



UNIVERSITETET I
NORDLAND

HANDELSHØGSKOLEN I BODØ • HHB

MASTEROPPGAVE

Kommunal eierstyring

- hvordan ulike roller preger betraktningene
som ligger til grunn for folkevalgtes
kunnskapstilførsel

Tove Buschmann- Rise
Torill Nybakk
MBA HHB - Bodø kull 2012



Og jeg våger en påstand da, at vi er jo i læring hele veien egentlig, når vi tar opp saker og enkeltsaker og diskuterer, men vi har ikke satt det inn i noe system, sant? Når vi mangler refleksjon rundt eierstyring i seg selv og rundt produktet eierstrategi, både for enkeltselskap og samarbeid og samlet sett, så mangler vi kanskje den her, dette rammeverket som jeg vil påstå at kanskje særlig politikerne trenger for å se viktigheten av dette. (R1)

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på vårt 3-årige masterstudium innen Business Administration ved Handelshøgskolen i Bodø, Universitetet i Nordland. Omfanget av den er 30 studiepoeng og den er skrevet over to semester. Som mål for oppgaven ønsket vi å finne ut hvordan de folkevalgte i et utvalg av Nordlandskommuner, blir gitt verktøy gjennom opplæring, for å kunne eierstyre kommunale foretak.

Prosessen med å skrive denne masteroppgaven har vært spennende og lærerikt på mange plan, men vi hadde aldri kunnet gjøre det uten våre respondenter, som velvillig og åpenhertig delte sine betraktninger og erfaringer med oss. Tusen takk!

Videre ønsker vi å takke våre respektive arbeidsgivere, som har gitt oss mulighet til å studere og ta denne mastergraden. De har tilrettelagt for oss, slik at vi har kunnet delta på samlinger og vi må vel innrømme at underveis i oppgaveskrivingen, har nok vår mentale kapasitet til tider vært mer brukt på oppgaven, enn på våre arbeidsoppgaver. Unnskyld – og takk!

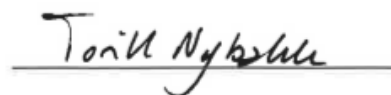
Vi ønsker også å rette et stor takk til vår veileder, Levi Gårseth-Nesbakk, førsteamanuensis, PhD ved Handelshøgskolen i Bodø, Universitetet i Nordland. Underveis i prosessen har han gitt oss konstruktive tilbakemeldinger, bidratt med nyttig erfaring, vist imøtekommenhet og stor tålmodighet! Tusen takk!

Til slutt vil vi takke våre respektive familier som har stått ved vår side, vært heiagjeng og støttet og oppmuntret oss, selv om denne tiden har vært på bekostning av tid sammen med våre kjære! Vi er veldig takknemlige for dere!

Bodø, 22.mai 2015



Tove Buschmann-Rise



Torill Nybakk

Sammendrag

De siste 15 årene er det blitt en betydelig økning i antall etableringer av kommunalt eide foretak. Etablering av fristilte foretak krever at tradisjonell styring gjennom folkevalgtorganer, erstattes av mer indirekte styring. Folkevalgte synes å være seg bevisst, at å legge tjenesteproduksjon utenfor kommunens ordinære drift, reduserer mulighetene for direkte styring og kontroll. Flere undersøkelser viser at de ikke er like bevisste på hva eierrollen i eierstyringen innebærer. Mer indirekte styring krever at folkevalgte tilføres ny kunnskap innen eierstyring, men det fokuseres i liten grad på å dekke det nye kunnskapsbehovet. De folkevalgte er seg likevel bevisst at de burde ha et større fokus på kunnskapstilførsel og eierstyring, og de har et ønske om å være en god og profesjonell eier. Manglende oversikt og kunnskaper ser ut til å resultere i en passiv eierrolle. Utgangspunkt for undersøkelsen er at kunnskap er en forutsetning for styring. Problemstillingen er ”hvilke betraktninger ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for de folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner?”

Vi valgte dybdeundersøkelse og har intervjuet folkevalgte, inkludert ordførere, samt rådmenn i tre Nordlandskommuner. Disse kommunene har til sammen ca. 100 ulike eierskap. For å få best mulig utgangspunkt for å svare på problemstillingen, utdypet vi med to forskningsspørsmål. Hva preger interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring, og hva preger de utvalgte kommunenes kunnskapstilførsel innen eierstyring. Intervjuene resulterte i 9 fremtredende funn. Disse funnene ble så drøftet og analysert i forhold til litteratur.

Studiets empiri viste at det som preger interessen for kunnskapstilførsel er at interessen generelt sett er lav, at situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen, at KS' vektlegging påvirker interessen, at målkonflikter øker interessen, at informasjonsflyt har innvirkning på interessen, samt at kommuneledelsens (ordførers og rådmanns) fokus på eierstyring preger interessen.

Empirien viste at selve kunnskapstilførselen innen eierstyring var preget av å være uformell og indirekte, og at den oppfattes som mangelfull.

Hovedfunn og svar på problemstillingen, er at de betraktninger kommuneledelsen har på valg av styring og styringssystemer, hva KS gjør i forhold til pådriverrollen, samt folkevalgtes

betraktninger og interesse, ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for folkevalgte, i et utvalg Nordlandskommuner.

Det er slik fordi betraktninger formes og påvirkes av institusjonaliserte roller, som blir til gjennom forventinger, erfaringer og rutiner. Oppfatninger og handlingsmønstre er etablert over lang tid. At kommunen har organisert mer og mer tjenesteproduksjon utenfor kommunens ordinære drift, har i liten grad samtidig medført fokus på å øke kunnskapen om folkevalgtrollen i eierstyring. De systemer og rutiner folkevalgte arbeider etter er innarbeidet over mange år, og folkevalgte har et 4 års perspektiv. De er i hovedsak deltidspolitikere. Det å endre systemer og rutiner innen eierstyring står ikke på agendaen, det er det politiske saker som gjør.

Folkevalgte påvirkes også av responderingsplikten, som innebærer en plikt ut fra både ansvar og moral, til å respondere ovenfor ulike instanser og i ulike situasjoner. Denne plikten er sterk og innebærer noe mer enn ansvarsplikt. Roller påvirkes også av organisatoriske forhold. Det er ressurskrevende å hente inn informasjon for å vurdere konsekvenser av ulike handlingsalternativ, folkevalgte blir tilsiktet rasjonelle i sine valg. Tidligere praktisering og tommelfingerregler er mer tidsbesparende for deltidspolitikere, enn nytenkning og fornying. Så lenge konsekvensene av tidligere vedtak og erfaringer er noenlunde tilfredsstillende, ser ikke de folkevalgte behov for endring, det er så mye annet som skal ha folkevalgtes fokus. Når dagene går sin gang uten at kommuneledelse, KS og folkevalgte blir tilstrekkelig utfordret i forhold til eierstyring, er en tilfreds med situasjonen slik den er og en etterspør heller ikke kunnskapstilførsel.

Det vi fant ut viser at kommunene i liten grad fokuserer på eierpolitikk og eierstrategi, og heller ikke kunnskapstilførsel innen eierstyring. Inntrykket respondentene gir, er at fokuset på eierskap og eierstyring nok er økt noe de siste år, men det er lite som tyder på at kommunene har lagt eierstyringsperspektivet til grunn for kunnskapstilførsel i eierstyring. Det er til en viss grad eierskapsmeldinger under utvikling i kommunene, men disse inneholder ikke vedtatt eierpolitikk eller eierstrategier for de ulike selskap, men er mer en opplisting av hva man eier og oversikt over valgkomite og styrever. En kunne forvente å finne et eierstyringsperspektiv som fremtredende betraktning, men det var ikke noe som tydet på at det var prioritert å utarbeide viktige styringsdokumenter, som eierpolitikk og selskapsstrategier. Slike dokumenter vil kunne sette gode rammer for folkevalgtes arbeid med eierstyring.

Innholdsfortegnelse

FORORD	II
SAMMENDRAG	III
1.0 INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	1
1.2 BEGREPSAVKLARINGER	3
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING	4
2.0 TEORIER SOM ER BENYTTET FOR Å ANALYSERE FUNNENE	5
2.1 INSTITUSJONSTEORI	5
2.1.1 NY-INSTITUSJONELL TEORI	6
2.1.2 STANDARDISERINGSTEORI	8
2.1.3 FORSKJELLER MELLOM PRIVAT OG OFFENTLIG SEKTOR	10
2.2 ACCOUNTABILITY-TEORI	11
2.2.1 RESPONDERINGSPLIKT-TEORI	11
2.2.2 AGENT-TEORI	13
2.3 ORGANISASJONSTEORI	14
2.3.1 ADMINISTRASJONSTEORI	15
2.3.2 ORGANISASJONER OG LÆRING	16
2.4 OPPSUMMERING AV TEORIVALG	18
3.0 METODE	18
3.1 VALG AV FORSKNINGSSTRATEGI OG UNDERSØKELSESDSIGN	19
3.3 INTERVJU	21
3.3.1 PLANLEGGING AV INTERVJUSITUASJONEN	21
3.3.2 FORBEREDELSE TIL INTERVJUENE	22
3.3.3 GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE	23
3.3.4 ETTERARBEID I FORHOLD TIL INTERVJUENE	23
3.3.5 VÅRE FORSKNINGSETISKE BETRAKTNINGER	25
3.4 KRAV TIL EMPIRI OG KRITISK BLIKK PÅ METODEN	26
3.5 STUDIER AV RAPPORTER OG DOKUMENTER	28
4.0 BAKGRUNNSBESKRIVELSE	30
4.1 KS ANBEFALING OM FOLKEVALGT OPPLÆRING I EIERSTYRING	31
4.2 KS ANBEFALING OM EIERSTYRING OG SELSKAPSLLEDELSE	32
4.3 DET FRAMVOKSENDE FOKUS PÅ Å UTØVE EIERSTYRING	33
4.4 MYNDIGHETENES STYRINGSSIGNALER	34
5.0 PRESENTASJON AV EMPIRI	35
5.1 HVA PREGER INTERESSEN FOR KUNNSKAPSTILFØRSEL I EIERSTYRING ?	35
5.1.1 INTERESSEN FOR KUNNSKAPSTILFØRSEL INNEN EIERSTYRING ER LAV	35
5.1.2 SITUASJONER SOM OPPSTÅR PREGER INTERESSEN FOR MER KUNNSKAP I EIERSTYRING	36
5.1.3 KS VEKTLÉGGING PREGER INTERESSEN	41
5.1.4 MÅLKONFLIKTER PREGER INTERESSEN	43
5.1.5 INFORMASJONSFLYT PREGER INTERESSEN	45
5.1.6 ORDFØRERS OG RÅDMANNENS FOKUS PREGER INTERESSEN	47
5.2 HVA PREGER KUNNSKAPSTILFØRSELEN INNEN EIERSTYRING ?	49

5.2.1 KS FOLKEVALGTOPPLÆRING INNEN EIERSTYRING OPPFATTES MANGELFULL	50
5.2.2 MANGELFULL KUNNSKAPSTILFØRSEL RUNDT STANDARDER	53
5.2.3 KUNNSKAPSTILFØRSEL SKJER UFORMELT OG INDIREKTE	54
5.3 OPPSUMMERING AV EMPIRI	56
6.0 DRØFTING	58
6.1 DRØFTING UT FRA INSTITUSJONSTEORI	58
6.1.1 INSTITUSJONEN PREGER STYRINGSSTRUKTURER, REGLER OG MÅTER Å TENKE PÅ	58
6.1.2 KS REPRESENTERER ET MILJØ SOM KAN PÅVIRKE	63
6.1.3 EIERSTYRINGSTENKNING I OFFENTLIG VIRKSOMHET	65
6.1.4 OPPSUMMERING AV INSTITUSJONSPERSPEKTIVETS FORKLARING PÅ PÅVIRKNING AV ROLLER	66
6.2 DRØFTING UT FRA ACCOUNTABILITYTEORI	67
6.2.1 HVORDAN PÅVIRKER RESPONDERINGSPLIKTEN DE FOLKEVALGTES KUNNSKAPSTILFØRSEL?	67
6.2.2 PRINSIPAL-AGENT	70
6.2.3 OPPSUMMERING AV ACCOUNTABILITYPERSPEKTIVETS FORKLARING PÅ PÅVIRKNING AV ROLLER	72
6.3 DRØFTING UT FRA ORGANISASJONSTEORI	72
6.3.1 ORGANISASJONSSTRUKTURENS BETYDNING FOR KUNNSKAPSTILFØRSEL	73
6.3.2 ORGANISASJONER OG LÆRING	75
6.3.3 OPPSUMMERING AV ORGANISASJONSPERSPEKTIVETS FORKLARING PÅ PÅVIRKNING AV ROLLER	76
7.0 KONKLUSJON	78
REFERANSELISTE	80
VEDLEGG 1 INTERVJUGUIDE	84
VEDLEGG 2 OVERSIKT INFORMANTER OG INTERVJUTIDSPUNKT:	86
VEDLEGG 3 OMFANG INTERVJUER:	87

Figurliste:

Figur 1 Kommunalt eide foretak 2011	31
--	-----------

Tabelloversikt:

Tabell 1 Respondentoversikt	24
------------------------------------	-----------

1.0 Innledning

Det har de senere år skjedd en betydelig økning i antall kommunalt eide foretak, fordi kommunene har lagt deler av tjenesteproduksjonen i egne foretak. Etableringene reduserer de folkevalgtes muligheter for direkte styring og kontroll. Dette er de folkevalgte seg bevisst, men de har ikke den samme bevissthet om hva rollen å eierstyre innebærer. Manglende oversikt og kunnskaper ser ut til å resultere i en passiv eierrolle (Gjertsen og Martiniussen, 2006). I følge en rapport fra Telemarksforskning (Brandtzæg et al., 2008) er kunnskap en forutsetning for styring: for å få til helhetlig politisk styring trenger man kunnskap og det kan man få gjennom en prosess hvor man utarbeider eierpolitikk og eierstrategier.

En kan reflektere over hvorfor kommunene ikke er kommet lengre i å utvikle eierskapspolitikk og eierskapsstrategi. Herunder hører systemer, retningslinjer og rutiner for hvordan kommunen skal utøve eierskap, samt prioriteringer og tiltak overfor de ulike foretak, for å sikre at de ivaretar de målsettinger som eierne har satt.

Gjennom en spørreundersøkelse av daglige ledere i ulike kommunalt eide foretak, foretatt av Kommunal Rapport (Danbolt, 2011), kom det fram at 77% av de spurte daglige lederne mente at lokalpolitikere har manglende *kunnskaper* om de selskapene de eier. Flere av de daglige lederne gav i undersøkelsen klart uttrykk for frustrasjon.

Det er i perioden 2006 til 2015 publisert ulike rapporter på styring og kontroll av kommunalt eide foretak. Gjennom rapportene har en fått en del kunnskap om hvordan styring og kontroll av kommunalt eide foretak gjennomføres i kommunene, hva som er utfordringene og hva som er mulige forbedringsområder. Det rapportene sier lite om, er hvordan de folkevalgte tilføres kunnskapen de trenger for å utøve eierstyring. Kunnskap er en forutsetning for styring. Dette er utgangspunktet for vår problemstilling.

1.1 Problemstilling

Vår problemstilling er som følger:

Hvilke betraktninger ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for de folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner?

Det kan være flere betraktninger som ligger til grunn for folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring, vi har valgt å søke etter disse ved å undersøke hva som preger *selve kunnskapstilførselen*, samt hva som preger *interessen* for kunnskapstilførsel i eierstyring. Denne tilnærmingen er valgt fordi vi tenker at det som preger interessen for kunnskapstilførsel, samt hvordan kunnskapstilførselen i praksis skjer, også vil kunne indikere svar på hvilke betraktninger som ligger til grunn.

Problemstillingen utdypes gjennom to forskningsspørsmål.

Forskningsspørsmål:

- 1. Hva preger interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring?**
- 2. Hva preger de utvalgte kommunenes kunnskapstilførsel innen eierstyring?**

En kan tenke seg at interessen for kunnskapstilførsel preger hvor mye kunnskap som tilføres. Herunder kan man tenke at nytten kommunen mener å ha av å tilføre kunnskap, påvirker interessen for å prioritere tid til å motta kunnskap. Kunnskapstilførselens innhold og form påvirker kunnskapen de folkevalgte tilføres, og dermed kan kunnskapstilførselen prege hvordan eierrollen utøves. En kan tenke seg at god kunnskapstilførsel fremmer styring og kontroll, og redusert kunnskapstilførsel hemmer styring og kontroll.

Det er de folkevalgte som utsettes for kunnskapstilførsel. Hvem som står for kunnskapstilførselen, hvilket innhold og hvordan den gjennomføres, har vært en del av undersøkelsen, og vi kommer tilbake til dette i presentasjon av empirien.

Vi har begrenset undersøkelsen til 3 kommuner i Nordland. De aktuelle kommunene har til sammen i underkant av 100 eierinteresser, enten gjennom IKS (Interkommunale foretak), KF (kommunalt foretak) eller AS (Aksjeselskap). De tre kommunenes har dermed en god representasjon i forhold til vår undersøkelse. Begrensningen til 3 kommuner har bidratt til at arbeidet kan gjennomføres med den kvalitet vi ønsker, innenfor den tiden og med de ressurser som var tilgjengelig.

1.2 Begrepsavklaringer

For å gjøre det lettere for leseren, samt for å øke presisjonen i oppgaven gir vi noen utfyllende begrepsavklaringer på de begreper som benyttes i oppgaven.

Kommunen

Når vi bruker begrepet mener vi kommunen som organisasjon, det vil si formannskap, kommunestyre og administrasjon.

Folkevalgt

Med folkevalgt mener vi personer som er valgt av innbyggerne til å representere i kommunestyret. En folkevalgt driver med politisk lederskap. Den folkevalgte har en ombudsrolle, en styringsrolle og en politisk lederrolle. I tillegg har de folkevalgte i økende grad en eierrolle.

Interesse

Med interesse mener vi i denne sammenheng ikke personlig interesse, men det som forårsaker oppmerksomhet slik at man fokuserer; her på folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring.

Eierstyring

Med eierstyring mener vi å styre og kontrollere foretak. God eierstyring fordrer å ha både eierpolitikk og eierstrategi. Det betyr at det må være utviklet rammeverk for eierstyring (eierpolitikk), det vil si systemer og regler, og at det må være utviklet eierstrategi for hva kommunen har som målsetting med å eie de ulike foretak.

Kunnskapstilførsel

Kunnskapstilførsel kan være organisert folkevalgtopplæring, informasjon gjennom roller som styremedlem, tematimer i kommunestyre, formannskap eller selskap, fagdager, rapportering, uformell informasjon, møteplasser hvor informasjon deles mv. Kunnskapstilførselen kan dermed være både teoretisk og praktisk, refleksjoner over konkrete utfordringer, caser eller emner, skreddersydd eller generell, frivillig eller obligatorisk, etter standarder eller normer, gis i grupper eller individuelt, behovsstyrt eller mer pådyttet.

Kommunalt eide foretak

Med kommunalt eide foretak mener vi både hel- og deleide aksjeselskap, interkommunale selskap og kommunale foretak i henhold til kommuneloven.

1.3 Oppgavens oppbygging

Etter her å ha presentert innledning, problemstilling og begrepsavklaringer, har oppgaven følgende oppbygging: kapittel 2 inneholder teoripresentasjon med tre tema, kapittel 3 metodebeskrivelse, kapittel 4 en bakgrunns-beskrivelse, herunder litt om Kommunenes Sentralforbunds (KS) anbefaling og litt om eierstyring og selskapsledelse generelt. I kapittel 5 presenteres empirien med en oppsummering av hovedfunn. I kapittel 6 drøftes funnene, ut fra hva våre tre teoretiske tema kan tilføre av forklaring og sammenhenger i forhold til vår empiri. Kapittel 7 omhandler konklusjonen.

2.0 Teorier som er benyttet for å analysere funnene

Problemstillingen er hentet fra institusjonelle omgivelser, som er omfattet av offentlig styring og kontroll. Derfor har vi for det første valgt å analysere funnene ut fra institusjonsteori-perspektivet. Slike omgivelser representerer konstitusjonelle og normative regler, styringsstrukturer, regulatoriske mekanismer, samt måter å tenke på, dannet gjennom sosiale prosesser som gir forpliktelse for opptreden og handlinger.

