• Administrasjonssjefens rolle

Vi vet at flere av forholdene i KS anbefalingen er presiseringer av allerede eksisterende lovverk. Ut i fra den informasjonen vi har fått tilgang til, er det ingen avvik mellom lovverket og Bærum kommunes praksis for håndtering av eierskapet.

Vår vurdering av KS anbefalingen og Bærum kommunes eierstrategi har vi gjort i lys av teori knyttet til organisasjonens omgivelser (Busch og Vanebo 2003:59).

Analysen kan indikere at KS anbefalingen og Bærum kommunes eierstyringspolitikk er fundamentert i ulike rasjonalitetsformer. KS anbefalingen med sitt fokus på regulative mekanismer kan sies å bidra til legal legitimitet med den hensikt å gi effektive tjenester til de tekniske omgivelsene. Bærum kommunes eierskap til Mølla kompetansesenter knyttes i hovedsak til den normative og pragmatiske legitimiteten, og fokuserer i mindre grad på

effektivitet. I tillegg problematiserer KS anbefalingen i liten grad institusjonelle krav som for eksempel statens regulering av attføringsbedrifter og dens mulige påvirkning på eierskapet.

Konsekvensene av ulik rasjonalitetslogikk, tydeliggjøres spesielt i forhold til måling av resultat. KS anbefalingen vektlegger i stor grad at eier skal operasjonalisere selskapenes mål. Selv om vi intervjuet med KS representanten fikk forståelse for at dette er vanskelig, problematiseres det i liten grad i anbefalingen. I følge Sandmo (2001), med referanse til Dixit (2000), vil forsøk på å lete etter de gode mål bidra til at eier i større grad neglisjerer de virkelige målene.

Bærum kommune har valgt en annen strategi som i større grad er i tråd med Stewardship-teorien. De vektlegger styrerepresentanter som har personlig makt og engasjement for formålet. Bærum kommune sin vurdering av Mølla kompetansesenter AS sitt resultat, kan fra utsiden ses som noe banal – enten er den god nok, eller så er den ikke god nok. De har erkjent vanskeligheten av å måle "outputen" til selskapet, og velger derfor andre mekanismer som gir eier og selskap legitimitet.

Ved å velge personer med renommé og engasjement til styremedlemmer, kan det se ut som om tomrommet som manglende målinger medfører fylles. Selskapet og eier opprettholder sin legitimitet gjennom valg av styrerepresentanter. I tillegg har aksjeselskapsformen i sin natur innlemmet de nødvendige kontrollmekanismer som gjør at selskapet drives etter fornuftige økonomiske prinsipper.

Konsekvenser av manglende dokumentering

Bærum kommune har hatt samme ordfører i et langt tidsrom, og vi legger til grunn at han har hatt en ikke ubetydelig innflytelse på kommunens syn på eierstyring. Selv om Bærum kommune i mindre grad har dokumentert sin eierstyringspolitikk og strategi, ville det nødvendigvis ikke endre dagens praksis. På nåværende tidspunkt kan manglende dokumentering bidra til en utydelighet i forhold til rolleforståelse og forventninger mellom de ulike interessentene i eierskapet. Som KS-representanten uttalte, er det viktig at alle har lik tilgang til kunnskap og informasjon som ordfører i forhold til eierskapet, da det er hele kommunestyret som eier selskapene.

Det kan antas at konsekvensene av manglende dokumentert eierstyring først vil kunne bli synlig ved skifte av politisk ledelse. Vi er kjent med at Bærum kommunes ordfører ikke stiller til gjenvalg i forestående kommunevalg høsten 2011. Faren med dette er i følge Scott (2008) som viser også til Strang og Sine (2002:499) [...at når regulerende, normativ og kognitiv støtte ikke er utlignet, så utgjør dette ressurser som ulike aktører kan benytte]. Mangel på

regulativ støtte, vil kunne gi grobunn for at nye holdninger og verdier kan få større oppmerksomhet. Dette kan bidra til at den politiske strategien som har vært dominerende de siste 20 årene Bærum kommune kan endres.

For å understreke behovet for dokumentering av eierskapspolitikk og eierskapsstrategi viser vi til Telemarksforskning-Bø (rapport nr. 7, 2008:84) som vektlegger utarbeidelse av eierskapsmeldinger for å ivareta eiers interesser:

I en tid preget av økt fokus på selskapsorganisering og uklarhet rundt lokaldemokratiets rolle, framstår utarbeidelse av eierskapsmeldinger og eierstrategier som et aktuelt styringsverktøy for å sikre styring og kontroll i henhold til politiske prioriteringer.