Det andre teoriperspektivet vi fant aktuelt å analysere funnene ut fra er accountability-teori. Dette perspektivet er aktuelt å ta inn i drøftelsene da den setter søkelyset på responderingsplikt i ulike former, blant annet i forhold til folkevalgtes samfunnsansvar, altså CSR perspektivet (corporate social responsibility). Vi vil innenfor dette perspektivet også analysere fenomenet ut fra agentteorien, fordi det er relasjoner mellom selskap og kommune som kan defineres som agent-prinsipal-relasjoner. De folkevalgte er prinsipaler (oppdragsgiver), som gir oppdraget om å lede og styre til agent (styremedlem).

Det tredje og siste perspektivet vi vil analysere funnene ut fra er organisasjonsteori-perspektivet. Dette perspektivet tar utgangspunkt i hvordan organisasjoner fungerer. Vi vil analysere funnene ut fra administrativ teori, samt læring i organisasjoner.

2.1 Institusjonsteori

Å definere ”institusjoner” har vært gjort av flere teoretikere. Scott (1995) hevder for eksempel at institusjoner er sosiale strukturer som har oppnådd en høy grad av elastisitet. De er sammensatt av kulturelle-kognitive, normative og regulative elementer som, sammen med tilhørende aktiviteter og ressurser, gir stabilitet og mening til sosialt liv. Institusjoner holdes ved like av ulike typer mekanismer, inkludert symbolske systemer, relasjonelle systemer, rutiner og gjenstander. Institusjonene virker på ulike nivåer av jurisdiksjon, fra verdenssystemet til lokaliserte mellommenneskelige relasjoner. Institusjoner er preget av stabilitet, men kan endres gjennom prosesser, både planlagte og styrte prosesser, men også usammenhengende og udefinerbare prosesser. Scotts definisjon kalles gjerne det rasjonalistiske perspektivet.

Vi kan si at strukturer (organisasjoner) organiseres innenfor institusjonelle kontekster. John Meyer og Brian Rowan (1977), bruker begrepet ”rasjonaliserte myter”. Med det mener de at

rasjonelle symboler også kan være rasjonelle myter, også kalt isoforsisme. En myte er en oppskrift som vekker oppmerksomhet og begeistrer, og som eksempelvis danner et mønster for hvordan en bestemt type saker bør gjennomføres. Oppskriften gir en god standard for hvordan organisasjoner bør gjennomføre slike saker. At myten er rasjonalisert betyr at den gjennom dokumentasjon og argumentasjon har skapt en overbevisning om at den er et effektivt virkemiddel for å nå organisasjonens mål. Rasjonaliserte myter har kjennetegn som at de presenteres som redskaper for effektiv måloppnåelse i organisasjoner, redskaper som kan være universal middel uansett type organisasjoner. Andre kjennetegn er at de institusjonaliseres, dvs. at de tas for gitt som riktige, moderne og effektive måter å organisere på. Omgivelsene føles å stille krav til hvordan organiseringen bør være, for å fremstå effektiv og moderne. Det tas for gitt at service og produkter skal leveres på bestemte måter, at politi og helsevesen fungerer som forventet. Disse ytre normene setter rammer for organisasjonenes opptreden.

Institusjonell teori ivaretar dermed de dypere aspekter av sosial struktur. Den viser til at strukturer, inkludert skjemaer, regler, normer og rutiner, har etablert seg som autoritative retningslinjer for sosial atferd. Den sier noe om hvordan disse elementene er skapt, vedtatt og tilpasset gjennom rom og tid, og hvordan de gir stabilitet og orden gjennom forpliktelser til adferd i sosial samhandling, samt sosial meningsdannelse og konformitet.

2.1.1 Ny-institusjonell teori

Opprinnelig økonomisk teori var basert på at bedrifter og enkeltpersoner oppførte seg rasjonelt og økonomisk. Det vil si at de søkte å bruke ressurser effektivt innenfor en økonomisk ramme, altså produsere mest mulig med minst mulig innsats. I 1950-årene ble ideen om at organisasjoner ikke kan overleve bare ved å tenke effektivitet lansert, og det ble lansert teori på at ikke alle handlinger, selv innen økonomi, er bygget på rasjonalitet. I 1983 skrev sosiologene DiMaggio og Powell artikkelen «The iron cage revisited» (en revisjon av Max Webers Iron Cage) hvor de hevdet at det ikke bare er innen sosiologi at folk er irrasjonelle. Også innen økonomi beveger bedrifter seg utenfor stramme jernrammer av rasjonalitet og effektivitet (DiMaggio og Powell 1983).

Fritt oversatt skriver Di Maggio og Powell følgende i sin artikkel:

I dag, derimot, synes strukturelle endringer i organisasjoner mindre og mindre drevet

av konkurranse eller av behovet for effektivitet. I stedet vil vi hevde at byråkratisering og andre former for organisatoriske endringer oppstår som følge av prosesser som gjør organisasjoner mer like uten nødvendigvis å gjøre dem mer effektive (DiMaggio og Powell, 1983:147).

Den rasjonalistiske forståelsen av moderne organisasjoner har blitt sterkest utfordret av bidrag fra ny-institusjonell teori (Meyer og Rowan, 1977; DiMaggio og Powell, 1991). Med en fellesbetegnelse kaller vi disse organisatoriske symboler. De grunnleggende resonnementene er følgende:

Formelle organisasjoner befinner seg i såkalte institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet (Rørvik 1998:36).

Disse egentlig sosialt konstruerte normene for ”god” organisering, oppfattes gjerne som ytre, objektive og gitte betingelser. Institusjoner inkluderer styringsstrukturer (governance), sosial samhandling, normer, regler og måter å tenke på. Institusjoner velger en retning (political), danner sin oppfatning og opptrer ut fra retning og oppfatning.

Adferden understøtter og bevarer institusjonen. Et kognitivt orientert syn er at en gitt institusjon er kodet inn i aktørene gjennom en sosialiseringssprosess. Når internalisert, forvandles det til en opptreden (mønstret atferd). Når (eller hvis) aktørene oppfører seg i forhold til hva som forventes, er institusjonen vedtatt. På denne måten blir institusjoner kontinuerlig (re)produsert. En endring, eksempelvis en ny lovfesting kan sette aktørene i institusjonen i spill, og en ny runde med sosialisering starter. Etter litt tid, blir institusjonen (og den resulterende mønstrede atferd) sementert og tatt for gitt. Deretter kan det være vanskelig for aktørene selv å innse at deres oppførsel er faktisk delvis kontrollert av en institusjon. Å handle i samsvar med institusjonen blir sett på som rasjonelt av dem som deler institusjonen.

Institusjonell teori er beskrivende, forklarende – hvorfor er det slik, en søker å skape en forståelse for hvordan ting er og hvorfor. Aktørene søker å være rasjonell i sin adferd og gjøre kloke valg. Teorien formidler at omgivelser er mer og mer viktig. Legitimitet er også viktig. Det klassiske er at en følger trender i omgivelsene, og at det ofte i slike omgivelser er en *dekobling* mellom prat og handling. Dekobling brukes ofte som et effektivt middel. Med det

menes at det man ytrer utad mot samfunnet for å få aksept, og hva man faktisk i realiteten gjør i saken ikke stemmer overens. Organisasjoner kan eksempelvis si en ting, beslutte en annen ting og handle på en tredje måte. Dekobling har bl.a. blitt grundig beskrevet av Nils Brunsson. Han har i sin bok ”The Organization of Hypocrisy” beskrevet hvordan organisasjoner søker effektivitet i alle ledd (Brunsson, 1989). Dette vil tilsi at den enkelte organisasjonen ofte er best tjent med å holde fast ved godt innarbeidete løsninger. Men for å oppnå legitimitet i omgivelsene må organisasjonen fremstå som endringsvillig. Dette fører til det som Brunsson kaller ”hypocrisy”. Det vil si en dekoobling mellom ”prat og praksis” i organisasjonen. I praksis kan dette bety at man i organisasjonen adopterer en moderne oppskrift og begynner å bruke det ”språket” som følger med, for på den måten overbevise eksterne aktører om at organisasjonen er moderne, mens man i det som virkelig teller, i kjerneaktiviteten til organisasjonen, beholder gamle og vel utprøvde løsninger som over lengre tid har vist seg å være effektiv.

2.1.2 Standardiseringsteori

Det finnes miljøer som forsøker å gi råd for å overbevise eksempelvis organisasjoner om at de vil gjøre ting bedre, hvis de følger konkrete veiledere. Representerende organisasjoner, i denne sammenheng mener vi organisasjoner som påvirker utbredelse av standarder, har fått mer og mer oppmerksomhet. Et eksempel på et slikt miljø er NUES (Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse). Standarder er blitt en form for styring og samordning, som noen mener er blitt like viktige for samfunnet som for eksempel markeder og hierarkier.

Brunsson og Jacobsson (1998) påpeker at i vårt samfunn er det mange som hevder å være eksperter, folk som mener å vite hva som er best for andre. Mer eller mindre selvutnevnte eksperter, konsulenter, rådgivere og organisasjoner som forøker å overbevise bedrifter og enkeltpersoner, om at de ville gjøre det bedre bare de følger konkrete regler og veiledere på hva de skal gjøre. Reglene er presentert som å være frivillige, de er ikke obligatoriske direktiver men standarder, og de vokser i omfang. De som i prinsipp er aktører som kan følge standarder er individer, organisasjoner og stater. Aktørene velger selv om de vil følge standarder. Standardene kan være alt fra hvordan et hus bør innredes til telefontype, ulike kvalitetssystemer, hvordan et selskap skal styres, hvordan barn skal oppdras, hvordan staten bør behandle sine borgere og hvordan kommuner bør drives og hva slags tjenester som bør

leveres. Standardene bidrar til en større orden i samfunnet, og utbredelse av slik orden og system vil være vanskeligere uten at samfunnet tar de i bruk. Implementering av standarder letter samhandling og koordinering, også mellom personer og organisasjoner som er langt fra hverandre.

For at standarder skal få fotfeste må det være noen som tar imot standardene og lar de påvirke hva de gjør, altså følger standarder. Å følge en standard vil si at det finnes en overensstemmelse med standarden og praktisk handling. Når man endrer sin praktiske handlinger til å stemme med standarden, kan man si at standarden implementeres. Man kan også si at man praktiserer en standard. Å følge en standard kan også innebære at man standardiserer sin praksis, men man implementerer ikke standarden. Eksakt hvor mye praksis bør endres for å relateres til standarden behøver ikke være særskilt tydelig. Det kan nok finnes flere måter å tolke både standarder og praksis. Det kan nok være vanskelig å gjøre eksakt det som beskrives i en standard, den er ofte abstrakt og generell, mens hver virksomhet er spesifikk. Her gis det nok rom for ulike handlinger og tolkninger. Ulike aktører kan velge ulike strategier, ut fra ulike interesser og hvilket tolkningsrom de mener å ha i forholdet mellom standard og praksis. Muligheten for kritikk fra omgivelsene er knyttet til standardens karakter, og hvor mye det er forventet at praktikk skal følge en viss standard innenfor et bestemt område. Mulighet for kritikk kan også knyttes til hvor mye innsyn omgivelsene har i hvordan praksis er i for eksempel virksomheten.

Hvorfor følger da aktører standarder? Brunsson og Jacobsson (1998) hevder at aktørers vilje til å følge standarder i hovedsak baseres på identitet og posisjon. En kan enkelt beskrive viljen til å følge standarder ut fra tre spørsmål; Hvem er vi, hvilken situasjon er vi i, og hva er viktig for oss i den situasjonen vi er i? En organisasjons identitet er ikke nødvendigvis statisk, heller ikke dens posisjon, det er således slik at viljen til å følge en standard kan endre seg over tid. Å følge en standard kan også være å vise omgivelsene at en har en viss posisjon. En kan velge å følge en standard for å vise omgivelsene at en praktiserer sine aktiviteter på en måte. Men siden det i hovedsak er frivillig å følge standarder må det være incitament som bidrar til å velge å følge en standard. Behovet for samordning kan være ett, behovet for å unngå kritikk i kriser og utfordrende situasjoner, kan være et annet. Behovet for å kommunisere med andre og informere om produkter og tjenester, kan være en annen omstendighet som taler for at en ønsker å følge en standard. Videre kan kunder sette krav om standarder, eksempelvis at en ikke får inngi tilbud på tjenester uten at en har en bestemt ISO sertifisering. Situasjonen kan

altså være preget av grader av frivillighet og valgfrihet, moter og trender. Det oppstår gjerne motstand mot å følge standarder hvis aktørene mener den ikke er fornuftig, nødvendig eller viktig. Standarder som skaper mer byråkrati og økte kostnader kan møte stor motstand, likeså standarder som fratrukker myndighet, påvirkningsmulighet, maktposisjon og fleksibilitet. Når frivilligheten er lav kan man vente at standarder vekker mer motstand i hvert fall hos mottakere som ikke har forståelsen for hvorfor det er nødvendig å endre praksis for å tilpasse seg standarden. Det ytre trykket for å følge en standard trenger noen ganger ikke være tilstede for å endre praksis. Det kan være nok at ledelsen av virksomheten er overbevist om at det å følge standarden vil føre til forbedring, og at standardiseringen da blir en del av målstyringen som skal sikre best mulig tjenester og best mulig økonomisk resultat.

2.1.3 Forskjeller mellom privat og offentlig sektor

Mål og strategier er normalt sett utgangspunktet for styring. Folkevalgte i en kommune er deltidsdeltakere, og det politiske styringssystemet er basert på ideologi. Dette er nok også med på å prege rollen. De folkevalgte styrer ved å fatte politiske vedtak og kontrollere at vedtakene blir utført. I eierstyringsrollen skal folkevalgt velge styrer, gi instruksjoner og sørge for vedtekter, aksjonæravtale og eierskapsmeldinger.

Forskjellene mellom privat og offentlig sektor kan muligens påvirke hvordan folkevalgte eierstyrer, sammenlignet med hvordan andre aktører eierstyrer. En kan si at offentlig skiller seg fra privat ut fra tre ulike perspektiver. Et økonomisk perspektiv, et produksjonsperspektiv og et styringsperspektiv (Mellempvik et al., 2010).

Det økonomiske perspektivet (Mellempvik et al., 2010) preges av fravær av overskuddsmåling, inntektene reflekterer ikke verdien av de tjenester som tilbys og finansielt lite avhengig av brukeren av tjenester. Det tenkes da på at mens de fleste foretak normalt sett har økonomisk overskudd som hovedmålsetting, har offentlig sektor best mulig tjenestetilbud innenfor fastsatte rammer som målsetting. Videre er i privat sektor forholdet slik at det kunden er villig til å betale for en tjeneste reflekterer for den inntekt foretaket kan få. I offentlig sektor preges ikke inntektene av brukernes betalingsvillighet, men av skatteinntekter og øvrig offentlig inntektssystem.

Produksjonsperspektivet (Mellempvik et al., 2010) i offentlig sektor er blant annet preget av offentlige pålegg og oppdragsbeskrivelser, produksjon av tjenester - ikke produkter, lite utviklede målesystemer for kvalitet og kvantum, samt manglende helhetstenkning mellom sektorer. Privat sektor må tilstrebe optimal produksjon i alle ledd for å vinne kundene og få økonomisk overskudd. Styringsperspektivet i offentlig sektor (Mellempvik et al., 2010) er preget av politisk styring. Produksjonen er gjerne preget av profesjonelle spesialister, men styringen er satt til politikerne, som er ment å representere oppfatningen i befolkningen. Politikerne blir dermed tvunget til å lytte til stemmegiverne, altså til brukerne og «grasrota». Slik styring er svært forskjellig fra bedriftsstyring i privat sektor. I følge Busch (2009) er årsaken til eksempelvis dårlig økonomistyring i offentlig sektor ofte at beslutningstakere ikke har tilstrekkelig kunnskap om de foreliggende problemer.

2.2 Accountability-teori

Det andre perspektivet vi vil drøfte ut fra er accountability-teori-perspektivet. De folkevalgte er valgt av innbyggerne til å styre på deres vegne, og de folkevalgte har således en plikt til å respondere ovenfor flere instanser og nivå. Dette perspektivet omfatter mekanismer og utfordringer innen ulike former for respondering. Folkevalgte er opptatt av samfunnsansvar og har interesser i sine omgivelser. Folkevalgte har ansvar for de foretak de eierstyrer. De håndterer mekanismer i trekanten mellom eier, styret og ledelsen i foretak, derfor vil vi også redegjøre for agentteori.

2.2.1 Responderingsplikt-teori

Det finnes intet norsk ord som lett kan definere hva accountability betyr. Det handler om ansvarlighetsfølelse, ansvarsstyring, rapporteringsvilje og vilje til åpenhet og innsyn. Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2015) bruker begrepet *responderingsplikt* om accountability-begrepet. Dette innebærer en plikt for de folkevalgte til å respondere ovenfor ulike instanser og i ulike situasjoner. Denne plikten er sterkere og innebærer noe mer enn ansvarsplikt.

Amanda Sinclair beskriver i sin artikkel, *The chameleon of accountability: forms and discourses* (1995) ulike former for responderingsplikt. Sinclair understreker gjennom hele sin artikkel at responderingsplikten er subjektivt konstruert og kontekstavhengig. Hun undersøkte hvordan ulike administrerende direktører definerte begrepet og hvordan de arbeidet med det i

praksis. Hun trakk frem fem ulike varianter av responderingsplikt; politisk, almen/offentlig, ledelse, rettet mot profesjon og personlig.

Denne oppgaven har fokus på politisk orientert responderingsplikt, ovenfor kommunens innbyggere og andre interessenter, allmenheten, ledelsesorientert og også personlig orientert responderingsplikt. Politisk orientert responderingsplikt dreier seg mot den direkte linjen av ansvar som er gitt de folkevalgte ovenfor kommuneledelsen, på vegne av velgerne. Denne formen innehar et element av hierarkisk struktur. Responderingsplikt ovenfor allmenheten er et mer uformelt perspektiv, der de folkevalgte har forpliktelser ovenfor kommunens innbyggere og andre interessenter til å svare for bekymringer og spørsmål fra allmenheten, presse, etc. De er valgt av innbyggerne til å representere deres interesser i kommunens styre. Media har her en sentral rolle og har en evne til å framtvinge dagsorden og trekke noen til ansvar (Gårseth-Nesbakk og Kjærland, 2015).

Ledelsesorientert responderingsplikt (Sinclair, 1995) kan deles inn i fokus på tilførsel og produksjon/ utbytte, og fokus på måling av prosesser i forhold til tilførsel. Dette er det klassiske forholdet mellom overordnet og underordnet og her kan man tenke seg at det er naturlig å trekke paralleller til prinsippal-agentteori som vi redegjør for i kapittel 2.2.2. Innenfor den ledelsesorienterte responderingsplikten finner en også i følge Sinclair, en høy grad av autonomi og i mange tilfeller, iblandet en dose personlig orientert responderingsplikt.

Den personlige orienterte responderingsplikt innebærer som Sinclair påpeker, en internalisert moral og etiske verdier, normer og overbevisning, hva er rett og galt for meg. Hun beskriver den også som spesielt sterk og bindende, også under press. Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2015) beskriver den personlig orienterte responderingsplikten som hvordan den enkelte stiller seg selv til ansvar ut fra prinsipper som enkeltpersonen selv mener bør være styrende for ens handlinger, altså på individnivå. Politikens vesen er særlig knyttet til prinsipper og verdier. En velger politisk parti når en skal delta aktivt i politikk, i all hovedsak basert på hvilke prinsipper og verdier en kjenner seg mest igjen i.

I Sinclairs (1995) undersøkelse fant hun at hver form for responderingsplikt kan være både en oase og en avgrunn, og kan opptre som ulike former slik vi har beskrevet her, derav begrepet kameleon. Det moralske aspektet står sterkt og dermed er responderingsplikt noe mer enn å stå til ansvar ovenfor noe(n). Det bygger på en forståelse for språk og ideologi, verdier og

etikk, følelser og motivasjon (Sinclair, 1995). Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2015) mener at den personlige responderingsplikten er så sterk at den kan fungere som en buffermekanisme, for å stå for sine prinsipper når det oppstår vanskelige situasjoner og fristelser.

Organisasjonens samfunnsansvar handler om de spørsmål rundt bedrifters ansvar ovenfor mer enn bare sine eiere, også for samfunnet rundt. Jacobsen og Thorsvik (2010) lister opp fire ansvarsforhold i forhold til CSR (Corporate Social Responsibility): Økonomisk, handler om at varer og tjenester som tilbys skal være det folk ønsker, trenger og også vil betale for. Legalt, handler om at organisasjonen skal holde seg innenfor lover og regler som gjelder der de opererer. Etisk, handler om at organisasjonen skal holde seg innenfor de uformelle rammer, lover og normer som gjelder der de opererer. Filantropisk, handler om bidrag til noe organisasjonen ikke selv har direkte nytte av, for eksempel bidrag til lokal kultur. I tillegg er det også klart definert ansvar for natur, rase- og kjønnsdiskriminering, sikkerhet på arbeidsplassen og produksjon av helsefarlige produkter. Organisasjonens ansvarsområde utvides gjennom CSR og dermed øker antallet interessenter som organisasjonen må ta hensyn til. En bedrifts økte fokus på CSR styrker omdømmet, skaper lojalitet og anses som en strategisk fordel (Jacobsen og Thorsvik, 2010).

2.2.2 Agent-teori

”Corporate governance” omhandler mekanismer i trekanten mellom eier, styret og ledelsen i selskapet, relatert til interne styrings- og kontrollmekanismer. I folkevalgtsammenheng kan en nok ofte oppleve at en i folkevalgtrollen både er prinsipal (eier) og agent (styremedlem).

Agent-teorien har sin opprinnelse innen økonomi og finans. I økonomisk teori forutsettes det at mennesker handler ut fra egoistiske motiver. Dette er agentteoriens utgangspunkt. Ledelsen av selskap kan ofte ha egne økonomiske interesser som ledelsen ønsker å fremme gjennom selskapets virksomhet. Ledelsens interesser kan være i direkte strid med aksjonærenes mål. Ledelsen står i en informasjonsmessig gunstig situasjon, til å fremme egne private økonomiske interesser (Jensen og Meckling, 1976).

For å få agenten til å arbeide for prinsipalens interesser, etableres det kontrakter mellom partene for å minimere de samlede omkostninger ved å strukturere relasjonene i en virksomhet. Agentteorien handler om hvordan kontrakter bør utformes slik at agenten ikke

har mulighet til å omgå prinsipalens interesser. Når kontrakten er på plass fortsetter arbeidet, men agenten vil konstant prøve å finne hull i kontrakten, mens prinsipalen følger opp med å søke og lappe disse hullene. Det er fordi begge ønsker å nytte-maksimere i hver sin retning. Begge fokuserer på minst mulig kostnader, eller innsats, for mest mulig nytte eller utbytte.

Det er sentralt i teorien at agenter sitter inne med informasjon som gjør det mulig å arbeide for egeninteresser, som står i motsetning til prinsipalens interesser. Dette kan eksempel være informasjon om hvilken strategi agenten akter å utføre eller om kostnaden agenten har i forbindelse med kapitalisering. Dette kan resultere i moralsk risiko og uheldige valg som bidrar til økte kostnader for prinsipalen. Det er i prinsipalens interesse å eliminere slike agentkostnader. Derfor oppstår det gjerne en situasjon der målet er å redusere den asymmetriske informasjonen mellom partene (Ross, 1973). Det er videre sentralt i teorien at agenten og prinsipalen ikke har lik forståelse av hva som er det egentlige målet. Prinsipalen treffer beslutninger på et svakere grunnlag fordi agenten unnlater å gi prinsipalen all informasjon. Dette prøver prinsipalen å avhjelpe gjennom bidrag og belønning. Styret blir sett på som en kostnad, da det er satt inn av eieren for å kontrollere ledelsen i selskapet. Den kontrollen eierne har med agentproblemet vil være avhengig av de samlede styrings- og kontrollvirkemidler som finnes for det enkelte foretak. Ulike virkemidler vil kunne supplere hverandre. Spredt og passivt eierskap kan føre til at styret i sterk grad påvirkes av ledelsens kontroll med informasjon.

2.3 Organisasjonsteori

Det tredje perspektivet vi vil analysere ut fra er organisasjonsteori-perspektivet. Jacobsen og Thorsvik definerer organisasjoner som *et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål* (2010: 13). Innen organisasjonsteori finner vi i følge Nylehn (2005) et mangfold sammensatt av mange fagfelt, deriblant psykologifaget. Han hevder at grunnlaget for å se på psykologifaget i organisasjonsteorien, er basert på forståelsen av individers samspill og utvikling, relasjoner og prosesser mellom mennesker. For at mennesker skal kunne samhandle og løse de oppgaver organisasjonen er konstruert for (Jacobsen og Thorsvik, 2010), må de kommunisere med hverandre og utveksle informasjon.

2.3.1 Administrasjonsteori

Kunnskap og kunnskapstilførsel er sentralt i forhold til å *vurdere handlingsalternativer* for å kunne foreta rasjonelle valg. Herbert Simon (1976) kom med kritikk mot den absolutte *mål-middel rasjonalitet*, som siden Max Weber formulerte idealtypen om byråkratiet, har vært dominerende for teoridannelse innen organisasjonsadferd. March og Simon (1993) brøt med det klassiske økonomiske perspektivet basert på den såkalte economic-man tankegangen innen administrativ teori. De oppsummerte det klassiske økonomiske perspektivets beslutningstankegang som følger: Alle valgalternativene er klarlagt på forhånd, konsekvensene av hvert alternativ er kjent, beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at han kan rangere valgalternativene etter nyttefunksjoner på dimensjon mest/minst attraktiv, samt at det alternativ av alle som gir best resultat velges. Dette var *rasjonalitetsforutsetninger* som forutsatte å anta at beslutningstakeren har kunnskap om alle de relevante aspektene ved omgivelsene, med tillegg av et stabilt og velorganisert referansesystem. Dette kan i hovedsak oppsummeres med at de påpeker at to sentrale forhold må hensyntas i modellen. Dette er det de kaller *informasjonsproblemet* og *preferanseproblemet*.

Det første forholdet dreier seg om problemet med å skaffe relevant og tilstrekkelig informasjon, slik at det optimale valget er mulig. Det er i mange situasjoner praktisk umulig å innhente all mulig informasjon om alle mulige konsekvenser av ulike handlingsalternativ. De hadde også et poeng knyttet til at det å innhente informasjon medfører kostnader. De mente at skulle rasjonalitetskriteriet la seg oppfylle måtte i hvert fall det være knyttet en spesifisert tidsdimensjon til valgalternativene.

Preferanseproblemet er nært knyttet til informasjonsproblemet. Det er problematisk å vite hva en vil velge, når en ikke vet konsekvensene av ulike handlingsvalg. Målene og verdiene kan derfor bare uttrykkes *ufullstendig*. Mål kan egentlig sees på som et hierarki, der mål på et nivå, kan være middel på et annet nivå. Verdier og mål forandrer seg i tillegg med tiden og med den erfaring som opparbeides. Alternativet March og Simon (1993) og for så vidt flere kom fram til var at aktørene nok er *tilsiktet rasjonelle* i sine handlinger, men deres evner er imidlertid begrenset. Dette er blitt stående som felles tankegods for de fleste beslutningsteoretiske retninger.

Tradisjon og vane i vedtak og beslutningsprosesser, og *standard prosedyrer* for valg, er heller reglene, enn hva som er det optimale strategiske valget (March og Simon, 1993). Struktur og kultur i omgivelsene beslutningene tas i, representerer således elementer som påvirker hvilke beslutninger som tas. Samtidig representerer strukturen vilkår for at beslutninger i det hele tatt kan gjennomføres. Rammene for handlinger må være synliggjort, en må kunne se hva som gjelder av regler og instruksjoner for at en viss grad av rasjonalitet skal kunne oppnås. Begrepet om begrenset rasjonalitet kan vi tenke er en beskrivelse av *problemløsende aktivitet* der en innenfor de intellektuelle grenser en har, søker å oppnå rasjonell handling.

I organisasjonsanalyser sammenheng førte denne tilnærmingen til en sterkere vektlegging av *organisasjonsstruktur* for å forstå organisasjonsadferd (March og Simon, 1993). Som det framgår ovenfor så søker en ikke kontinuerlig etter nye valgalternativer, en søker heller det kjente og mot tradisjonelle måter å gjøre tingene på. Først når den tradisjonelle måten ikke fungerer lengre, vil en søke etter nye rasjonelle valgmuligheter. Det kan for eksempel være hvis det oppstår forhold som den tradisjonelle måten ikke har klart å håndtere, så som eksempelvis små eller større kriser som kommer og som man ikke har forutsett muligheten for.

March og Simon beskrev i sin billedgjøring (1993) at det kan være like greit og tilstrekkelig å lete etter en kvass nål i høystakken, som å lete etter den kvasseste nåla. Optimalisering er altså erstattet med *satisfiering*. Aktører er rasjonell i sin problemløsning inntil det nivå de anser som tilstrekkelig. Tiden informasjonsinnhenting tar og kostnader forbundet med å oppnå fornying og endring vurderes opp mot hva som er godt nok. Rutiner og regler, samt tidligere praktisering og tommelfingerregler er billigere og raskere enn nytenkning og fornying.

2.3.2 Organisasjoner og læring

Årsaken til at læring i den senere tid har fått et stort fokus innen organisasjoner er i følge Jacobsen og Thorsvik (2007) at de ytre rammebetingelsene er endret fra stabilitet og forutsigbarhet til et krav om å mestre sterkere konkurranse og raskere utvikling.

Organisasjoner er til for å utføre oppdrag, og må betraktes som produksjonssystem (Jacobsen og Thorsvik, 2007). De definerer læring som en prosess *der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin atferd på grunnlag av denne kunnskapen* (2007:319).

Kommunikasjon i organisasjoner er i følge Jacobsen og Thorsvik (2010) en kontinuerlig prosess hvor man opprettholder og forandrer organisasjonen gjennom å utveksle informasjon med individer eller grupper av individer. Dette gjelder alle aktiviteter som foregår i organisasjonen, både internt og eksternt. Videre sier de at kommunikasjon er overføring av informasjon, ideer, holdninger og følelser. Wersig (1971) definerer informasjon som dette som blir tilført oss og som reduserer tvilen hos mottakeren. Det fordrer med andre ord en omforming av tilført mengde opplysninger til en tankemessig endring hos mottaker. Frønes (2002) hevder at i dagens samfunn med en kontinuerlig strøm av informasjon, er utfordringen å skape kunnskap av informasjonen. Nå er det avgjørende å kunne innhente informasjon og omforme den til kunnskap. Han hevder videre at dette løses best gjennom dialogen og samhandlingen med andre.

Det finnes flere definisjoner av begrepet læring, men den danske professor Knud Illeris (2000) trekker fram følgende trekk ved fenomenet; resultat av læreprosessene, psykiske prosesser i det enkelte individet og samspillet mellom personen og de materielle og sosiale omgivelser. Med andre ord en persons indre prosesser og samspill med omverden. Videre beskriver de vår begrensede tankemessige kapasitet, samt evne til å bearbeide informasjon. Vi mennesker blir utsatt for store mengder informasjon og stimuli og har ikke kapasitet til å bearbeide all informasjon. Derfor må vi selektere. Og vi selekterer på bakgrunn av hva vi anser som viktig og nyttig informasjon. Læring kan også skje ved at vi imiterer andre, dette kan også kalles modell-læring, fordi andre er modell for hvordan vi skal opptre.

Jacobsen og Thorsvik (2007) peker også på at den organisasjonsmessige konteksten har betydning for læring i organisasjoner. De mener at den rollen som du har fått tildelt i organisasjonen, fører til at egen interesse og egne forventninger formes, og dermed styres både oppmerksomheten og vurderingene dine. Ut fra dette hevder de at det er organisasjonsstrukturen som definerer hvilken informasjon som er relevant for den enkelte og som enkeltmennesket søker etter. *Den læringen som foregår, vil skje på grunnlag av ulike informasjonstilgang, en tilgang som i stor utstrekning bestemmes av strukturen* (Jacobsen og Thorsvik, 2007:332).

March og Simon (1993) utdyper dette gjennom å se nærmere på hva som beskriver medlemmer i organisasjonen. Vi har kognitive grenser for rasjonalitet. Hva kan påvirke den

individuelle kapasiteten i organisasjonen og hvordan kan den selektive persepsjonen styres? Mennesket har begrenset mental kapasitet og i en organisasjon påvirkes vårt fokus for informasjon av vår plass i organisasjonen, samt den kommunikasjon som finnes i undergruppene. Denne informasjonen er gjerne både tredje- og fjerdehands informasjon. Informasjonsfokuset virker igjen inn på den differensieringen av delmål som finnes i organisasjonen og også hvor mye fokus det generelt er på delmålene. Det er delmålene i organisasjonen som styrer vårt oppmerksomhetsfokus, men hvor stort spenn det er på oppmerksomheten har også innvirkning. Jo mindre spenn, desto smalere blir oppmerksomhetsfokuset og her er også tidsfaktoren viktig. Jo mer det haster, desto smalere blir fokuset, men dette styres også av vår individuelle kapasitet. Det er med andre ord, flere faktorer en kan påvirke for å øke oppmerksomhetsfokuset til de ansatte i organisasjonen.

2.4 Oppsummering av teorivalg

Vi har i teorigapittelet presentert tre teoriperspektiv som kan bidra til å forklare påvirkning på rollers betraktninger av kunnskapstilførsel. Disse er institusjonsteoriperspektivet, accountabilityteori perspektivet og organisasjonsteori perspektivet. Institusjonelle roller er eksempelvis inspirert av forventninger, erfaringer og rutiner. Accountabilityroller er inspirert av plikt, preget av ansvar og moral. Organisatoriske roller er preget av å tilhøre struktur og kultur som er satt sammen for å nå mål, samt å utvikle og ivareta styringssystemer og rutiner.

3.0 Metode

I dette kapittelet presenteres metoden som er benyttet i forskningen, herunder forklaringer og begrunnelser for valg foretatt innen metodikk. Gjennom kvalitativ metode og 12 dybdeintervju belyses problemstillingen; Hvilke betraktninger ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for de folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner. For å operasjonalisere problemstillingen, tok vi utgangspunkt i to forskningsspørsmål, hva som preger interessen og hva som preger selve kunnskapstilførselen. Svarene på forskningsspørsmålene kan tydeligere indikere hvilke betraktninger som kan ligge til grunn.

3.1 Valg av forskningsstrategi og undersøkelsesdesign

Formålet med valg av metode er å få fram det spesielle ved kunnskapstilførselen for folkevalgte. Kunnskapen en får frem er unik for disse kommunene, den er mindre generell og mer tidsavgrenset, siden dette er et studie av mennesker. Busch (2013) beskriver induktiv tilnærming som en metode der forskeren ikke tar med seg noen hypotese eller teori, men søker å samle empiri som tolkes i etterkant. Ved å velge å benytte en induktiv tilnærming (Jacobsen, 2005), samler man inn data uten å ha for mange antagelser om hva man kommer til å finne. Utgangspunktet for intervjuguiden er den valgte teorien, dermed er dette ikke ren induktiv tilnærming. Informasjonen som er samlet inn, vil naturlig være farget av den som utfører undersøkelsen, gjennom valg av vinkling på spørsmål, benyttelse av ord og termer, samt tolkning. Det ble vektlagt å tilstrebe en så ren induktiv tilnærming som mulig.

Styrken det er å være to studenter med forskjellig bakgrunn, ble også utnyttet for å få en mest mulig induktiv tilnærming. Den ene av oss har kunnskap og erfaring innen styrearbeid og offentlig tjenesteproduksjon, mens den andre har helsebakgrunn og erfaring innen opplæring og undervisning. Litteraturgjennomgangen som er foretatt, viser at det har vært lite forskning på dette spesifikke området som omhandler selve kunnskapstilførselen. Dermed er det desto viktigere at denne forskningen er så lite farget av forskerne som mulig, og avtegner et så virkelighetsnært bilde som mulig, innenfor dette utvalget.

Innen epistemologisk tilnærming finnes det to retninger; kvantitative undersøkelser og kvalitative undersøkelser. Holme og Solvang (1996) skriver at kvalitative undersøkelser kjennetegnes av fleksibilitet, mens kvantitative undersøkelser kjennetegnes av strukturering. Ofte brukes intervju innen kvalitativ metode og spørreskjema innen kvantitativ metode.

Til denne forskningen benyttes kvalitativ metode, siden man ønsker en åpen tilnærming og vil legge så få føringer for respondenten som mulig. Det var også viktig for denne forskningen at en hadde mulighet for fleksibilitet, både ovenfor intervju spørsmålene under selve intervjuet, men også i etterkant. Siden formålet var å undersøke hvilke betraktninger som ligger til grunn for kunnskapstilførsel, var det nettopp denne fleksibiliteten i undersøkelsen en ønsket.

I dette studiet er det benyttet intensivt design (Jacobsen, 2005) der en går i dybden og forsøker å finne ut så mye som mulig om fenomenet. Kvalitativ undersøkelse passer også bra til intensivt design, siden kvalitative undersøkelser er ressurskrevende og gjennom et intensivt design, velger man ut få respondenter der man går i dybden. Studiet vil her være av 3 kommuner i Nordland med ulikt befolkningsgrunnlag, men samtidig godt representert som eiere av ulike kommunale foretak. Dermed vil det gi en bredere beskrivelse av kunnskapstilførselen innen eierstyring, enn om man tok for seg en enkelt kommune som case-studie.

Utfordringene man kan støte på ved å velge et slikt design, er at det tar lang tid, en får mye og detaljert informasjon, som igjen gir mye analysearbeid. For å møte denne utfordringen, velges undersøkelsesenheter med noenlunde like rammer og forutsetninger, samt at vi har begrenset antall kommuner. Ved et intensivt forskningsopplegg er det gode muligheter for relevante data, men det er en fare for at generalisering blir umulig, siden bredden blir for snever. Utvalget på 12 respondenter fra 3 kommuner vurderes til å gi et tilfredsstillende forskningsgrunnlag, samtidig som man ressursmessig har kapasitet til å gjennomføre undersøkelsen.

For å finne ut hvordan kunnskapstilførselen innen eierstyring foregår i kommunal sektor velges et eksplorativt design (Jacobsen, 2005), et tverrsnittstudie av situasjonen på et gitt tidspunkt. Årsaken til at det her velges et tverrsnittstudie, er at man ønsker å finne ut hvilke betraktninger som ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen kommunal eierstyring i dag. Hensikten er ikke å følge kommunen videre med gjentatte undersøkelser for å se på utviklingen, men å kunne beskrive status per i dag.

3.3 Intervju

For å kunne oppnå innsikt og en helhetlig forståelse, velges dybdeundersøkelse (Jacobsen, 2005). Intervjuene gir en helhetlig beskrivelse av hvordan kunnskapstilførselen foregår i de aktuelle kommunene - man ønsket å finne individuelle variasjoner og å finne likheter. For denne forskningen egner det åpne individuelle intervjuet seg best. Valget har falt på kommuner i Nordland, slik at intervjuene kunne foretas ansikt- til- ansikt.

3.3.1 Planlegging av intervjusituasjonen

Jacobsen (2005) skiller mellom respondenter og informanter. Han bruker respondenter om personer med direkte kjennskap til fenomenet og informanter om personer som har god kunnskap om fenomenet, men ikke selv har f.eks. erfaring med fenomenet.

Ved utvelgelse av enheter ønsket vi å benytte 12 respondenter som selv har erfaring med tema eierstyring i kommunal sektor. Utvelgelsen var formålsstyrt, ved at vi søkte å velge representanter for kommunen som er godt egnet til å belyse problemstillingen. Han/ hun kan gi oss mye og god informasjon.

For denne forskningen innehar respondentene stillinger som ordførere og ytterligere to folkevalgte, samt rådmenn, altså fire representanter for hver kommune. Ordfører og rådmann ble valgt ut, da disse er beskrevet i Kommunenes Sentralforbunds anbefaling, til å ha en sentral rolle i eierskapsstyringen og at disse rollene må avklares og beskrives. Vi fikk råd angående utvelgelsen av ordfører, rådmann og personalsjef. Det ble ikke lagt andre føringer for utvelgelsen, enn at de skulle være folkevalgte. Siden respondentene representerer både bestiller og mottaker av kunnskapstilførselen, får vi belyst problemstillingen fra flere sider. De folkevalgte hadde ulike erfaringer når det gjaldt å være folkevalgt. Noen hadde sittet flere perioder, mens andre var inne i sin første.

Når det gjelder tilgang til respondenter for denne forskningen, har den ene av oss gjennom sitt daglige virke, kjennskap til flere kommuner og ressurspersoner, slik at dette ble ikke noe problem. Dog hadde hun ikke så nær kjennskap, at dette la føringer for intervjuene. Det som viste seg å være en utfordring, var å finne intervjutidspunkt som passet travle hverdag. Ønsket var å kunne intervju alle respondentene fra en kommune, når en først hadde reist dit, men det lot seg bare gjennomføre i en av kommunene.