Oppsummering

Bærum kommunes manglende dokumentering av eierskapspolitikk og eierskapsstrategi vil i følge både det Telemarksforskning-Bø og Strang og Sine (2004:499) kunne bidra til passiv eierstyring. Vår vurdering er at Bærum kommune, med dagens politiske ledelse har en uttalt eierstyringspolitikk som med enkle grep i kan dokumenteres.

Videre vurderer vi at KS anbefalingen ville vært mer til hjelp for Bærum kommune om den hadde fungert som et redskap til å problematisere hvordan eier kunne identifisert gode målindikatorer, samt ivareta eiers behov for normativ og pragmatisk legitimitet.

8. Oppsummering og konklusjon

8.1 Funn – Hvordan ivaretas eiers interesser i en kommunalt eid attføringsbedrift?

8.1.1 Innledning

Problemstillingen i denne oppgaven er: Hvordan ivaretas eiers interesser i en kommunal eid attføringsbedrift? Med utgangspunkt i vår valgte case-virksomhet, Mølla kompetansesenter AS i Bærum kommune, har vi stilt følgende tre forskningsspørsmål:

1. Hvordan bidrar KS anbefaling for eierstyring til å ivareta eiers interesser i et kommunalt eid aksjeselskap?
2. Hvordan kan statlige krav til kommunale attføringsbedrifter påvirke eierstyringen av en slik virksomhet?
3. Hvordan ivaretar Bærum kommune sine eierinteresser i Mølla kompetansesenter AS?

Vi vil framheve følgende funn knyttet til henholdsvis KS anbefaling for eierstyring, statlige reguleringer av attføringsbedrifter og Bærum kommune og Mølla kompetansesenter AS. Det knyttes vurderinger av ekstern gyldighet og pålitelighet til funnene.

8.1.2 KS anbefaling

Funn

KS anbefaling for eierstyring er i stor grad knyttet til formelle, lovbaserte strukturer som allerede er gitt. Anbefalingen kan imidlertid bidra til å bevisstgjøre og skape nødvendig handlingsrom for kommunepolitikere med hensyn til hvordan de skal sette mål for kommunalt eide selskaper og kontrollere disse. Dette kan bidra til at demokratisk kontroll over utskilte selskaper til en viss grad kan gjenvinnes, selv om selskapene ikke lenger er underlagt direkte politisk styring.

Foruten arbeid med eierskapsmeldinger- og strategier, er styret som sådan ansett som et viktig instrument for å ivareta eierinteresser. På den andre siden tilbys ikke selskapsstyrene verktøy som kan bidra til å sette mål og kontrollere målene utover de formelle instrumentene som allerede finnes i selskapslovgivningen.

KS anbefaling adresserer i liten grad problemstillinger og tilhørende forslag til løsninger knyttet til at offentlig eide selskaper skal ivareta andre hensyn enn rent økonomiske, og at

de instrumentene som følger av selskapslovgivningen heller ikke er designet for å ivareta eksempelvis ideelle formål.

Ekstern gyldighet

Vi undersøker en generell anbefaling, og valget av denne er for så vidt gitt i og med at vi undersøker en case-virksomhet som faller inn under virkeområdet til anbefalingen. Valget av KS anbefalingen er således naturlig avledet av andre valg. Vi har ikke hatt ambisjoner om å vurdere KS anbefalingen i forhold til andre eierstyringsanbefalinger. Vi ser imidlertid at de funn vi gjør også kan ha en viss overføringsverdi til eierstyring av statlige aksjeselskaper som ikke har utelukkende økonomiske formål. Således kan resultatene ha en viss ekstern gyldighet.

Pålitelighet

Denne delen av studiet er i stor grad knyttet til gjennomgang av dokumenter, som er etterprøvbare. Informanten ble intervjuet på sitt kontorsted, i en naturlig setting. Det var bare en av oss på intervjuet, men den andre transkriberte på grunnlag av lydbåndopptakene. Vi kan ikke identifisere forhold som svekker påliteligheten i vesentlig grad.