Hensikten med intervjuet var åpent. Respondentene ble kontaktet på forhånd med telefon og e-post, der bakgrunn for intervjuet ble beskrevet, samt problemstillingen som vi ønsket å undersøke. Vi åpnet for muligheten til å ta kontakt med respondenten etter at data var analysert, evt. etter transkriberingen, for å utdype eventuelle mangler/ uklarheter. Dette ble det imidlertid ikke behov for.

På forhånd var det naturlig å sette seg inn i den aktuelle kommunes eierskap i ulike selskaper, hvilke type selskaper er det snakk om og generelt hvordan det går med disse selskapene. Dette for å finne en konstruktiv innfallsvinkel for intervjuet, dersom det skulle bli behov, noe det ikke ble.

3.3.2 Forberedelse til intervjuene

Intervjuene ble til en viss grad pre-strukturert ved hjelp av en intervjuguide med tema som var ønsket belyst. Disse temaene var knyttet opp mot forskningsspørsmålene og var som følger: hva preger interessen for kunnskapstilførsel, hva preger selve kunnskapstilførselen, samt eierstyring i praksis. Det siste tema ble tatt med for å få et helhetsinntrykk omkring svarene på forskningsspørsmålene. Ved å dele inn i tema, ble det lettere å strukturere svarene etter endt intervju, og en kunne lettere sammenholde svarene med de øvrige respondentene.

Intervjuguidens spørsmål ble tilsendt respondentene noen dager i forveien, for å forberede dem på hvilken vinkling forskningen hadde og hva en ønsket svar på. Det ble brukt samme intervjuguide for alle respondentene, kun med noen tilleggsspørsmål for rådmannen. De ble opplyst på forhånd om at dersom det var spørsmål de ikke ønsket å svare på, så kunne de la være.

Intervjuguiden ble testet ut før oppstart av intervjuene, gjennom at det ble foretatt et prøveintervju av en folkevalgt med akademisk bakgrunn. Dermed kunne en få tilbakemelding på flere forhold; hvor enkelt var det å følge guiden, fulgte den en rød tråd, ville den gi svar på det en ønsket å vite noe om, ville den gi data som kunne brukes i forskningen? I tillegg fikk en tilbakemelding sett med ”akademiske øyne”. Dette førte til at det ble endret en del på spørsmålene, slik at det ble tydeligere for folkevalgte hva en ønsket svar på. Noen spørsmål ble strøket, og vi grupperte de gjenværende spørsmålene for å få bedre flyt. Data fra dette intervjuet er ikke en del av empirien.

3.3.3 Gjennomføring av intervjuene

Intervjuene ble foretatt på respondentens eget kontor, eller annet egnet sted som var valgt ut av respondenten. Intervjuet ble lagt opp mer som en samtale, enn en utspørring, for å få en bedre flyt og for at svarene skulle komme mer naturlig. Det var ønskelig at konteksten intervjuene foregikk i, skulle ha preg av naturlighet, noe man igjen ønsket skulle farge dataene som ble samlet inn.

Vi fikk sitte skjermet og ikke bli forstyrret under intervjusituasjonen. For å få dette til, var det viktig med avtalt tidsramme, slik at alle parter visste hva man hadde å forholde seg til. De fleste hadde likevel ordnet dagen sin slik at vi hadde tid, dersom intervjuet strakte seg ut over den avtalte tiden. Lengden på intervjuene varierte fra 34 til 82 minutter. Denne variasjonen i tid skyldtes flere forhold, som en tett møteplan, varierende grad av struktur på svarene, varierende grad av refleksjon og interesse for emnet, samt personligheten til respondenten.

Dialogen ble tatt opp ved hjelp av en separat lydopptaker, og diktafonen på en mobiltelefon ble brukt som back-up. På denne måten kunne en fullt og helt konsentrere seg om selve intervjuet og ikke bli forstyrret av å skulle skrive ned alle svarene. Det tekniske utstyret fikk ikke noe fokus av respondentene, slik at det hemmet dem på noen som helst måte. En stor grad av åpenhet og ærlighet syntes å prege intervjusituasjonen. Respondentene besvarte alle spørsmål og syntes også å reflektere over problematikken underveis.

3.3.4 Etterarbeid i forhold til intervjuene

Etter at informasjonen ble samlet inn, ble den strukturert, slik at en kunne trekke ut den informasjonen som var relevant. Data som samles inn er nyanserte data.

Jacobsen (2005) sammenligner kvalitativ analyse med tekstanalyse. For at det skal være mulig å sammenligne resultatene av intervjuene, er en nødt til å forsøke å redusere en del av kompleksiteten, gjennom å forenkle og strukturere for å få en oversikt. Likevel er det viktig at man ikke forenkler så mye at man ikke klarer å få frem nyanser og ulike perspektiver.

Jacobsen (2005) deler den kvalitative analysen inn i tre deler og disse er; beskrivelse, kategorisering og sammenbinding.

I den første delen, beskrivelse, ble råmaterialet fra intervjuene gjennomgått. Vi transkriberte intervjuene umiddelbart selv, for å få dybdekjenning til resultatet. Transkriberingen resulterte i ca. 120 sider med 65 677 ord. De tekniske løsningene som ble valgt, viste seg å fungere utmerket under transkriberingen, både med tanke på lydjustering og å kunne stoppe og spille av på nytt igjen. Alle intervjuene ble spilt av flere ganger etter transkriberingen av det enkelte intervju. Dette gjorde mulighetene for feilsitat minimale.

I den andre delen som består av systematisering og katalogisering, ble en nødt til å sile ut deler av informasjonen og forenkle rådata som en hadde fått, for i det hele tatt å ha mulighet til å ha oversikt over materialet. De transkriberte intervjuene ble omgjort til sitater, som ble renskrevet. Småord og setningsutfyllende deler ble kuttet ut, uten at det endret på meningsinnholdet. Sitatene ble systematisert, både innen den enkelte kommune og også samlet for de 3 ulike rollene; rådmenn, ordførere og generelt folkevalgt.

En oversikt over respondentene med koder kommer her:

Kode	Respondent
O1	Ordfører 1
O2	Ordfører 2
O3	Ordfører 3
R1	Rådmann 1
R2	Rådmann 2
R3	Rådmann 3
Fo1	Folkevalgt 1
Fo2	Folkevalgt 2
Fo3	Folkevalgt 3
Fo4	Folkevalgt 4
Fo5	Folkevalgt 5
Fo6	Folkevalgt 6

Tabell 1 Respondentoversikt

Først da en kom til den siste delen, som handler om sammenbinding, kategoriserte man inn i tema, for å kunne begynne å fortolke data. Vi kom frem til 9 fremtredende funn som presenteres i kapittel 5.0. De 9 funnene er representert gjennom beskrivelser av funnene, samt egne sitater, som enkelte steder ble forkortet. Det viste seg at alle respondentene er relativt jevnt representert i den empiriske teksten, da vi undersøkte fordelingen.

3.3.5 Våre forskningsetiske betraktninger

Forskningsetikk deles gjerne inn i to aspekter: disse er forskningsinterne og forskningseksterne aspekter (Nyeng, 2012). Innen det forskningsinterne aspektet hører saklighet, åpenhet og intern redelighet, altså hvordan man gjennomfører og rapporterer forskningen. Dette innebærer at man gjennom forskningen ikke jukser og produserer de resultatene en ønsker.

Det forskningseksterne aspektet handler om hensynet til enkeltindividets privatsfære, som man gjennom forskningen bryter inn i (Jacobsen, 2010) Her beskriver Jacobsen tre grunnleggende krav som forskere bør tilstrebe å tilfredsstille; informert samtykke, krav til privatliv og krav til å bli korrekt gjengitt. I forskningen ble alle respondentene spurt, både muntlig og skriftlig om de ønsket å delta. Det kan ikke utelukkes at noen følte et press for å delta, siden andre fra kommunen hadde takket ja, men vi merket ikke noen form for negativ holdning mot å la seg intervju. Snarere motsatt, at de forsto at deres meninger og informasjon var viktig for undersøkelsen. Det ble opplyst om muligheten til å unnlate å svare på enkelte spørsmål, dersom de ønsket det, men ingen benyttet seg av det. Respondentene ble informert om hva svarene deres skulle brukes til, og alle ønsket et eksemplar av oppgaven når den foreligger.

Når det gjelder krav til privatliv, deler Jacobsen (2010) aspektet inn i tre deler: hvor følsom er informasjonen, hvor privat er informasjonen og hvor stor er muligheten til å identifisere enkeltpersoner ut fra data som foreligger.

Ad følsom informasjon, er det viktig å ha i mente at våre grenser for følsom informasjon, ikke nødvendigvis er de samme som for respondentene. Gjennom forskningen har vi ikke samlet informasjon som er direkte følsom, men for noen kan enkelte synspunkter om andre kollegers

arbeidsmetoder og politisk tilhørighet, være følsomme opplysninger, selv om det siste ikke er sannsynlig, siden det for det meste er som politikere de er intervjuet.

Ad privat informasjon, så er alle respondentene intervjuet i offentlig sammenheng. Det er vervs- eller yrkesmessig informasjon som er etterspurt og slik vi vurderer det, foreligger det ingen informasjon av privat karakter.

Ad mulighet for å identifisere enkeltpersoner er det tilstrebet å sikre dette aspektet gjennom å unngå navn på selskaper, kommuner og enkeltpersoner. Enkelte steder er det bevisst innført ”feil” data for å gjøre identifiseringen vanskeligere. Eksempelvis er det konsekvent brukt hankjønn, uansett om den som omtales er kvinne eller mann. Nordland fylke består av 44 kommuner, så det gir litt valgmuligheter for å gjette hvilke kommuner som har deltatt i forskningen. Det er eksempelvis brukt begrepet kommunestyre, selv om det også finnes bystyrrer i Nordland. I sitater er det ikke skrevet om det er kommune 1, 2 eller 3 respondenten kommer fra, for å unngå at de som kjenner igjen sine egne sitater, ikke finner igjen de øvrige respondentene fra sin kommune. Disse tiltak for å sikre anonymisering ble respondentene informert om, både skriftlig og rett før intervjuene startet. Lydopptakene ble midlertidig lagret med fornavn på en av våre private datamaskiner, og ble så slettet etter innlevering av masteroppgaven. Transkriberingen er lagret etter eks ordfører 1, folkevalgt 2, og det er ingen liste over hvilke kommuner som har deltatt i forskningen.

Når det gjelder krav til å bli korrekt gjengitt har en vært nøye på å bruke sitater som ikke er tatt ut av sin sammenheng. Det er tilstrebet fullstendig gjengivelse av svarene, men for at sitatene skal få en bedre ”lesbarhet” er bruken av småord redusert, eller helt fjernet, uten at meningen i sitatet er endret. Eksempel på slike ord er ”eh..” og ”sånn”, samt gjentakelser av samme ord etter hverandre, eksempelvis ”altså, altså”. Enkelte lange sitat ble en nødt til å forkorte, dette er markert med ”...” i sitatet, igjen uten at meningsinnholdet er endret.

3.4 Krav til empiri og kritisk blikk på metoden

Jacobsen (2010) beskriver empiri som data fra virkeligheten og at det stilles krav til empiri som skal brukes innen forskning. Den må være gyldig og relevant og den må være pålitelig og troverdig. Han deler videre inn gyldighet i intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet og

relevans handler om at man faktisk måler det man tror man måler. Han trekker videre fram at intensive design gjennom åpenhet, nyanserikdom, nærhet og fleksibilitet, ofte gir data med høy intern gyldighet. Men han presiserer at det er respondentene som definerer hva som er den riktige forståelsen av deres virkelighet. Det finnes flere metoder for å validere funnene. En kan for eksempel konfrontere respondentene om de kjenner seg igjen i våre funn. Dette kan gjøres enkeltvis eller gruppevis og kalles gjerne respondentvalidering. Dersom forskeren ønsker å avdekke forhold som respondenten selv ikke er klar over, kan denne metoden bli et problem. Respondentene ikke ble konfrontert med funn fra undersøkelsen. Vi vurderte det, men var redd for at det ville hindret de spontane svarene vi fikk fra dem og at det samtidig ville blitt svært ressurskrevende for begge parter i en travel hverdag.

Validering kan også kontrolleres gjennom annen empiri, teori eller andre fagfolk. Hvordan stiller funnene seg mot det som tidligere er beskrevet? Dersom det er sammenfall med tidligere beskrevne funn, kan man si at validiteten er styrket. Funnene i vår undersøkelse er ikke i konflikt med det som er beskrevet av andre.

En kan også foreta en kritisk gjennomgang av våre kilder og den informasjon vi fikk av dem. Er det de riktige respondentene vi har intervjuet? I to av kommunene fikk vi hjelp til å finne folkevalgte som en kunne intervjuer. Det er vanskelig å si om svarene ville blitt annerledes, dersom man hadde funnet noen andre. I alle tre kommunene er det respondenter som representerer både posisjon og opposisjon, dette skaper politisk balanse i undersøkelsen.

Er det den riktige informasjonen de har gitt fra seg? Er de nær nok til fenomenet vi ønsker å undersøke? Har de god nok kunnskap om det vi ønsker å undersøke? Jacobsen (2010) har skrevet en gylden regel angående validitet; *Informasjon fra flere uavhengige kilder gir en gyldig beskrivelse av fenomenet* (2010:149). Han sier også følgende; *Det er summen av informasjon fra ulike mennesker som er den riktige beskrivelsen av fenomenet, enten denne går mot enighet (konvergens) eller uenighet (divergens)* (2010:149). Respondentene god førstehånds kunnskap om emnet, ingen klare motiver for å lyve og de data som ble samlet inn, var hentet fra flere uavhengige kilder, slik Jacobsen (2010) lister opp.

Ekstern gyldighet handler om overførbarhet. Kan funnene generaliseres og overføres til andre kommuner? I følge Jacobsen (2010) er ikke kvalitativ metode en metode som har til hensikt å generalisere funn fra et utvalg, over på en større gruppe. Kvalitativ metode benyttes mest for å

tilstrebe forståelse og utdyping av et fenomen. Ad generalisering er vi klar over at undersøkelsen som innbefatter bare tre Nordlandskommuner på ingen måte kan overføres til samtlige av landets kommuner og folkevalgte, det var heller ikke hensikten, derav valget av metode. Men man kan heller ikke utelukke at dersom man hadde undersøkt andre kommuner, hadde man kommet fram til tilsvarende resultat. De 12 respondentene har ulik erfaringslengde som folkevalgt eller rådmann, de 3 kommunene har til sammen nær 100 eierskap og således mener vi at vi har tilstrekkelig bredde til å kunne undersøke kunnskapstilførselen for de folkevalgte, med dette snevre utvalget.

Data som samles inn må også være pålitelige eller reliable (Nyeng, 2012), med dette menes at det må være holdbarhet i data og at det er en nødvendighet for god forskning. Slik tidligere beskrevet i metodekapittelet, er det et kjent fenomen at valg av teori, samt vinkling av intervju spørsmål, er med på å påvirke fokus for undersøkelsen. Men det var også hensikten. Vi ønsket kunnskap om den spesifikke kunnskapstilførselen som de folkevalgte har fått. Vi hadde ingen følelse av intervjuereffekt (Jacobsen, 2010), at respondenten ble påvirket av den som intervjuet gjennom dennes språkbruk, væremåte etc. Respondentene virket åpne og ærlige, selv om noen av dem var litt ansente i starten av intervjuene, slappet de raskt av og det var god flyt gjennom intervjuet.

Kan en stole på de data som er samlet inn? Målingsstabilitet er en faktor Nyeng (2012) trekker fram i denne sammenheng. Med dette menes at tidsfaktoren ikke endrer seg ved måling av et fenomen. I denne undersøkelsen var tidsfaktoren ikke vesentlig endret, intervjuene ble foretatt i løpet av vel fire uker og i et tidsperspektiv siden forrige valg, har ikke disse ukene noe utslag for undersøkelsene. Det er konsistens over tid når det gjelder funn. En annen faktor som fremmer reliabiliteten av en undersøkelse, er at det er samsvar med andre målinger foretatt av andre, med samme metode (Nyeng, 2012).

3.5 Studier av rapporter og dokumenter

For å få et større empirisk grunnlag for forskningen, valgte man i tillegg å undersøke andres empiri gjennom forskningsrapporter og andre dokumenter, som omhandler eierstyring i kommunal sektor. Hensikten med å benytte denne formen for empiri, er å få et større diskusjonsgrunnlag i drøftingen, siden antall respondenter er begrenset. En får dermed en

større holdbarhet i konklusjonen. Disse dokumentene er av typen anbefalinger fra Kommunenes Sentralforbund (2011), forskningsrapporter fra Nordlandsforskning (2006) og Telemarksforskning (2008), samt rapporter fra Rokkansenteret (2008) og Norsk Institutt for By og Regionforskning (2015). Dette er data fra anerkjente virksomheter og man føler seg dermed trygg når det gjelder pålitelighet og gyldighet. Måten en fant fram til disse rapportene, var ved ”snowball approach”. Det ble først lest en rapport og gjennom dennes referanseliste, fant man flere. Den nyeste rapporten fra 2015 ble funnet gjennom databasesøk.

4.0 Bakgrunnsbeskrivelse

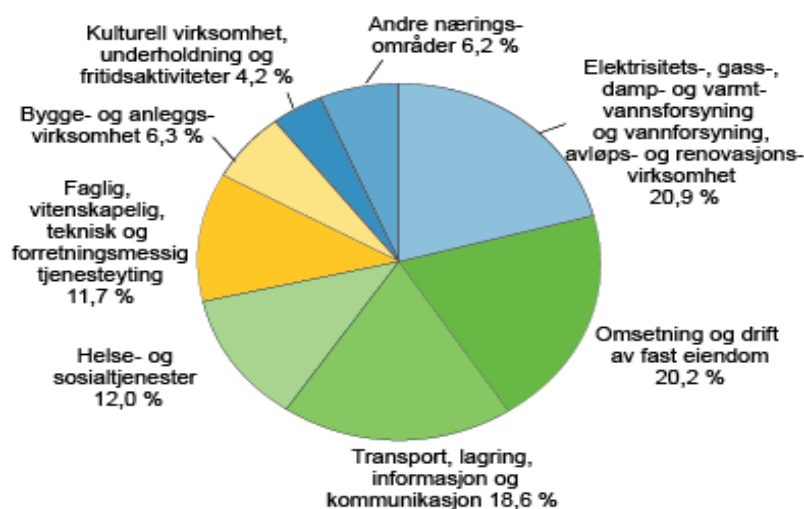
I dette kapittel beskrives noe av konteksten som omgir folkevalgtes eierstyring av kommunalt eide foretak, herunder hvilke standarder, strukturer, regler og styringssystemer for eierstyring av foretak det er ”der ute”. Vi vil også komme inn på hvor viktige disse foretakene er for samfunnslivet, og viktigheten av at de er velfungerende.

Det som tradisjonelt kjennetegner foretak eid av kommunene er at de utøver samfunnstjenester, og har stor betydning for lokalsamfunnet, både som tjenesteleverandør innen ulike områder og innen sikkerhet og beredskap. Disse institusjonene representerer dermed viktige funksjoner for at samfunnet skal fungere, og både eiere og foretakene selv utøver betydelig samfunnsansvar. Det er av betydning at de kommunalt eide foretakene kan konkurrere om arbeidskraft og kapital, blant annet gjennom å være veldrevet og ha et godt omdømme. Ledelse i foretakene (styret og ledelse) har direkte påvirkning på foretakenes forvaltning og utvikling, tjenestetilbud, markedsposisjon og selskapets disponeringer. Eiernes eierstyring kan også ha til dels stor påvirkning på foretakene, i forhold til eksempelvis strategisk retning, vekstmuligheter og rammebetingelser.

Ved utgangen av 2011 var det registrert i overkant av 3 200 kommunalt eller statlig eide foretak i Norge (SSB 2012). Omlag 2 500 av disse - eller 78 prosent av det samlede antallet - var kommunalt eide, de resterende var eid av staten. Foretakene er hovedsakelig organisert som aksjeselskaper og driver med drift av fast eiendom, elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning, samt helse- og sosialtjenester.

Nordland hadde i 2011 flest kommunalt eide foretak med 237 foretak, eller en andel på 9,4 prosent. Etter Nordland fulgte Møre og Romsdal og Hordaland med henholdsvis 211 og 195 foretak. At Nordland, Møre og Romsdal og Hordaland hadde flest kommunalt eide foretak, kan ha sammenheng med at disse tre fylkene har det høyeste antall kommuner. De kommunalt eide foretakene var i hovedsak registrert i eierkommune. (SSB,2012)

Kommunalt eide foretak, etter næring. 2011. Prosent



Figur 1 Kommunalt eide foretak 2011 (SSB, 2012)

Som det her fremgår hadde Nordland flest kommunalt eide foretak i 2011. Vi skal nedenfor komme inn på Kommunenes Sentralforbund (KS) sin anbefaling om eierstyring og selskapsledelse av kommunalt eide foretak, samt KS anbefaling om folkevalgtopplæring i eierstyring.

4.1 KS anbefaling om folkevalgt opplæring i eierstyring

Tradisjonelt deler KS folkevalgtrollen inn i tre roller; ombudsrollen, styringsrollen og lederrollen (Kommunenes Sentralforbund, 2011). I tillegg har folkevalgte, som følge av økende antall eierskap utenfor kommunens ordinære drift, eierrollen, - en rolle som skiller seg ut fra de andre folkevalgtrollene, da den gir en indirekte mulighet til folkevalgtstyring.

KS framholder viktigheten av folkevalgtopplæring i eierstyring, men det er i liten grad definert hva innholdet konkret bør være. Det er derfor opp til hver enkelt kommune å etablere sin praksis for eierstyring av kommunalt eide foretak. Folkevalgtopplæringens formål er å få tilstrekkelig kunnskap til å kunne styre og kontrollere.

KS anbefaling (Kommunenes Sentralforbund, 2010) om *folkevalgtopplæring* har følgende innhold:

"Nr. 1. Obligatorisk opplæring av og informasjon til folkevalgte

- Kommuner bør som en del av folkevalgtopplæringen gjennomføre obligatorisk kurs og/eller eierskapsseminar for samtlige folkevalgte i de ulike aspektene knyttet til eierstyring av utskilt virksomhet. Den første opplæring bør gjennomføres i løpe av de første 6 månedene av valgperioden og senere med oppfølging etter 2 år. Det anbefales at kommunestyret etter gjennomføring av generalforsamling får forelagt seg oversikt over status for selskapene. ”

Videre sier KS noe om behovet for mer kunnskap (Kommunenes Sentralforbund, 2010)

”Det er en jevn økning av antall selskaper i kommunal sektor. Parallelt viser studier at politikere fortsatt har liten eller manglende kompetanse knyttet til de juridiske eierstyringsmulighetene...Det er også dokumentert manglende kunnskap og innsikt om omfang av og styringsmuligheter...Det er viktig at folkevalgte får innsikt i ulike roller man innehar...Ordføreren har en særstilling som bindeledd mellom selskapene og kommunestyret. Dette bør også være med i opplæringen. Rådmenn har en viktig rolle som bør klargjøres for kommunestyret. Det anbefales at kommunestyret gis ytterligere tid til kompetanseutvikling...”

4.2 KS anbefaling om eierstyring og selskapsledelse

For å fremme aktivt eierskap har KS utarbeidet en veiledning for kommunene i eierstyring og selskapsledelse. Veiledningen er en anbefalt standard, som består av 19 veiledningsområder. Disse 19 områdene er (Kommunenes Sentralforbund, 2010); folkevalgtopplæring, utarbeidelse av eierskapsmeldinger, utarbeidelse av selskapsstrategi og selskapsavtaler/vedtekter, valg av selskapsform, skille mellom monopol og konkurransevirkosomhet, tilsyn og kontroll, eierorganet, eiermøter, krav til profesjonelle styrer, valgkomite for styreutnevning, kompetansevurdering av selskapsstyrene, styresammensetning i konsernmodell, oppnevning av vararepresentanter, habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene, kjønnsrepresentasjon i styrene, godtgjøring og registrering av styreverv, arbeidsgivertilhørighet, utarbeidelse av etiske retningslinjer, og administrasjonssjefens rolle i kommunale og fylkeskommunale foretak.

Corporate governance er et begrep som omhandler eierstyring og selskapsledelse. Det vil si mekanismer i trekanten mellom eier, styret og ledelsen i foretak, relatert til interne styrings-

og kontrollmekanismer. En befinner seg altså i fagområdet innenfor både økonomi, jus, organisasjonsteori og finans. Vibeke Resch-Knutsen (2012) har de siste år arbeidet en del med Nordlandskommuner for å få opp kunnskapen innen dette feltet. De forhold hun spesielt fokuserer på innen corporate governance er eierrettigheter, stemmerett og deltakelse i det operative eierorganet, likebehandling av eiere og beskyttelse av minoritetsiere, styrets oppgaver, ansvar, sammensetning, uavhengighet, osv. Videre kompetanse og evaluering av styret, ledelsen og nøkkelpersoner, åpenhet og rett til informasjon til eierne, finansiell rapportering, samt uavhengig revisjon.

4.3 Det framvoksende fokus på å utøve eierstyring

Utøvelse av eierstyring i eksempelvis aksjeselskap, har tradisjonelt blitt forbundet med å møte på generalforsamling og stemme i henhold til bestemmelser i aksjeloven (Lovdata, 2014). Aksjeloven er nok tradisjonelt sett på som næringslivets grunnlov. Når folkevalgte utøver eierrollen i kommunalt eide foretak, organisert som aksjeselskap og i samsvar med lovteksten, er det tradisjonelt å oppfatte som at eier ivaretar eierrollen fullt ut. Dette kan sees på som det etablerte fokus på eierstyring, eierrollen utøves hovedsakelig ved å møte på generalforsamling.

Et framvoksende fokus på eierstyring er basert på utvikling av anbefalinger om eierstyring. Dette baseres på den tradisjonelle måten å eierstyre som nevnt ovenfor, med tillegg av anbefalinger til eierne om måter å styre på, for å sikre best mulig forvaltning av verdiene. Norsk Utvalg for Eierstyring og Selskapsledelse (NUES, 2014), ble etablert i 2004, og har utarbeidet den norske anbefalingen om corporate governance. Den består av 15 anbefalinger med kommentarer, og revideres årlig. Veiledningen er først og fremst en norm for børsnoterte selskap, men flere og flere selskap er blitt oppmerksom på den. Hensikten er blant annet å bidra til normregler for klargjøring av rolledeling utover det som framkommer av selskapslovgivningen.

KS viser også i sin anbefaling (2011) til normen for statlige og private børsnoterte selskap (NUES, 2014). KS anfører at anbefalingen bør brukes som rettesnor og følges opp etter prinsippet ”comply or explain”. Gjør som anbefalingen sier eller begrunn hvorfor man i det

enkelte tilfelle ikke kan følge anbefalingen. KS anbefaler altså kommunene å legge samme norm til grunn i sin utøvelse av eierstyring.

4.4 Myndighetenes styringssignaler

Myndighetene har gitt styringssignaler om rollen som eier, og vi har valgt å ta med noe av signalene, for å underbygge betydningen av kunnskapstilførsel for de som skal forvalte offentlige verdier. Regjeringen, Nærings- og handelsdepartementet (1997) ”Om eierskap i næringslivet”, har gitt styringssignaler på viktigheten av aktivt eierskap. Det påpekes blant annet at eiernes engasjement har betydning for bedriftenes evne til å etablere, utnytte og videreutvikle konkurransefortrinn, og eierne er dermed en viktig konkurransefaktor. Det påpekes videre, at utviklingen de senere år kan sies å ha gitt økt innslag av institusjonelt og passivt eierskap, og at regjeringens forslag i meldingen vil bidra til å stimulere aktivt eierskap.

Det påpekes også at når eierstyringen er svak, i den forstand at eierne ikke gir styringssignaler, og/eller en har passive styrer, vil selskapene i mindre grad motta signaler fra eierne. Resultatene av dette kan bli at selskapene vektlegger andre hensyn, og at selskapene over tid utvikler seg i en retning som eierne egentlig ikke ønsker. Når selskapene tilbyr tjenester som er å oppfatte som viktige offentlige samfunnstjenester, er det enda viktigere å være tettere på i eierskapet.

5.0 Presentasjon av empiri

I dette kapitlet presenteres empiri hentet gjennom intervju av respondentene. Empirien resulterte i totalt ni funn. Seks funn som svar på forskningsspørsmål 1, og tre funn som svar på forskningsspørsmål 2. Avslutningsvis i kapitlet oppsummeres empiri med presentasjon av hovedfunn.

I presentasjon av empirien brukes sitater som er direkte gjengivelse av respondentenes utsagn. Der det er gjengivelse vil teksten være i kursiv og i anførsler.

5.1 Hva preger interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring ?

For å kunne gjøre rede for hvilke betraktninger som ligger til grunn for folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring, var det essensielt å finne ut hva som preger interessen for kunnskapstilførselen innen dette tema for de folkevalgte. Etter at vi gjennomgikk empirien innen dette forskningsspørsmålet, fant vi seks forhold som peker seg ut.

Disse var;

- 1) Interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring er lav
- 2) Situasjoner som oppstår påvirker interessen for mer kunnskap i eierstyring
- 3) KS vektlegging av kunnskapstilførsel påvirker interessen
- 4) Målkonflikter øker interessen for eierstyring
- 5) Informasjonsflyt har innvirkning på interessen for eierstyring
- 6) Ordfører og rådmann fokus påvirker interessen for eierstyring

Vi har i det følgende gjort rede for disse funnene.

5.1.1 Interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring er lav

Flere respondenter påpekte at interessen for eierstyring er lav blant folkevalgte generelt. Folk må være interessert for å bli engasjert.

Kunnskapstilførsel i eierstyring etterspørres ikke, selv om alle respondentene gir uttrykk for at tema er viktig og burde vært fokusert mer på.

”Jeg tror det går på interesse og engasjement. Altså folk er ikke engasjert. Det er fjerde perioden min det her..., men det er ikke noen flere som går opp på talerstolen og spør. Jeg har aldri hørt noen som har etterspurt noe.” (Fo6)

Samtidig påpeker flere av respondentene at gjennom år har flere og flere deler av kommunens tjenester blir lagt til foretak som ligger utenfor kommunen, gjennom etablering av IKS'er, kommunale foretak og aksjeselskaper. Et flertall av respondentene påpekte at interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring burde vært høyere i lys av utviklingen som har vært de siste år.

”Det er såpass mye som er utenfor reell lokalpolitisk og demokratisk kontroll da, altså utenfor den ordinære driften. Det er flere og flere ting som blir lagt dit. Både tjenester og utviklingsoppgaver. Sånn at det burde være en økt interesse for det, men det er ikke det. Er min opplevelse, det er ikke det. Svært mye av ansvaret på politisk side er lagt til ordfører og ordfører alene. De andre politikerne, er min påstand, selv ikke partiet, de bryr seg ikke. (R1)

Flere av respondentene påpeker at interessen for kunnskapstilførsel kan være preget av å ikke ha økt nevneverdig. Dette til tross for at mange uttrykker et ønske om å prioritere å bedre eierstyringen. Slik tiden er har kommunene nå fokus på kommunestruktur.

” Sånn som tiden er nå? Nei! Og grunnen til det er jo at nå har man sagt fra tydelig i regjering at interkommunalt samarbeid og økt interkommunalt samarbeid og etablering av selskaper utenom kommunen. Det er ikke fremtidens løsning. Det er kommunestruktur som er fremtidig løsning på å sikre oppgaver og tjenester i kommunene. (R1)

Myndighetene har satt i gang prosesser som skal presse fram andre strukturer, spesielt trekkes fram kommunestrukturen som tar mye av politikernes fokus.

5.1.2 Situasjoner som oppstår preger interessen for mer kunnskap i eierstyring

Dette ene funnet har flere sider ved seg, og vi har valgt å dele presentasjon av funnet opp i underpunkter som beskriver karakteristika ved funnet; de oppstår ad-hoc, de oppstår grunnet usikkerhet om roller, ansvar og myndighet og situasjonene fører til ønske om mer styring.

Gjennom intervju med respondentene kom det fram at situasjoner de kommer i, påvirker interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring. Det kan for eksempel være informasjon fra foretak om at utbytte blir redusert. Det kan være ønske om politisk styring av fond, som har blitt opparbeidet i eksempelvis interkommunalt foretak. Det kan også være at de får kunnskap om at selskap de eier har datterselskap som konkurrerer. Andre situasjoner som også påvirker interessen for kunnskapstilførsel er omdømmekriser som har oppstått i kommunesektoren. Så som ”Tromskraft-krisen”, ”Terra-krisen”, ”Romerike Vannverk-krisen”, for å nevne noen.

”Vi har noen gode naboer som tråkket helt feil, knyttet til sitt eierskap... men også eierne burde ha reagert før det gikk så galt som det gikk. Og det er klart at de der enormt dårlige valgene som ble gjort, eller mangel på valg, førte jo til at de har mistet milliardverdier, rett og slett. Og som de nå må hente inn og spinkle og spare på tjenester. Så det er jo enormt viktig at man er bevisst sitt eierskap.” (R2)

De fleste respondentene er bevisste på hva som *kan oppstå* og som de dermed må håndtere som eiere. De fleste respondentene påpeker viktigheten av å være i forkant som eier, gi styringssignaler, og ikke minst ha et forhold til hvorfor de skal eie, herunder betydningen av eierstrategier og selskapsstrategier.

”For å unngå at det skal bli en dårlig kultur i de selskapene, så trur jeg det er veldig viktig at eierne er veldig på banen. Ikke sant, her har det ikke vært noe bråk, men...når du har den saken sånn som Romerike Vannverk og sånne ting som skjer... så er det jo for at noen har vært for lite våken.” (O1)

Flere av respondentene har særdeles god kunnskap om hva som bør vurderes i forhold til å være eier av foretak, hvilke *situasjoner* en må tenke igjennom før en beslutter å etablere tjenestetilbud utenfor kommunens ordinære drift.

”Ja, det er en del ting det burde ha vært mer fokus på. Tenk deg at 4 kommuner har et selskap i lag. Så sier 3 av dem, eller etter hvert, først så går en ut og så fortsetter de andre tre, så går en til ut og så fortsetter to og så går nummer tre ut og så sitter en igjen... Helt klare retningslinjer for hva gjør vi den dagen det ikke er bruk for selskapet for å utføre oppgaven,

hvordan gjør vi det når vi løser opp selskaper? Og interkommunale samarbeid, hva gjør vi med selskapene hvis vi slår oss sammen?” (O2)

De opplever å ha manglende kunnskap og oversikt over hvordan de skal organisere seg for å håndtere mulige avviklinger eller endringer av interkommunale samarbeid.

Situasjoner er preget av å oppstå ad-hoc

De fleste respondenter forteller at *Situasjoner som oppstår* gjerne kommer ad-hoc, det vil si uten forvarsel og som følge av at noe er dukket opp som eier må orienteres om og ta stilling til.

”Plutselig, plutselig til et møte så kommer det en sak fra et selskap som skal avgjøres og så blir det plutselig mange, masse ting å forholde seg til som du får i møtet. Og så skal du ta stilling til det der og da. Og det er ikke helt enkelt.” (Fo1)

Respondentene uttrykker også at eierstyringen blir ekstra utfordrende når en mangler eierpolitikk og eierstrategier.

” Hvis det er noe i et IKS eller i et foretak som oppstår, så må man ta stilling til om det skal fortsette å være sånn eller skal man tilføre mer penger, eller skal man endre tjenesten. Og da må man jo behandle det der og da. Og da er det jo problemet at man kanskje ikke.. det er vanskelig å se helheten, enn om man hadde hatt Eiermeldinga, eller om man hadde hatt en mer jevnlig fokus på det her med eierstyring.” (Fo3)

De fleste respondentene uttrykte at eierpolitikk og eierkapsstrategi ville ha vært til stor hjelp som styringsdokumenter i eierstyringen. Slike dokumenter vil gjøre arbeidet med eierstyring mer forutsigbart og mindre ad-hoc. Det var ingen av respondentene som kunne vise til at kommunestyret hadde vedtatt eierskapsmelding utover særlig mer enn en opplisting av hva man eier og hvem som bekler ulike roller i styrer og representantskap.

”Vi har jo heller ikke hatt noen egen Eiermelding i kommunen og det har jo vært et veldig savn i forhold til de sakene som en har hatt opp gjennom de her årene som vi har sittet. Og det har jo vært sagt at vi skal vente til den felles Eiermeldinga blir ferdig.. og så har nå den dratt ut i langdrag... Eierskapsmelding skal jo være et styringsdokument, og er ikke statisk,

man burde gå gjennom en eiermelding hvert år. Det er litt ad hoc det vi gjør. Det er jo hver gang det har dukket opp ting, så har en måttet. (Fo3)

Ingen respondenter kunne vise til å være kjent med rutiner eller standarder utarbeidet for å ha kjøreregler i forbindelse med eierstyringsarbeidet. De manglet således både styringsdokumenter, beskrivelse av hvilke standarder de vil legge til grunn i eierstyringsarbeidet, samt besluttede rutiner. Ordførers og rådmannens rolle i eierstyringsarbeidet var eksempelvis ikke definert. Flere av respondentene gav uttrykk for at dersom vedtatte standarder, styringsdokumenter og rutiner hadde vært utarbeidet, hadde eierstyringsarbeidet vært mindre ad-hoc.

Situasjoner kan oppstå grunnet usikkerhet om rolle, ansvar og myndighet

De fleste respondentene forteller om situasjoner hvor roller, ansvar og myndighet ikke er avklart. Usikkerhet, eller mangel på kunnskap fører til uheldige situasjoner som påvirker kvaliteten på eierstyringen. Respondentene er opptatte av: Kan samme person være eier og styremedlem, for ikke å si styreleder? Hvilke konsekvenser har det at slike forhold ikke er avklart i kommunestyret, eksempelvis gjennom standarder som fastsettes av de folkevalgte?

” Det er kjempevanskelig å være tung eier og ha en styreleder som kommer fra kommunestyret og.. er kjempemisfornøyd med måten ting er blitt forvaltet på.. Hvordan skal du kunne sparke en som, og det er jo det som er aller viktigst i enhver sammenheng ... det at hvis noen ikke tar eiersignaler, så har du det privilegiet. Men når det er folkevalgte som bekler de rollene, så er det kjempevanskelig også det med at, hvilken hatt har du på? Helst så hadde jeg sett at det kom noen utenfra, nettopp fordi at eieren blir forhindret i å utøve eierskap, når det er en folkevalgt, så er du låst på hender og føtter. (O3)

Respondenter forteller at situasjoner kan eksempelvis oppstå når enkeltpolitikere stiller spørsmål ingen i det aktuelle møte kan svare på, og sette i system, slik at en er trygg på hva som er rett og galt, og hva som er mulighetsrommet. Flere respondenter gir uttrykk for at folkevalgte ikke har tilstrekkelig kunnskaper om regelverkene for styring av de ulike selskapsformene, og at det kan være lett å gjøre sammenblandinger.

”På hvilken måte skal vi som kommune utøve vårt eierskap. Det er jo særdeles viktig! Altså når man sitter i et styre så er man ikke kommunens forlengede arm, men da er man en

styrerepresentant som skal jobbe for bedriften eller selskapet. Når man går inn i noen selskap og hvis det er aksjeselskap, da skal man forholde seg til aksjeloven, er det interkommunalt samarbeid, ja så er det de gjeldende reglene for det samarbeidet som styrer hvordan man skal utøve det eierskapet. Så det er å holde tunga rett i munnen.” (Fo4)

Det medfører at eierstyringen ikke fungerer optimalt, fordi det oppstår uklarhet i forhold til roller, ansvar og myndighet i styringen av ulike selskapsformer.

Situasjoner som oppstår fører til ønske om mer styring

De fleste respondentene uttrykker at refleksjoner om at de eier verdier, og har ansvar for formuesforvaltningen, medfører at de ønsker mer styring. De sier det er for mye tilfeldigheter slik eierstyringen foregår i kommunene. Når situasjoner oppstår fremmer det ønske om mer styring. Det være seg fond eller om opparbeidet kapital skal gå til utbytte eller investeringer. For å kunne eksempelvis ta stilling i valg mellom utbytte og investering, ønsker de folkevalgte mer kunnskap om foretakene de eier.

”Men det også... gjør at man er veldig sårbar for det eierskapet man har rundt omkring. Det er nesten litt sånn at ... man kan nesten bli mørkeredd av mindre, når man får kunnskap om en del... ting, hvor tilfeldig og hvor personavhengig det er og når det da er store summer vi snakker som er .. så er.. ja, sånn bør det ikke være!” (Fo2)

Flere av respondentene uttrykker at i og med at kommuneøkonomien er mer og mer presset, så øker interessen for eierstyring. Da øker behovet for eierstrategier og andre styringsverktøy, både for selskap en eier alene og som man eier sammen med andre. Dermed øker også interessen for å få mer kunnskap om styring.