8.1.3 Statlige reguleringer av attføringsbedrifter

Funn

Statlige reguleringer av attføringssektoren kan tenkes å virke mot sin hensikt. Reguleringene synes å bygge på effektivitets- og kontrollhensyn. Aksjeselskapsformen er designet for å ivareta hensynet til økonomisk effektivitet. Flytting av produksjon av denne type velferdstjenester til selvstendige rettssubjekter kan imidlertid medføre at kommunene opptrer for passivt i forhold til virksomhetene. Vi mener imidlertid engasjement, også fra eiersiden, er en viktig drivkraft som i seg selv som kan bidra til måloppnåelse i attføringsbedrifter.

I vårt case, ser ikke kommunen på denne type virksomheter som økonomiske.

Utbytteforbudet har mest symboleffekt, og kan bidra til å gi staten legitimitet. Kommunenes tilpasning til utbytteforbud på grunn av lovkrav som gir legal legitimitet må antas å gi et svakere institusjonelt grunnlag for denne type atferd enn dersom kommunene av egen enn fri vilje, på grunnlag av normativ legitimitet, hadde unnlatt å ta ut utbytte.

Ekstern gyldighet

Vi undersøker reguleringer av en spesiell type virksomhet. Undersøkelsene er avledet av at vi anser at denne type reguleringer kan påvirke eiers forhold til den regulerte virksomheten. De undersøkte reguleringen har som sådan ikke vært hovedtema. Vi kan ikke utelukke at de funn vi gjør også kan ha overføringsverdi til regulering av andre typer virksomheter med ideelle formål, der staten som sentral økonomisk bidragsyter vurderer å regulere på tilsvarende måter. Resultatene har ekstern gyldighet, men det bør belegges med ytterligere empiriske studier, gjerne også fra andre virksomheter enn attføringsbedrifter.

Pålitelighet

Denne delen av studiet er i stor grad knyttet til gjennomgang av teori sammenholdt med data fra respondentene knyttet til case-virksomheten. Respondentene ble intervjuet på sine respektive kontorsteder. Vi var to personer tilstede på intervjuene, og intervjuene ble transkribert i etterkant. Vi kan heller ikke her identifisere forhold som svekker påliteligheten i vesentlig grad.

8.1.4 Bærum kommune og Mølla kompetansesenter AS

Funn

Bærum kommunes eierstyring av Mølla kompetansesenter AS synes i en viss utstrekning å være avhengig av personer, mer enn av systemer og strukturer. Dette kan stå i et visst motsetningsforhold til KS sin anbefaling. Denne avhengigheten kan også være betenkelig ut fra et effektivitets- og kontrollperspektiv. Avhengighet til personer gjør også virksomheten sårbar i forhold til endringer i de tekniske og institusjonelle omgivelsene. Samtidig opplever vi at en viktig drivkraft i Mølla kompetansesenter AS nettopp er det personlige engasjementet, både i selskapet, styret og hos representanter for eier. Det er et ekte og levende engasjement, der man på ulike nivåer identifiserer seg med selskapets hovedmål, å få mennesker ut i arbeid. Dette er positive institusjoner som har festet seg i organisasjonen og som gir selskapet legitimitet.

Så lenge det er dedikerte mennesker som oppfatter at virksomheten har legitimitet, er det mindre behov for styrings- og kontrollmekanismer for å redusere risiko. utfordringen for eier er å utvikle mål og virkemidler for oppfølging som samtidig tar hensyn til de positive institusjonene. Dersom man fokuserer mer på reguleringer, styring og kontroll ut fra hensynet til økonomisk effektivitet, er det risiko for at de positive institusjonene svekkes.

Ekstern gyldighet

Vi har undersøkt en konkret virksomhet som er eid av en konkret kommune. I utgangspunktet er overførbarheten av våre funn til andre kommuner og virksomheter begrenset (statistisk generalisering). Det forhold at Bærum kommune har relativt få selskaper, samt at man har hatt samme politiske leder over lenger tid, kan også bidra til svekket ekstern gyldighet. Vi har benyttet kvalitativ metode, og avstemt våre funn med relevant teori. Dette kan bidra til å øke den eksterne gyldigheten (teoretisk generalisering).

Pålitelighet

For denne delen av studiet har intervjuer vært viktig, i tillegg til omfattende dokumentstudier. På samme måte som ovenfor, er de fleste dokumentene offentlige, og antas å være korrekte.

Respondentene ble intervjuet på sitt kontorsted, i en naturlig setting. Vi var begge tilstede under intervjuene, og vi fordelte transkriberingene mellom oss på grunnlag av lydbåndopptakene. Vi kan ikke identifisere forhold som svekker påliteligheten i vesentlig grad.