”Jeg tror at når kommunene er skrudd sammen slik de er nå, at de fleste kommunene merker at de må stramme inn på bruk av sine midler, og de må prioritere hvor de skal være hen, så vil det nok bli et økt fokus på ting som man eier sammen med andre. Og behovet for det. Fordi at man er nødt til å se på det i forbindelse med hva vi skal bruke penger på.” (O2)

Flere av respondentene uttrykker at kommunene må bli mer bevisst på om de skal eie, og hvorfor skal de eie. Hvis de skal eie, har de et ansvar for å utvikle eierstyringen, hvis ikke bør de vurdere å selge eierinteressen i foretaket.

”AS, da blir det et helt annet fokus... Og da er vi nødt til å være litt bevisst på hvem vi setter i styrene og får det profesjonalisert, sånn at selskapene leverer resultater som gjør at vi kan forsvare å ha de i regnskapet, at det blir på en måte da type pengeplassering. Så vi er nødt til å utvikle selskapene, sånn at de faktisk talt leverer gode resultater for at det, hvis ikke så har det ingen hensikt på en måte og sitte der, da er det jo bare feilplasserte penger, ja.” (O1)

5.1.3 KS vektlegging preger interessen

De fleste av respondentene gav uttrykk for at KS har en sentral rolle i forhold til å sette standard for hvilken folkevalgtopplæring som skal gis, og hva innholdet i den skal være. Den organiserte folkevalgtopplæringen som gjennomføres i kommunene inneholder svært lite om eierstyring. KS er en rådgivende organisasjon som kommunene har et tett og nært forhold til. Det KS ”predikerer”, som en av respondentene sa, blir av kommunene fokusert på og søkes fulgt opp.

”... KS er jo ikke der i det hele tatt. De tenker jo ikke selskaper eller interkommunale samarbeid eller eierstyring, de gjør ikke det... Og så er de opptatt av hva er styringsdokumenter til en kommune, som da kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel, økonomiplan og budsjett, å lære de folkevalgte om økonomi prioriterer de mer og mer. De opplever innlæring i det som de viktigste styringsdokumentene, faktisk! For enhver kommune. Og står det ikke en skit om eierstyring i samfunnsdelen til kommuneplanen så har du på en måte ikke noe ankerfeste for det heller. Men gjør det det, så har du derimot det. Så det kan altså påvirkes.” (R1)

Da vi kom inn på hva KS anbefaling om eierstyring inneholder, og hvilke muligheter folkevalgte har for å utvikle styringslinjer og styringsdokumenter, registrerte vi under intervjuene, at de fleste respondentene ble ekstra interessert. De fleste av respondentene kjente ikke til at det eksisterte en anbefaling. Noen respondenter hadde hørt om den, men var ikke kjent med hva som er innholdet. En av respondentene kjente innholdet og hadde levert et

eksemplar til alle i kommunestyret, men fikk ikke respons og anbefalingen kom aldri fram til diskusjon.

”KS anbefaling? Nei, det må jeg bare ærlig innrømme at jeg ikke gjør. Bindeledd. Det er jo en kjempeinteressant anbefaling. Jeg synes og det med å definere både ordfører og rådmannen sin rolle er veldig interessant.” (Fo5)

Flere av respondentene kom inn på at dersom en hadde gjennomført de anbefalinger KS har anbefalt, ville de nok hatt en bedre ramme og en bedre struktur for eierstyringen. Strukturene som da ville blitt lagt, ville nok øke interessen for eierstyring fordi fagfeltet blir mer håndterbart og lettere å opparbeide seg kunnskap på.

”Ja, og da tror vi det handler veldig mye om å få rutiner, som gjør at de folkevalgte på en måte er vant til at det er noe vi rutinemessig forholder oss til, ja. Og da tror vi bevisstheten blir større også.” (O1)

Som vi har vist til, er Nordland spesielt representert i forhold til å organisere tjenesteproduksjon utenfor kommunens ordinære drift, gjennom både IKS, KF og AS. Flere av respondentene gav uttrykk for at hvis KS hadde vektlagt å tilpasse eierstyringsopplæringen til kommunens behov, så ville interessen og effekten av opplæringen øke. KS opplæring er for generell, og det stimulerer ikke interessen.

”KS i sin opplæring må se hva kommunen har, at man bruker det som et utgangspunkt, men at man kanskje i mindre grad tar utgangspunkt i hva er behovet for den og den kommunen. Jeg tenker sånn som i forholdet til området her, som har en sånn bredt sammensatt, så bør jo dette ha stor plass i ei opplæring, men kanskje i andre plasser, så bør det ha mindre plass.” (R3)

Flere respondenter sier at administrasjonen ikke kan ta rollen KS har i forhold til folkevalgtopplæring. De sier videre at KS har betydelig innflytelse.

”Det er ikke sånn at vi kommer fra administrasjonen og sier; hør her, folkevalgtopplæring må ha en kjempeviktig bolk om eierstyring og eierkontroll, få inn i agendaen her. Altså, der er vi ikke! Der bestemmer standardopplegget til KS en masse.” (R1)

En av respondentene, som var godt kjent med KS anbefaling for eierstyring, poengterte at det i KS fokuseres på å produsere veiledere, men ikke hvordan kunnskapen kan komme fram til de folkevalgte.

”Altså etter Terra så kom jo departementet ut med ei melding om hva man absolutt ikke hadde lov til på finansområdet... og så kom veilederen ut. ... så min eneste kommentar var... Hvordan skal økonomisjefer og kommunestyre og rådmenn nå få rede på det som står her og kommer ut som nye anbefalinger, for det var jo en veileder, ikke en lov eller ei forskrift. Og det ble aldri svart på det spørsmålet og jeg tror det er en stor hemmelighet hele veilederen, det er antagelig ingen som har lest den i det hele tatt.” (R1)

KS har dyktige folk på ulike områder, men er ikke opptatt av at kunnskapen skal nå fram, det utvikles ikke kunnskap bare ved å produsere veiledere.

5.1.4 Målkonflikter preger interessen

De fleste respondentene anførte at det har vært og er målkonflikter mellom mål en oppfatter er kommunens målsettinger, og de målsettinger en oppfatter at foretakene har. Kommunenes målsettinger kan på den ene siden være nedfelt i planer vedtatt av kommunen. På den andre siden foreligger det ikke vedtak og da gjelder den generelle oppfatning blant de folkevalgte. Den generelle oppfatningen blant folkevalgte om kommunens målsettinger, oppgir respondenter, er påvirket av politisk ståsted. Det er således ofte politikk som kommer inn i forbindelse med håndtering av målkonflikter. Flere av respondentene gir uttrykk for at interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring øker, når målkonflikter oppstår. En ønsker mer kunnskap om myndighet, roller og ansvar for å håndtere målkonflikter bedre.

”Det er jo særdeles interessant dette med kommunen som eier og kommunen som samfunnsaktør og den rollen man har som politiker i forhold til lokalsamfunnet. Samtidig som man sitter i et selskap som kanskje bør melde oppbud, der det får samfunnsmessige konsekvenser... Hva er min rolle i forhold til at jeg sitter som ansvarlig eier og skal utøve et eierskap, men samtidig har en samfunnsrolle der det vil gå ut over masse familier hvis man må melde oppbud.” (Fo4)

De fleste respondentene gir uttrykk for at foretakene kan bli for forretningsorientert. Etter hvert som disse selvstendige rettssubjektene utvikler seg og de blir selvgående, så kan en registrere at de iverksetter strategier som oppfattes å ikke være avstemt tilstrekkelig med eier.

”Det er målkonflikter, det kan det absolutt være... primært så er havna sin oppgave å drive med forretningsmessig overskudd, men vi kan jo ikke lage en egen havneavdeling under rådmannen som holder på med alt det som er forvaltning og ulønnsomt? Det er jo et sånt klassisk eksempel at det blir sånn her, for noe skal være forvaltning, jeg må ha noen som kan vedlikeholde havnene vi har i kommunen.” (R2)

Et eksempel vi ble gjort kjent med viste at respondentene har utfordringer som de åpenbart var oppmerksom på, men som en ikke har klart for seg hvordan skal løses, det er både komplisert og krevende. Kommunen konkurrerte med seg selv.

”Vi har jo for eksempel en situasjon... vi eier 100 % av X som igjen eier... hele Y og så har vi....største %-eier av Z, to selskaper (Y og Z) som er i direkte konkurranse. Og så kan du da stille spørsmål, hvordan forvalter vi verdiene til innbyggerne i denne byen på en best mulig måte, når vi har eierskap som konkurrerer hverandre i hjel, i stedet for at noen utviklet og foredlet verdiene på en helt annen måte” (O3)

Respondentene forteller om samfunns mål som ønskes oppfylt, og som en registrerer i neste omgang fører til å komme i konflikt med et opprettet foretaks målsetting om inntjening og avkastning til eierne.

”Ja, typisk problemstilling er jo det at noen ganger så bruker man selskapene til for eksempel å bygge ut fiber. Når vi pålegger de å ta en jobb med å bygge ut fiber, så gjør det noe med selskapet kanskje sin evne til å levere overskudd, så der tror jeg det har vært en liten motsetning, at på en måte så har man ambisjoner om at man skal levere en type samfunnstjenester og så blir man misfornøyd når de ikke klarer å levere de økonomiske resultatene.” (O1)

Foretak kan også oppleve å ikke nå avkastningsmålet, fordi styrene har vedtatt utbygginger som ikke er lønnsomme. Foretaket bidrar imidlertid til å nå samfunns mål.

5.1.5 Informasjonsflyt preger interessen

De fleste respondentene gav inntrykk av at hvis informasjon og informasjonsflyt fra selskapene hadde vært bedre, så ville eierstyringen fungere bedre. Da ville de folkevalgte hatt et bedre utgangspunkt for å ta stilling til eierstrategier. Flere av respondentene uttrykte at informasjonen i seg selv øker interessen for mer kunnskap, og mer kunnskap om foretakene bedrer eierstyringen gjennom at de folkevalgte gjør bedre vurderinger.

”Selskap X, for eksempel, som vi jo er en stor eier i, de har vært og orientert .., men det er bare et organisasjonskart, ikke sant, det er ikke noe om innholdet, om utfordringene i bransjen. Jeg mener at hadde vi politikerne visst mer om det og kunne mer om det, så hadde vi også vært, tatt bedre avgjørelser... Men det er jo sånn at kanskje ikke alltid heller styrene og ledelsen skjønner at vi faktisk har et så stort, altså det ligger så store muligheter i politikerne..” (Fo5)

Flere av respondentene gir uttrykk for at utvikling av styringsverktøy, eksempelvis i form av standarder for kommunikasjonslinjer og informasjonsflyt, vil øke kunnskapstilførselen fordi en da vil bli tilført informasjon som gjør at en ser de ulike utfordringene og vil ønske å bidra til gode løsninger.

”Og det har vi jo snakket om, spesielt i formannskapet, det her med på en måte å lage rutiner for akkurat den der, de her kommunikasjonslinjene, fra de her eierskapene som man er med i for at det skal komme inn i et system...Men sånn som det er i dag.. , så blir det jo i de referatene som man får og så er det da opp til den enkelte å spørre om ting, å vise interesse, og er det ikke interesse for noen ting, så, ja, da blir det det der referatet.” (Fo3)

De fleste respondentene gir uttrykk for at den informasjon folkevalgte besitter om foretakene, som oftest sitter hos de folkevalgte som har styreposisjoner. Informasjonen er således preget av å sitte hos personer som har flere hatter på, og som i utgangspunktet skal representere foretakene og deres interesser. De som sitter på informasjon er altså i mange sammenhenger inhabil i diskusjonene.

”Det er klart at vi har jo ganske store selskaper når det gjelder kraft, det er ikke så mange ganger at kommunestyret får anledning til å ta en mening eller gjøre ei mening i selskapet,

for når du har valgt personen til styret, så har den rollen. Det hender selskapet som helhet kommer til kommunestyret og vil ha ei mening om noe. Men det er vanskelig, de som vet noe om selskapet sitter i styret og er inhabil og må gå ut av møte.” (Fo1)

Flere av respondentene gav uttrykk for at informasjonsflyten fra foretakene er helt avgjørende for at en skal kunne få utviklet eierstrategier. Noen få av respondentene gav uttrykk for at generalforsamling og representantskapsmøter ikke er arenaen for å utvikle eierstrategier, det er det eiermøtene som er. Spesielt er styret viktig, sier de, hvordan styret vektlegger å gi informasjon og innholdet av informasjon preger interesse og engasjement, både for kunnskapstilførsel og for eierstyring.

”Du kan si... en av de viktigste tingene styret bør ha som oppgave det er på en måte å komme med noen tanker, noen forslag i forhold til en eierstrategi... Og at det kan danne et grunnlag for en mer sånn overordnet diskusjon, ... overordnet strategi om hva vil være viktig, ... som skal være en kjøreregel for styret. Så den gode, den gode overlappinga eller samarbeidet mellom eierne og de som skal ivareta eiernes interesser bør jo være god.” (R3)

Flere av respondentene kommer inn på at informasjonsflyten er preget av institusjonelle omgivelser. Partiene, formannskap og kommunestyret har sine rutiner og måter å gjøre tingene på, disse har sitt fotfeste basert på praksiser som er innarbeidet over mange år.

”Jeg tror kanskje at man ikke er så opptatt av at alle skal være informert. Og da er vi tilbake til den der modellen vi har skapt, for du er egentlig der i den. Jeg velger å tro at det ikke er et bevisst ønske å ikke informere, jeg tror heller at man ikke er opptatte av det og at man ikke helt ser at det, og jeg mener at det er kontinuiteten, vi velges for fire år, ikke sant, så og de her strukturene er mye lengre og mye større enn som så, så de overgår våre, våre valgperioder..” (Fo5)

Noen av respondentene viste til at i noen sammenhenger der det ble gitt informasjon, kunne det skje at mottakerne ikke hadde en diskusjon som innebefattet alle sider ved situasjonen.

”Vi fikk informasjon fra begge administrerende, ganske tidlig i fasen, ja sånn litt sånn tilfeldig fordi de selv hadde satt seg på kartet... når jeg hører alle de sitter og snakker ”det er flott med utbytte, det er det vi skal bruke til alle de her positive tingene”. Det jeg hadde

sett, det var et enormt kapitalbehov for diverse, men det er liksom bare hva man skal hente i utbytte og det blir det der kortsiktige eierskapet, når man ikke har tatt inn over seg den kunnskapen. Alle sitter jo og hører på det samme, men man tar det ikke inn over seg det budskapet som blir presentert.” (Fo2)

Det er det positive og uproblematisk som man velger å fokusere på, mens det som er eierutfordringer ikke tas tilstrekkelig på alvor.

5.1.6 Ordførers og rådmannens fokus preger interessen

Vi fant at både ordførers og rådmanns fokus, vektlegging og prioritering preger interesse for kunnskapstilførsel i eierstyring. Ordfører har en rolle i et 4 års bilde og rådmenn er kortere i stillingen enn det som har vært vanlig tidligere. Flere respondenter uttrykker at hvordan disse nevnte rollene prioriterer, altså løfter frem betydningen av kunnskapstilførsel i eierstyring, vil prege fokus på både kunnskapstilførsel og utvikling av eierstyringen i kommunene.

”Ordfører lever jo i et fireårsbilde og rådmenn flytter ganske mye på seg, og jeg tror at man også skal ha med seg det at når en går inn i et ordførerverv, eller et rådmannsverv, så gjør rådmannen det med hovedfokus på drift og ordfører med noen politiske målsetninger eller uttrykte lovnader til sine kjære velgere, før man skriker til verket.” (R1)

De fleste respondentene gav uttrykk for at ordfører er den rollen som har størst innflytelse. Velger han å sette kunnskapstilførsel i eierstyring og eierstyring generelt på agendaen, blir det gjort, og det vil prege interesse og engasjement både i partiene, i formannskap og i kommunestyret.

”Det tror jeg handler veldig mye om ordfører. Det er ordfører som har både makta og myndigheten til å, til å ha et fokus på det, til å mene noe om det, til å legge til rette for det. Så kan jeg si noe om hva som påvirker partiets prioritering. Det er et ledelsesansvar og det handler om gruppeleder eller partiledelse.” (Fo5)

De fleste respondentene uttrykte at det er politisk ledelse som preger hvordan debatten skal være, premisser som legges til grunn for diskusjon, og hvilken kunnskap som bør innhentes før en utarbeider eierskapsmeldinger eller eierskapsstrategier. Flere respondenter sier også at

det er politikken som styrer i hvilken grad andre politiske forhold, som ikke hører hjemme i den debatten, dras inn i debatten og gir dårligere eierstyring.

”Jeg blir mange ganger noe frustrert og det skal jeg være så ærlig å innrømme. Fordi at det blir gjort til en politisk arena, der politikk, partipolitikk og forhold som ikke har med saken å gjøre blir viktigere enn det beste for eierskapene.” (O3)

Flere respondenter sier at på grunn av at ordførere i utgangspunktet sitter i 4 år, blir eierstyringen preget av kortsiktighet, eller ikke vektlagt i det hele tatt, fordi en har andre viktige saker som politikken er opptatt av å innfri overfor velgerne. Eierstyringen blir tilfeldig, og der en har klart å etablere en praksis over en tid, kan en oppleve at den forkastes når ny ordfører kommer inn.

”Når du opplever at du har to ordførere som tenker helt forskjellig, da begynner du å reflektere over; hvorfor er det sånn da? Vi hadde, altså ved den forrige ordføreren hadde vi en bestemt struktur, og underveis så fikk vi også faste rutiner.” (R1)

De fleste respondentene uttrykker at ordfører og rådmann ikke har fått definert hvilken rolle de skal ha i forhold til eierstyringen, eller kunnskapstilførsel i eierstyring. KS anbefaling påpeker viktigheten av å definere rollene. Ordfører skal være bindeledd og det må defineres hva det betyr og hvordan det skal skje. Rollen til rådmann skal óg defineres. Ingen av respondentene kunne bekrefte at så var gjort i deres kommune.

”Bindeledd. Og det er det vi ikke har! Og det er den som gjør oss så.. sårbar! ...det kanskje blir urettferdig å si at vi ikke har, for selvfølgelig så har økonomifolkene dialog, men når informasjonsflyten ikke følger med! Det er helt klart at der bør det være enkeltpersoner og den bør være administrativ, fordi at man har de utskiftingene på politisk nivå og det er særdeles viktig rolle, det skulle vært nærmest en dedikert person som hadde ansvaret her.” (Fo2)

Vi fant at rådmannens fokus, vektlegging og prioritering kan prege interesse og engasjement for kunnskapstilførsel i eierstyring. Rådmannens rolle som administrativ leder gir mulighet for å fokusere på kunnskapstilførsel i eierstyring og dermed øke interesse og engasjement.

”Hvem har rolle i å prioritere om kommunen skal være opptatt av standardene. Jeg tror vi må skylde litt på oss rådmenn, det du står på med som rådmann, det får du jo fremmet, sant? Det er nå en ordfører som bestemmer hva han skal ta innover seg av saker... Altså hvis en rådmann virkelig står på med ting, så lykkes han jo med det. Rådmann har åpenbart en rolle og kunne satt mer fokus på eierstyring. En skal ikke bare skylde på ordføreren der.”

(R1)

Vi fant at forhold som hemmer rådmannens prioritering av å fremme kunnskapstilførsel er eksempelvis at rådmannen har andre betydelige utfordringer, så som effektivisering av tjenestetilbud, kostnadsfokus og kostnadskutt. Hverdagen er krevende og rådmannens ressurser for å utvikle feltet eierstyring er minimal.

”Hovedfokuset til enhver rådmann nå det er å kutte kostnader. Det er ikke så mye å hente lengre på å øke inntektene. Inntektene fra staten går ned og for vår del og en del andre ...kommuner så går inntektene for kraft ned. Og det betyr stort fokus på effektivisering, så det koster en rådmann å legge ned ei skole, fordi det er enorm politisk motstand mot det. Og igjen du må ta, altså når du skal på en måte kutte kostnader så nytter det ikke med sand og småstein, da må du ta de storsteinene... og det er skole og det er omsorg.”

(R1)

Rådmennene ser absolutt behovet, men uten ressurser til å arbeide med utvikling av styringsdokumenter og styringsstrukturer, så frister det ikke å sette i gang prosesser innen eierstyringsutvikling.

5.2 Hva preger kunnskapstilførselen innen eierstyring ?

For å kunne gjøre rede for hvilke betraktninger som ligger til grunn for folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring, var det essensielt å finne ut hva som preger selve kunnskapstilførselen. Kommunenes Sentralforbund har naturlig nok en sentral rolle, men hvordan ser de folkevalgte på KS opplæring og hvilke andre faktorer er med på å prege kunnskapstilførselen? Etter at vi gjennomgikk empirien innen dette forskningsspørsmålet, finner vi tre forhold som peker seg ut.

Disse var:

- 1) KS folkevalgtopplæring innen eierstyring oppfattes som mangelfull
- 2) Mangelfull kunnskapstilførsel rundt standarder
- 3) Kunnskapstilførsel skjer uformelt og indirekte

Vi har i det følgende gjort rede for disse funnene.

5.2.1 KS folkevalgtopplæring innen eierstyring oppfattes mangelfull

På spørsmål om respondentene kan beskrive den opplæring de har hatt innen eierstyring, trekker alle fram den organiserte folkevalgtopplæringen i regi av KS. De beskriver opplæringen som bra, men underveis i intervjuet opplevde vi at de reflekterte mer over innholdet og beskriver den etter hvert som mangelfull.

”Nei, den folkevalgtopplæringa innen eierstyring har jo ikke vært noe god. Man kan jo si de sånn, jeg vet ikke hvis, nå har jo jeg vært med såpass lenge, men hvis du spør noen nye, så vil de kanskje si at de ikke har hatt noe opplæring eller informasjon om dette.” (Fo4)

Rådmennene vurderte også KS sin organiserte opplæring som mangelfull.

”Det er lite fokus på dette området etter min mening. Generelt i forhold til opplæring og kompetanse, så var det vel egentlig mer at de fikk en orientering om hva slags selskap kommunen var eier i.” (R3)

Siden denne opplæringen ble lagt til perioden rett etter valget, er det en del av respondentene som ikke kan huske hva den gikk ut på, hva som var innhold og fokus. De beskriver en situasjon preget av mye informasjon og mye nytt å forholde seg til, spesielt for dem som er inne i sin første periode. For de respondentene som har sittet som folkevalgte eller ordfører over flere perioder, gjengir de hvem som holdt opplæringen, men forteller lite konkret om hva de faktisk fikk opplæring i.

”Vi har jo byttet så mye også på den folkevalgtopplæringa. Sist så brukte vi fylkesmannen, og så har vi nå en gang brukt en ordfører fra Vestlandet og en gang kjørte nå ordføreren den her

folkevalgtopplæringa selv. Men sist når fylkesmannen var, jeg vet ikke om vi brukte mange timer, så det er klart, det er jo.. Da var det jo mest snakk om årshjul og sånn her. Tror ikke engang vi var innom det her med eierstyring, så det sier litt om det her med prioritering”

(Fo6)

Den organiserte folkevalgtopplæringen består i følge respondentene i hovedsak av et tilbud om fra en halv til en dag med generell innføring i det å være folkevalgt. Det beskrives ingen annen formell opplæring utover dette. I følge KS anbefalinger (2010) bør opplæringen følges opp etter to år fra første opplæring, dette ble ikke nevnt av noen og kan således antas å være ikke-eksisterende.

”Vi starta med en gjennomgang på et av de første møtene våre i oktober i 2011. Det var, hva skal jeg si, mer en rolleforståelse for forskjellen mellom administrasjonen og politikk ... etiske retningslinjer og dette med habilitet og de viktige tingene som vi politikere bør være oppmerksomme på, men det her er en opplæring som bare skjer på to eller fire timer. Og sett i ettertid, nå tre år etterpå, så tenker jeg, det er den formelle opplæringa jeg har hatt som folkevalgt så er det jo alt for lite.”

(Fo2)

Flere av respondentene etterlyste en kontinuitet i opplæringen, fordelt ut over valgperioden.

”Så det er liksom, veldig mye vi skal gjøre og det da, det er viktig at KS har den folkevalgtopplæringa tidlig, men sånn, i mitt hode og jeg har snakket med noen av de andre og, hva husker vi fra det?... Så det å spre det utover og sørget for en mer kontinuerlig folkevalgtopplæring i forhold til eierstyring, det tror jeg er viktig”

(Fo5)

Vi bad respondentene reflektere over mulige situasjoner de kunne komme opp i som eiere og samtlige av dem ser ulike situasjoner, alt etter fokus og erfaring.

”Vi kan bli utfordret i forhold til vårt eierskap i med å tilføre selskapet økonomi, altså med å spytte inn kapital. Jeg var også inne på dette at man kan som eier må ta stilling til dette med å melde oppbud og dette med fusjonering, dette med hva gjør vi hvis andre eiere trekker seg ut. Dette med rollen vi har både som eier og som samfunnsaktør.”

(Fo4)

Gjennom de mulige situasjonene som de redegjorde for som eiere, beskriver respondentene også et ønske om økt trygghet i rollen, samtidig som de er bevisste i forhold til hva de klarer å ha oversikt og kunnskap om.

”Ja, og så vil det alltid være en grense hvor mye du klarer å overføre... Ikke nødvendigvis at de trenger å være jurister eller på annen måte kunne detaljer, for det er tross alt folkevalgte på sunn fornufts basis, man er valgt. Men beherske en trygghet på hva man holder på med og kan være aktive utøvere av eierskap, fordi at man har en plattform som må være på et visst nivå, trenger ikke å være all verden, men det er egentlig ikke så mye som skal til for å gi den passende tryggheten. (O3)

På spørsmål om det burde vært mer fokus på kunnskapstilførsel innen eierstyring svarte flesteparten av respondentene at det helt klart burde ha fått et økt fokus for å øke bevisstgjøringen hos de folkevalgte.

”Ja, og da tror vi det handler veldig mye om å få rutiner, som gjør at de folkevalgte på en måte er vant til at det er noe vi rutinemessig forholder oss til, ja. Og da tror vi bevisstheten blir større også.” (O1)

Vi undersøkte også om de folkevalgte etterspør kunnskapstilførsel innen eierstyring og de fleste svarte negativt. Noen henviser til den komplekse hverdagen som deltidspolitiker med begrenset mulighet til å sette seg inn i alt. De henviser til at det stort sett i en Nordlandskommune bare er ordfører som er heltidspolitiker, muligens også opposisjonslederen, men ellers er de andre folkevalgte politikere på sin fritid og har begrensede muligheter til å bruke tid på å sette seg grundig inn i alt.

”Men selvfølgelig sånn generell opplæring, selvfølgelig skulle man ha ønsket det, men det har jo noe med tidsbruk og ressurser og gjøre. Og kunnskapen ligger jo der, altså man kan jo hente den inn, man finner den jo hvis man leter, så hvis man er interessert nok og ja, føler behov for det så finner man jo den kunnskapen, enten hos KS, eller jeg holdt på å si, Google på internett eller snakke med folk som man mener har den kunnskapen.” (Fo3)

Noen av respondentene pekte på KS rolle som premissleverandør for hva de folkevalgte bør lære. De mener at de tema som KS tar opp under opplæringen blir førende for hva kommunen skal vektlegge for de folkevalgte i perioden.

”KS har jo en sånn folkevalgtopplæringsprogram og det på en måte setter en standard og vi gikk bort fra den sist. Vi synes kanskje at vi hadde lyst på noe litt mer grunnleggende og sånne ting, men det er klart at de temaheftene og det materiellet som de, det det er med og styrer kommunene og vektlegger det, tror jeg.” (O1)

Nytten av å reflektere over rolle og kunnskap ble også poengtert.

”Og jeg tror jo at å reflektere over eierrolle og virkelig ta inn over seg læring i utøvelse av et eierskap er i liten grad satt i system, i liten grad satt i system. Får lite fokus, KS gir det heller ikke noe svært fokus, fordi om at de har laget den saken der” (R1)

Refleksjon og fokus ble sentralt for flere av respondentene. Hvem hjelper til å sette fokus for de folkevalgte og svaret på det kan delvis ligge i neste funn: mangelfull kunnskapstilførsel rundt standarder.

5.2.2 Mangelfull kunnskapstilførsel rundt standarder

På direkte spørsmål om respondentene kjenner til KS anbefaling, svarer de fleste at de har liten kjennskap til den. De kunne heller ikke vise til noen standarder eller rutiner for eierstyringsarbeidet i kommunen.

”Standarder, praksis eller rutiner for eierskapsstyring i kommunen. Nei, det tror jeg ikke. I hvert hvis det finnes og jeg sier nei, så.. er jo det veldig.. beklagelig at man ikke er oppdatert på det.. men jeg kan ikke si at det har vært presentert meg.” (Fo4)

Flere av respondentene henviser til en tilfeldig praksis når det gjelder hvem som sitter med den nødvendige informasjonen i en sak.

”Ja, praksis, det er vel den der litt tilfeldige praksisen, vil jeg tro. Det er og en praksis! Nei, altså helt tilfeldig det er det jo ikke, det høres jo helt håpløst ut, for vi får jo, vi har jo, altså en viss sånn struktur er det jo i det.” (Fo5)

De etterlyser også struktur i eierstyringsarbeidet, for å lette informasjonstilgangen og å gjøre arbeidet mer oversiktlig, spesielt for ”hobbypolitikere”, som en av respondentene sa.

”Få en litt bedre struktur på det, det er litt tilfeldig, det virker, det er litt tilfeldig hvem som er flink å orientere og gi oss kunnskap. Så det er kanskje det viktigste vi kan gjøre, det er å få en struktur, både på opplæring og kunnskap, men også på hvordan vi behandler saker. Man endrer ikke store ting underveis i året, for eksempel eller på tvers av strategiplanene, uten at det er grundig gjennomarbeid.” (Fo5)

Den manglende strukturerte eierskapsmeldingen oppleves også som frustrerende. De beskriver et lokalt arbeide som hele tiden må settes på vent, i påvente av den regionale eierskapsmeldinga.

5.2.3 Kunnskapstilførsel skjer uformelt og indirekte

Til tross for at ingen av respondentene karakteriserte den organiserte opplæringen innen eierstyring som tilfredsstillende, kunne de likevel beskrive kunnskapstilførsel på andre måter.

”Ja, noen av disse selskapene som vi snakker om, og de kommunale foretakene, inne i formannskapet og kommunestyre og orienterer om sin virksomhet. De har ikke satt overskrifta; opplæring på det, men det blir jo da indirekte på en måte.” (R2)

Flere trekker frem erfaringsutveksling med andre kommuner som verdifullt, spesielt gjelder dette ordførere og rådmenn, men også andre folkevalgte hadde god dialog med andre politikere. Møteplassene for denne type erfaringsutveksling kan være politiske regionråd, IKS og andre interkommunale samarbeid, men også partifeller fra andre steder i landet.

”Vi er jo kommuner som i ulike fora er kjent med hverandre, vi har jo ulike problemer som vi samtaler om og samhandler om altså, det er jo en kunnskapstilførsel. Rådmenn har jo sitt

rådmannsutvalg der de tar opp en del sånne her ting, vi har jo regionrådet der vi diskuterer en del ting. Ja, man utveksler erfaring og det er klart at når man holder på med budsjett og budsjettarbeid og i driftsutvalg og planutvalg, der er det kunnskapstilførsel.” (O2)

Flere av respondentene trekker fram tematimer som en arena for kunnskapstilførsel. Disse er beskrevet som møter der de får tilført bransjekunnskap, kunnskap om lovverk etc. Som regel er disse timene satt opp etter behov og en av respondentene trakk fram potensialet for forbedring.

”Jeg tror jo det at i løpet av en fireårs periode så kan man ha tematimer, der man, altså i formannskap eller kommunestyre der man er spesifikk på en del emner og at dette ruller og går gjennom fireårs perioden. For det er klart det man hadde i løpet av to dager for fire og et halv år siden det er uansett hvor mye næringsinteresser man har og uansett hvor politisk engasjert man er så vil man ikke klare å holde fokus på det så lenge. Men nå er det sikkert noen i kommunestyret som mener vi har det altfor mye.” (Fo4)

Flere av opposisjonspolitikere trekker fram mangel på informasjon fra kommuneledelsen. De stiller også spørsmål angående informasjon og makt.

”Jeg velger å tro at det ikke er et bevisst ønske å ikke informere, jeg tror heller at man ikke er opptatte av det og at man ikke helt ser at det, og jeg mener at det er kontinuiteten, vi velges for fire år, ikke sant, så og de her strukturene er mye lengre og mye større enn som så, så de overgår våre, våre valgperioder og derfor er det så viktig å skape en kontinuitet på det.” (Fo5)

Noen tok av respondentene tok også opp uformell informasjon som en mulig belastning, som de mente var viktig å være oppmerksomme på. Denne informasjonen kunne de få i ulike sosiale sammenkomster og gjennom diskusjoner som privatperson.

”Fordelen med det er at man føler kanskje at man er mer eiere, altså på grunn av at dette er en del av et lokalsamfunn så er viktig å ta vare på . Ulempen er jo at man får noe ”inside information” som man egentlig ikke skulle hatt for å kunne vurdere saken uhildet.” (Fo4)

En av respondentene vred på formuleringen, fra kunnskapstilførsel til kunnskapsinnhenting og pekte på muligheten for å velge å ta en aktiv eller passiv rolle.

”Men etter hvert så tror jeg jo at erfaring i rollen, enten det er i politikken eller i administrasjonen og i en saksbehandlerrolle, så tror jeg at erfaring over tid igjen vil føre til at man reflekterer kanskje mer over sumvirkningene over egen aktivitet og egen kunnskapsinnhenting, for eventuelt å bli i en mer aktiv eller ikke mer aktiv rolle. Det er stor forskjell på folk, altså” (R1)

Dette peker tilbake på det ansvaret den enkelte påtar seg gjennom verv som politiker og at erfaring i rollen har stor betydning.

5.3 Oppsummering av empiri

Empirien i forhold til forskningsspørsmål 1, viste at det som preger interessen for kunnskapstilførsel er at interessen er lav, at situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen, at KS' vektlegging påvirker interessen, at målkonflikter øker interessen, at informasjonsflyt har innvirkning på interessen, samt at ordførers og rådmannens fokus på eierstyring preger interessen.

Empirien i forhold til forskningsspørsmål 2, viste at selve kunnskapstilførselen innen eierstyring var preget av å være uformell og indirekte, og at den oppfattes som mangelfull.

Dersom en ser på alle ni funn under ett, danner det seg et empirisk bilde. Man kan kategorisere funnene i betydningen av tre rollers betraktninger, som påvirker kunnskapstilførselen. Disse er individets rolle, eksterne parters rolle, samt kommuneledelsens rolle.

Rollen den folkevalgte tar som individ, har betydning for interessen for kunnskapstilførsel. De folkevalgte er i stor grad deltidspolitikere og dermed har de begrensede tidsmessige ressurser til å innhente informasjon. De føler likevel et ansvar ovenfor velgerne og samfunnet, til gjøre en god jobb.

Hvilken pådriverrolle KS som ekstern part tar, legger også føringer for vektlegging av kunnskapstilførsel for de folkevalgte. Hva KS fokuserer på i den organiserte

folkevalgtopplæringen, som er lagt til perioden etter valget, er toneangivende for kommuneledelsen. Hvordan KS vektlegger sine egne standarder ovenfor kommunene, og hvordan de kommuniseres ut, har også betydning for de folkevalgtes kunnskapstilførsel.

Rollen ordfører og rådmann tar, som øverste politiske og administrative ledere i kommunen, legger føringer på kommunens interne styringsmekanismer innen eierstyring. Hvordan de vektlegger kunnskapstilførselen har stor betydning. Hvilke styringssystemer de arbeider ut fra, samt hvordan kunnskapstilførselen organiseres gjennom en valgperiode, legger føringer for kunnskapstilførselen.

Hovedfunn er at folkevalgtes interesse og betraktninger, hva KS gjør i forhold til pådriverrollen, samt de betraktninger kommuneledelsen har på valg av styring og styringssystemer, ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner.

6.0 Drøfting

Det er i teorikapittelet presentert tre tema som kan forstås som teoriperspektiv som kan bidra til å forklare påvirkning av rollers betraktninger av kunnskapstilførsel. Disse er institusjonsteoriperspektivet, accountabilityteoriperspektivet og organisasjonsteoriperspektivet. Institusjonaliserte roller er eksempelvis inspirert av forventninger, erfaringer og rutiner. Accountabilityroller er preget av plikt, samt ansvar og moral. Organisatoriske roller er preget av å tilhøre struktur og kultur som er satt sammen for å nå mål og utvikle og ivareta styringssystemer og rutiner.

6.1 Drøfting ut fra institusjonsteori

Teorien beskriver institusjonelle omgivelser. Institusjonell teori er beskrivende, forklarende – hvorfor er det slik, en søker å skape en forståelse for hvordan ting er og hvorfor.

6.1.1 Institusjonen preger styringsstrukturer, regler og måter å tenke på

Disse egentlig sosialt konstruerte normene for ”god” organisering, oppfattes gjerne som ytre, objektive og gitte betingelser. Institusjoner inkluderer styringsstrukturer, sosial samhandling, normer, regler og måter å tenke på. Institusjoner velger en retning, danner sin oppfatning og opptrer ut fra retning og oppfatning (DiMaggio og Powell, 1991).

Folkevalgte, KS og kommuneledelse utøver sitt virke i institusjonelle omgivelser, omgivelser organisert delvis gjennom lovgivning, ideologisk ståsted, sosialt skapte normer og verdier. Omgivelsene inkluderer styringsstrukturer, regler og måter å tenke på. Respondentene gav på ulike måter uttrykk for at de rammer som er satt i kommunen, bevisst eller ubevisst preger kunnskapstilførselen innen eierstyring. Det er dannet en oppfatning og en opptrer ut fra rammer og retning som er utviklet over tid.

Våre respondenter gir i intervjuene på den ene siden uttrykk for at interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring er lav, på den annen side sier de at mer kunnskap etterspørres ikke. En forklaring kan være at de opptrer ut fra måter å tenke på, som er utviklet av institusjonen over mange år. En annen forklaring kan være at fokuset er på oppgaver som

skal løses, oppgaver som i stor grad er samfunnsoppgaver, hvor beslutningstakingen er preget av utfordringer knyttet til hvordan budsjett og økonomiske rammer skal fordeles. Da kan det være mindre plass til kunnskapstilførsel innen eierstyring.

En annen undersøkelse (Brandtzæg et al., 2008) peker også på lav politisk interesse og kunnskap knyttet til eierstyring. De påpeker at dette kan være en utfordring knyttet til eierskapstenkningen i kommunene. Våre respondenter formidler at folkevalgte er deltidsteltakere, og det politiske styringssystemet er basert på ideologi og partipolitisk fokus. De folkevalgte bruker tid på å diskutere og fatte politiske vedtak, samt kontrollere at vedtakene blir effektivt. Dette kan være med å forklare at politiske saker krever mye av tiden, og interessen for kunnskapstilførsel, eierskapstenkning og eierstyring blir det mindre tid til.

Det er flere forhold enn de som er nevnt her, som peker på at det er liten tid å sette av til kunnskapstilførsel. Busch (2009) påpeker at årsaken til eksempelvis dårlig økonomistyring i offentlig sektor, ofte forårsakes av at beslutningstakere ikke har tilstrekkelig kunnskap om de foreliggende problemer. Ordfører og kommuneadministrasjon kan utføre en svært viktig støttefunksjon ved å tilføre kunnskap til de folkevalgte. Flertallet av våre folkevalgte respondenter, gav uttrykk for at å bruke administrasjonen som støttefunksjon for kunnskapsinnhenting var noe som sjelden ble gjort, en forholdt seg til saksfremleggene som kom til folkevalgtorganene. Våre respondenter som var rådmenn, utrykte på sin side at de var positive til å gi støtte, men at de var nøye med å passe på å ikke gå utenfor sin administrative rolle. Ordførere og heltidsfolkevalgte hadde lettere for å søke kunnskapsinnhenting ved å bruke administrasjon som støttefunksjon. En annen undersøkelse (Bjørnsen et al., 2015) viste til at det er forskjeller i kommunene. Enkelte kommuner har mer kultur for at folkevalgte kan benytte seg av kunnskapen som ligger i administrasjon enn andre kommuner. En forklaring på lav interesse for kunnskapsinnhenting kan være at folkevalgte opplever å ha få kilder å henvende seg til utenom det som kommer til folkevalgtorganene, samt at tiden de har tilgjengelig til kunnskapstilførsel aktiviteter oppleves som liten.