8.2 Normative vurderinger

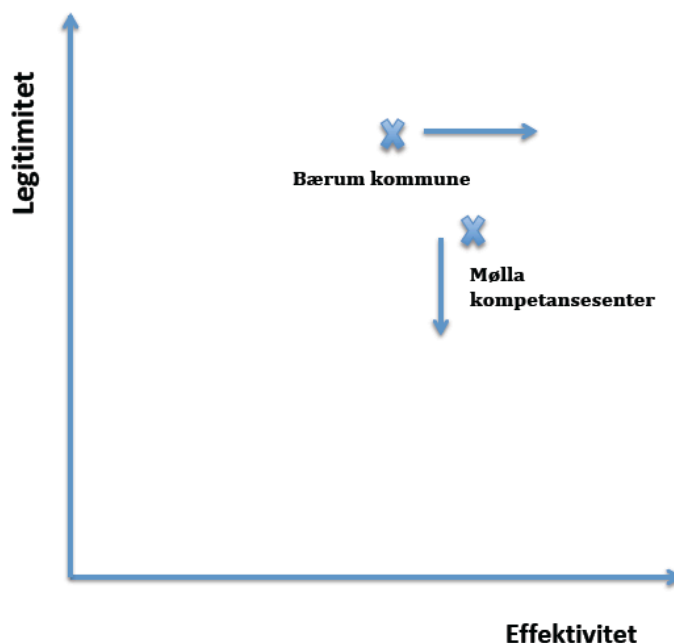
Basert på våre funn, vil vi tillate oss å komme med følgende normative vurderinger, knyttet til henholdsvis KS anbefaling for eierstyring, statens regulering av attføringsbedrifter og Bærum kommunes eierstyring av Mølla kompetansesenter AS:

1. KS anbefaling for eierstyring bør utvides med verktøy som kommunestyre og selskapsstyre kan benytte for å sette og følge opp mål for virksomheter med ideelle formål, for eksempel attføringsbedrifter.
2. Staten bør gi kommunene frihet til å organisere attføringsvirksomhetene på en måte som kommunestyret finner hensiktsmessig.
3. Bærum kommune bør utarbeide mer utfyllende eierskapsdokumentasjon for sine selskaper for derved å skape større oppmerksomhet og mulig bredere politisk engasjement for den virksomheten Mølla kompetansesenter AS og tilsvarende selskaper driver. Det bør fokuseres på å lage operasjonaliserbare mål og måleindikatorer for selskapet, der også de ansatte involveres. Utvalg for eierstyring og eiendom bør utfordres. Arbeidet bør også involvere kommunens administrasjon, selskapets styre og daglig ledelse, staten som tilskuddsyter og eventuelt Attføringsbedriftens bransjeforening. Det vil kunne bidra til å sikre en ytterligere legitimitet for eier og bransje som helhet.

8.3 Konklusjon

Vi har forsøkt å vise hvordan eiers interesser i en kommunal eid utførelsesbedrift ivaretas, representert ved Bærum kommune og Mølla kompetansesenter AS. Vår hovedkonklusjon er at man ved ivaretagelse av slike interesser ser og bør se utover regulerende virkemidler som man tradisjonelt benytter i selskapsstyring. Man bør identifisere viktige drivkrefter i organisasjonen og tilpasse virkemidlene til disse drivkreftene, samtidig som man ivaretar hensynet til sentrale omgivelser som staten. Bærum kommune har valgt andre mekanismer for å skape moment og drivkraft i selskapet. Ved i større grad fokusere på personlige egenskaper (normative mekanismer) gjennom valg av styremedlemmer med personlig engasjement og makt, bidrar det til å sikre legitimitet for eier og selskap.

Vi tror at dersom eier i en virksomhet som Mølla Kompetansesenter AS i for stor grad fokuserer på tiltak som skal bidra til effektivitet, for eksempel gjennom måling og kontroll, så kan dette bidra til at legitimiteten for selskap og eier svekkes.



Figur: Sammenheng mellom legitimitet og effektivitet i offentlig eide selskaper med ideelle formål (Sund og Bratlie 2011)

For Mølla kompetansesenter AS er engasjement og tillit viktige drivkrefter. Disse representerer holdninger som igjen skaper og opprettholder handlingsmønstre, institusjoner, som kan bidra til måloppnåelse. Dette har også eier sett.

Nestleder i styret i Mølla kompetansesenter AS, Kåre Hagen, gav oss inspirasjon til oppgavens tittel. I vårt intervju med ham stilte han spørsmål om man i det hele tatt kan organisere gode intensjoner. Historisk har man bygget organisasjoner og organisasjonsmodeller rundt virksomheter med "onde" hensikter, gjerne for å hindre organisasjonens medlemmer i å forlate organisasjonen eller å arbeide på tvers av organisasjonens interesser. Stater og militære organisasjoner er eksempler på slike.

Vi vet ikke om det er mulig å gi et fullstendig svar på hvordan man skal eller bør styre de edle hensiktene i organisasjoner som Mølla kompetansesenter AS. Kanskje de ikke kan styres?

Litteraturliste:

Brandtzæg, B.A, Kili, T., Aastvedt, A. (2008) Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene, Telemarksforskning-Bø, Arbeidsrapport nr. 7 2008

Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J.O. (2009) Økonomistyring i det offentlige, Universitetsforlaget, 4.utgave

Busch, T., Johnsen, E., Valstad S.J. og Vanebo, J.O. (2007) Endringsledelse i et strategisk perspektiv, Universitetsforlaget

Busch, T. & Vanebo J.O. (2003) Organisasjon og ledelse (et integrert perspektiv), 5. utgave, Universitetsforlaget

Davis, J.H., Schoorman, F.D. og Donaldson, L., (1997) Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22, 1, 20-47

Hagen, T.P. & Sørensen, R.J. (2006) Kommunal organisering, Universitetsforlaget

Gjertsen A., og Martinussen, K. (2006) Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak, Nordlandsforskning, NF-rapport 18/2006

Jacobsen, D.I. (2005) Hvordan gjennomføre undersøkelser? – Innføring i samfunnsvitenskapelig metode, 2. Utgave, Høyskole Forlaget

Jensen, M.C. og Meckling, W.H. (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, *Journal of Financial Economics*

Johnsen, Å. (2007), Resultatstyring i offentlig sektor – konkurranse uten marked, Fagbokforlaget

Kvale, S. (2001) Det kvalitative forskningsintervju, Gyldendal Akademisk

Van Kersbergen, K., Van Waarden, F (2001) Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability, Whitepaper on the theme 'Shifts in Governance' as part of the Strategic Plan 2002-200

Nyeng, F. (2004) Vitenskapsteori for økonomer, Abstrakt Forlag

Opstad, L (2006) Økonomistyring i offentlig sektor, Gyldendal akademiske

Resch-Knudsen, Vibeke (2007) Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper, Kommuneforlaget

Sandmo, A. (2001) Offentlig tjenesteproduksjon: Teorier om (in)effektivitet, Økonomisk Forum nr. 6, 2001

Scott, R.W (2008) Institutions and Organizations – Ideas and Interests, Saga Publications, Third edition

Simon, H. ([1945], 1997) Administrative Behavior, The free press, 4th edition

Suchman, M.C. (1995) Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. Academy of Management Review. 20, 3, 571-610

Dokumenter:

KS - Eierforum, Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/fylkeskommunalt eide selskaper og foretak, Kommunenes Sentralforbund (KS), revidert februar 2010

Internett:

OECD (2004) OECD Principles of Corporate Governance

<http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>

OECD (2005) OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises

<http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

<http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati/Eierskap/KS-Eierforum/> [2010, 14. Mai]

Mandat til offentlig oppnevnt utvalg som skal vurdere skjermede virksomheters rolle og plass i arbeidsmarkedspolitikken: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dep/nemnder-rad-og-utvalg/midlertidige-nemnder-rad-og-utvalg/Utvalg-som-skal-vurdere-skjermede-virksomheters-rolle-og-plass-i-arbeidsmarkedspolitikken.html?id=592505>

Oversikt over intervjuer:

DATO	NAVN
11.11.2010	Daglig leder i Mølla kompetansesenter AS, Elisabeth Johansen
17.12.2010	Styreleder for Mølla kompetansesenter AS, Ingjerd Schou
17.01.2011	Økonomisjef i Mølla kompetansesenter AS, Morten Løvald
21.01.2011	Nestleder i styret for Mølla kompetansesenter AS , Kåre Hagen
02.02.2011	Leder for utvalg for eierstyring og eiendom i Bærum kommune, Bjørn Røtnes
08.02.2011	Fagansvarlig i Kommunenes sentralforbund, Morten Strand
16.02.2011	Ordfører i Bærum kommune, Odd Reinsfelt