Kommunene etablerer foretak blant annet fordi organisering utenfor kommunen blir tillagt egenskaper som gjør foretaket attraktivt. Hovedbegrunnelsen er økt effektivitet, økt økonomisk handlingsrom, å løse konkrete politiske utfordringer, samt at tjenestetilbudet skal løses på en bedre måte (Bjørnsen et al., 2015). Flere av våre respondenter utrykte seg på en

slik måte at det å organisere tjenestetilbud i egne foretak, samtidig er med på å øke avstanden mellom folkevalgte og foretakene. Å organisere tjenestetilbud i foretak utenfor kommunens ordinære tjenestetilbud, påvirker de institusjonelle omgivelsene. En kan tenke seg at den økte avstanden mellom kommunene og foretaket, fører til at kommunene ikke i samme grad, og muligens også ubevisst, inkluderer foretaket i sine institusjonelle omgivelser. I omgivelser preget av fokus på tradisjonell politisk styring av kommunal virksomhet, er interessen for eierstyring naturlig nok ikke stor, det er veldig mye annet som tar fokus. Denne avstanden kan muligens i seg selv føre til større grad av situasjoner som oppstår, målkonflikter, informasjons-utfordringer, samt at fokus og prioritering fra ordfører, rådmann og KS i størst grad rettes mot kommunens interne drift.

Scott (1995) mente at institusjoner er preget av stabilitet, men kan endres gjennom prosesser, både planlagte og styrte prosesser, men også usammenhengende og udefinerbare prosesser. Våre respondenter påpekte at fokus på kunnskapstilførsel innen eierstyring bør økes for å bedre folkevalgtstyringen. Dette påpekes også i en annen undersøkelse. Kunnskap er viktig vilkår for folkevalgtstyring og demokratisk kontroll (Ringkjøb et al., 2008). De påpekte at en viktig problemstilling for styring er å identifisere disse vilkårene. En kan tenke seg at økt fokus på folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring, gjennom ulike prosesser, vil kunne endre kommunens institusjonelle preg, på slik måte at en oppnår at folkevalgtstyringen i større grad inkluderer kommunalt eide foretak.

Våre respondenter gav uttrykk for at KS vektlegging på kunnskapstilførsel innen eierstyring, preger folkevalgtes interesse for kunnskapstilførsel. Vi oppfattet tydelig at hadde KS fokusert mer på det gjennom for eksempel å tilby egne temadager, ville det påvirket kommunens fokus på eierskapstenkning og prioritering av kunnskapstilførsel. En forklaring på dette kan være at KS også er en institusjon. KS har sine strukturer, fokusområder, regler, normer og rutiner, og har etablert seg med sine autoritative retningslinjer for atferd. KS har skapt, vedtatt og tilpasset sine aktiviteter og ressurser over lang tid, og bidratt til stabilitet og orden i sine omgivelser. En kan tenke seg at skal KS fokus på eierstyring øke, så må det skje som følge av endringer i KS institusjonelle omgivelser. Det kan eksempelvis skje på den ene siden ved at kunnskapstilførsel etterspørres i større grad fra kommunene, og på den andre siden ved at KS styre og ledelse løfter fagfeltet mer fram, enn hva som er situasjonen i dag.

Våre funn viste at ordførers og rådmanns fokus og prioritering preger interessen for eierstyring. Empirien pekte på at de som har disse rollene, har et ønske om å gjøre de rette tingene, ha riktig fokus og styre kommunen på en god måte. Vi registrerte at på den ene siden ser de at det nok skulle vært mer fokus, men på den andre siden er det ikke tilstrekkelig påtrykk fra omgivelsene til at de konstruerte normene for organisering av eierstyringen, oppfattes som nødvendig å endre. Fokuset endres således ikke og interessen for eierstyring endres heller ikke. En forklaring kan være at disse egentlig sosialt konstruerte normene for ”god” organisering, oppfattes gjerne som ytre, objektive og gitte betingelser (Meyer og Rowan, 1977; DiMaggio og Powell, 1991). Ordførere og rådmenn befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet, også i forhold til eierskapstenkning og eierstyring. Det er lite påtrykk for endring og da beholdes normene for god organisering.

En annen forklaring på hvorfor endring tar tid, kan være at adferd understøtter og bevarer institusjonen (Rørvik, 1998). Institusjon er kodet inn i aktørene gjennom en sosialiseringssprosess. Når internalisert, forvandles det til en opptreden, en mønstret adferd. Når, eller hvis, aktørene oppfører seg i forhold til hva som forventes, er institusjonen vedtatt. På denne måten blir institusjoner kontinuerlig (re)produsert. Våre respondentene gav uttrykk for å være fokusert på forbedring og forandring, når det oppfattes som nødvendig. En kan tenke seg at på den ene siden kan det skje gjennom påtrykk fra omgivelsene, på den andre siden gjennom påtrykk fra spesielt eierstyringsengasjerte ordførere og rådmenn.

Omgivelsene setter krav til hvordan kommunen bør organisere seg, for å fremstå effektiv og moderne. Blant annet gjennom reguleringer og oppdragsdokumenter. Det forventes at kommunal kjernevirksomhet som helse-, skole- og barnehagetjenester skal leveres og fungere. Disse ytre normene setter rammer for hvordan det forventes at kommunen skal opptre som organisasjon. Hvordan eierstyring skal skje er ikke regulert utover selskapslovgivningen, så innen dette feltet står kommunene mer fri til å velge adferd. Kan dette være en av flere forklaringer, på at en siden undersøkelsen foretatt i 2006 (Gjertsen og Martiniussen), og fram til undersøkelsen i 2015 (Bjørnsen et al.), kan se at kommunene fortsatt har samme relative upløyde mark innen eierstyring. John Meyer og Brian Rowan (1977) lanserte begrepet ”rasjonaliserte myter”, også kalt isoforsisme. At myten er rasjonalisert betyr at den gjennom

dokumentasjon og argumentasjon, har skapt en overbevisning om at den er et effektivt virkemiddel for å nå organisasjonens mål. Et kjennetegn er at måten å gjennomføre arbeidet på for å nå mål, institusjonaliseres. Eierstyringen er oppfattet som stort sett å fungere, igjen og igjen, selv om det til tider oppstår målkonflikter og andre utfordringer. Når den eierstyring som utføres oppleves å fungere, så oppleves det som dokumentasjon og argumentasjon på at det ikke er behov for endringer. Våre respondenter formidlet at andre kommuner også stort sett har samme fokus både på kunnskapstilførsel og eierstyring, som egen kommune. En kan tenke seg at det er med å forsterke at kommunen opplever, at en gjennomfører eierstyring i henhold til omgivelsenes forventinger. Individuer og organisasjoner oppfører seg i forhold til hva som er forventet, og på den måten skjer det heller ikke endring, derimot blir adferden mer og mer etablert og institusjonalisert. En endring, eksempelvis en ny lovfesting kan sette aktørene i institusjonen i spill, og en ny runde med sosialisering starter. Vår empiri peker på at interessen for eierstyring øker ved at ” ting skjer” , men at det må virkelig store påvirkninger til, for at institusjonen skal endre adferd. Det kan en tenke seg kunne være en stor omdømmekrise, pålegg fra myndighetene, som eventuelt KS, rådmenn og ordførere sørger for implementeres. En kan tenke seg at det kan være vanskelig for aktørene selv å innse at deres adferd kan være delvis kontrollert av en institusjon, fordi å handle i samsvar med institusjonen blir sett på som rasjonelt av dem som deler institusjonen.

Empirien viser at informasjonsflyt preger interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring. Respondentene uttrykker at god informasjon om foretakenes utfordringer og forventinger, i forhold til eierskap øker interessen, og motsatt at liten informasjon hemmer interessen. En annen undersøkelse (Bjørnsen et al., 2015) viser at informanter jevnt over formidler at kommunene får den informasjon fra selskapene de trenger, men bare et mindretall mener kommunestyret får informasjon og er godt orientert. Dette mener forfatterne tyder på et demokratisk informasjonsunderskudd. Deres undersøkelse sier videre at menige folkevalgte fremstår som marginaliserte og uinformerte. Dette mener de kan være en villet situasjon av ulike grunner, men en årsak kan være at eierstyringen er til dels kompleks, og at mange folkevalgte mangler forutsetninger for å sette seg inn i det. De sier videre at dette kan medføre at kommunen ikke utnytter sin samlede folkevalgtkapasitet, til å identifisere og diskutere de politiske sidene ved selskapene. Våre funn viste også at respondentene uttrykker at informasjon er tilgjengelig, den finnes, men den etterspørres ikke. Den etterspørres ikke fordi interessen er lav, og vårt inntrykk ut fra empiri er også at en forklaring på at interessen er lav, kan være at fagfeltet er kompleks og at en ikke ser for seg hvordan den skal håndteres.

Kunnskapstilførsel kan dermed både redusere opplevelsen av kompleksitet og øke interessen for mer kunnskap og for eierstyring.

Nils Brunsson (1989) beskriver hvordan organisasjoner søker effektivitet i alle ledd. Det vil si at den enkelte organisasjonen ofte er best tjent med å holde fast ved godt innarbeidete løsninger. Men for å oppnå legitimitet i omgivelsene, må organisasjonen fremstå som endringsvillig. Dette beskriver han fører til en dekolbing mellom ”prat og praksis” i organisasjonen. I praksis kan dette bety at man i organisasjonen adopterer en moderne oppskrift og begynner å bruke det ”språket” som følger med, for på den måten overbevise eksterne aktører om at organisasjonen er moderne, mens man i det som virkelig teller, i kjerneaktiviteten til organisasjonen, beholder gamle og vel utprøvde løsninger, som over lengre tid har vist seg å være effektiv.

Vårt inntrykk gjennom empirien, er at folkevalgte og kommuneledelse også har ønske om effektivitet. Empirien pekte på at det er et ønske om å profesjonalisere eierstyringen, en ønsker å øke interessen, fordi det bør være mer fokus på styring av kommunenes eierskap. En overvekt av respondenter brukte språk og terminologi, som tilsier at de på den ene siden er bevisst de forhold eierstyring ivaretar, på den andre siden gis ikke eierstyring det fokuset gjennom praktisk handling. En forklaring på at de på den ene siden uttrykker viktigheten av fokus på eierstyring, og på den andre siden ikke etterspør kunnskapstilførsel, eller styringsdokumenter, kan være en dekolbing mellom ”prat og praksis” i kommunene. En begynner bevisst eller ubevisst å adoptere, eller ta inn over seg, en oppskrift for god eierstyring, og begynner å bruke det ”språket” som følger med. På den måten etableres et inntrykk om at kommunene er i utvikling innen eierstyring, mens man i realiteten ikke er det.

6.1.2 KS representerer et miljø som kan påvirke

Det finnes miljøer som forøker å gi råd for å overbevise eksempelvis organisasjoner om at de vil gjøre ting bedre, hvis de følger konkrete veiledere. Standardene bidrar til en større orden i samfunnet, og utbredelse av slik orden og system vil være vanskeligere uten at samfunnet tar de i bruk (Brunsson og Jacobsson (1998). Implementering av standarder letter samhandling og koordinering, også mellom personer og organisasjoner som er langt fra hverandre.

Representerende organisasjoner, i denne sammenheng menes organisasjoner som påvirker utbredelse av standarder, har fått mer og mer oppmerksomhet. Standarder er blitt en form for styring og samordning, som noen mener er blitt like viktige for samfunnet som for eksempel markeder og hierarkier.

KS (2010) har utarbeidet en anbefaling om eierstyring og selskapsledelse, som også omhandler kunnskapstilførsel gjennom folkevalgtopplæring. KS viser til at anbefalingen de har laget, er basert på anbefaling fra NUES (2014), som er et miljø som forøker å gi råd for å overbevise om hva som er gode prinsipper og verktøy for eierstyring og selskapsledelse. Reglene eller anbefalingene er frivillige, de er ikke obligatoriske, men standarder som sier noe om hva kommunene kan gjøre for å ha god eierstyring og selskapsledelse.

For at standarder skal få fotfeste må det være noen som tar imot standardene, og lar de påvirke hva en gjør. De fleste av våre respondenter uttrykte, at de ikke kjente til KS anbefaling for eierstyring og selskapsledelse. De var ikke klar over at den fantes, hadde muligens hørt om den i sammenheng med KS folkevalgtopplæring, men hadde ikke noe kjennskap til hva den omhandler. Våre respondenter har ikke mottatt kommentarer eller kritikk fra omgivelsene på at en ikke er oppmerksom anbefalingene. En forklaring kan være at det er ingen forventninger, på at eierstyringspraksis skal følge anbefalingen. En annen forklaring kan være, at kritikk kan knyttes til hvor mye innsyn omgivelsene har i hvordan praksis faktisk er, innen kunnskapstilførsel i eierstyring, samt selve eierstyringen.

Et fåtall av respondentene kjente til standarden, og en viste til at den hadde blitt orientert om og distribuert til kommunestyret, men var borte fra folkevalgtes bevissthet ”i løpet av 20 sekunder”. Brunsson og Jacobsson (1998) hevder at aktørers vilje til å følge standarder i hovedsak baseres på identitet og posisjon. En kan enkelt beskrive viljen til å følge standarder ut fra tre spørsmål; Hvem er vi, hvilken situasjon er vi i, og hva er viktig for oss i den situasjonen vi er i? En organisasjons identitet er ikke nødvendigvis statisk, heller ikke dens posisjon, det er således slik at viljen til å følge en standard kan endre seg over tid.

Siden det i hovedsak er frivillig å følge standarder, må det være incitament som bidrar til å velge å følge en standard. Behovet for samordning kan være ett, behovet for å unngå kritikk i kriser, samt utfordrende situasjoner, kan være et annet. Våre respondenter gav klart uttrykk for, at hvordan KS opptrer og tar en rolle i forhold til eierstyring, preger interessen for

kunnskapstilførsel. De mente også at hvis KS setter det mer på agendaen, og legger mer av det inn i folkevalgtopplæringen, vil også interessen for kunnskapsfeltet øke. Respondenter sa også at hvis KS hadde tilpasset oppleggene sine mer inn mot kommunens behov, vil også interessen både for kunnskapstilførsel og eierstyring øke. KS oppfattes som å ha tyngde i forhold til å ha synspunkter på hva kommunene må fokusere på.

En annen forklaring på at en ikke gir anbefalingen oppmerksomhet, kan være at motstand mot å følge standarder kan oppstå hvis aktørene mener de ikke er fornuftig, nødvendig eller viktig. Standarder som skaper mer byråkrati og økte kostnader kan møte stor motstand, likeså standarder som fratrar aktører myndighet, påvirkningsmulighet, maktposisjon og fleksibilitet. Våre respondenter hadde ikke annet å si enn at det ikke var oppmerksomhet omkring den. Forklaringen på det kan være at KS ikke når ut med budskapet sitt, eller at kommuneledelsen ikke finner det viktig nok å fokusere på.

Våre funn viste at rollen kommuneledelsens velger å ta innen eierstyring preger interessen for kunnskapstilførsel. Ordførere og rådmenn har stor innflytelse på utvikling og oppfølging av kommunens interne styringssystemer og rutiner. Brunsson og Jacobsson (1998) framholder at det kan være nok at ledelsen av virksomheter, er overbevist om at det å følge standarden vil føre til forbedring, og da blir standardiseringen en del av målstyringen, som skal sikre best mulig tjenester og best mulig økonomisk resultat.

6.1.3 Eierstyringstenkning i offentlig virksomhet

Offentlig skiller seg ut fra privat ut fra tre ulike perspektiver. Et økonomisk perspektiv, et produksjonsperspektiv og et styringsperspektiv (Mellemvik et al., 2010). En kan tenke seg at de kommunalt eide foretakene kan være i miljø, som er mer preget av privat sektors tenkning enn offentlig sektors tenkning om eierstyring. De fleste private foretak har normalt sett økonomisk overskudd som hovedmålsetting, mens offentlig sektor har best mulig tjenestetilbud innenfor fastsatte rammer som målsetting. Produksjonsperspektivet i offentlig sektor er blant annet preget av offentlige pålegg og oppdragsbeskrivelser, mens privat sektor må tilstrebe optimal produksjon i alle ledd, for å vinne kundene og få økonomisk overskudd. Styringen i offentlig sektor er satt til politikerne, som er tvunget til å lytte til stemmegiverne, altså til brukerne og «grasrota». Slik styring er svært forskjellig fra styring i privat sektor. En mulig forklaring på liten interesse for kunnskapstilførsel innen eierstyring, kan være at de

fleste folkevalgte i utgangspunktet har størst interesse for kommunens kjernevirksomhet, ut fra offentlig tenkning som ovenfor, eksempelvis flere barnehageplasser og sykehjemsplasser. En kan tenke seg at eierstyringstenkning for en hovedvekt av folkevalgte er mer ukjent terreng, de har ikke erfaring fra miljø i privat sektor som har kunnskap om, og driver mer med eierstyringstenkning. En annen undersøkelse (Gjertsen og Martinussen, 2006) påpekte at eierstyring innebærer endret tidsbruk, og behov for oppbygging av ny kompetanse hos de politiske organer. Deres undersøkelse viste at kunnskaper om eierstyring fremstår som upløyd mark i de seks kommuner de undersøkte i 2006. De påpekte videre at kommunenes politiske organer i stor grad arbeider basert på tradisjonell politisk styring av kommunal virksomhet. En annen undersøkelse (Brantzæg et al., 2008), peker på at en betydelig andel av kommunene i undersøkelsen sier at lav politisk interesse, og kunnskaper knyttet til selskaper og eierstyring er en utfordring for eierskapstenkningen i kommunene. Vår empiri viste at fokus og tidsbruk på oppbygging av ny kompetanse ikke er endret i særlig grad i løpet av disse årene. En forklaring kan være at det er mer krevende å prioritere å tilføres kunnskap innen ukjente terreng, og det kan tenkes at det påvirker motivasjon og interessen for deltidspolitikere, i retning av å ikke sette av tid til det.

6.1.4 Oppsummering av institusjonsperspektivets forklaring på påvirkning av roller

Institusjonelle omgivelser påvirker på ulike måter folkevalgtes og kommuneledelsens betraktninger på kunnskapstilførsel, og selve kunnskapstilførselen. KS fokus inn mot kommunene på anbefalingen de har utarbeidet, har betydning både for interesse og kunnskapstilførsel. Mer eierstyringstenkning i offentlig virksomhet har ulike utfordringer, så som mer tidsbruk og kompetansehevingstiltak. Rollene ordfører og rådmann tar, hvilke styringssystemer de velger å arbeide ut fra, samt hvordan kunnskapstilførselen organiseres gjennom en valgperiode, legger føringer for kunnskapstilførselen. Hvilken pådriverrolle KS som ekstern part tar, legger også føringer for vektlegging av kunnskapstilførsel for de folkevalgte. Hva KS fokuserer på i den organiserte folkevalgtopplæringen, som er lagt til perioden etter valget, er toneangivende for kommuneledelsen. Rollen den folkevalgte tar i omgivelsene, påvirkes av ulike institusjonelle forhold, og har betydning for interessen for kunnskapstilførsel.

6.2 Drøfting ut fra accountabilityteori

Teorien beskriver mekanismer rundt responderingsplikt og en moralsk forpliktende ansvarsfølelse. Amanda Sinclair beskrev i sin artikkel, *The chameleon of accountability: forms and discourses* (1995) ulike former for accountability. Sinclair understreker gjennom hele sin artikkel at responderingsplikten er subjektivt konstruert og kontekstavhengig. Det er ulike orienteringer innen accountability i følge Sinclair. Det som er interessant å ta utgangspunkt i for denne studien, er den politisk orienterte responderingsplikten, ovenfor kommunens innbyggere og andre interessenter, overfor ansvaret en har som folkevalgt i kommunen og personlig orientert responderingsplikt, som også innebærer et moralsk aspekt, samt ledelsesorientert responderingsplikt, som også inkluderer prinsippal-agent-mekanismer.

6.2.1 Responderingspliktens påvirkning

Folkevalgte er opptatt av samfunnsansvar og har interessenter i sine omgivelser, spesielt de interessenter som har valgt dem, som stoler på dem og som de styrer på vegne av. Det handler altså om folkevalgtes responderingsplikt, ansvarlighetsfølelse, ansvarsstyring og vilje til åpenhet og innsyn.

En forklaring på folkevalgtes interesse for kunnskapstilførsel, kan være responderingsplikten de har ovenfor de foretak de eier. Når det eksempelvis oppstår målkonflikter, situasjoner, eller informasjonssvikt, har folkevalgte interesse av å ordne opp. De kjenner på et moralsk ansvar for å kunne finne gode løsninger, til beste for innbyggerne, og til beste for foretakene og deres ansatte. En kan derfor tenke seg at interessen for kunnskapstilførsel preges av den responderingsplikten folkevalgte har. Respondentene kjenner på et ansvar både som eier og som samfunnsaktør. På den andre siden kan nok responderingsplikten for eierstyring variere, fordi de har ansvar for et bredt spekter av forhold i kommunen, og alt skal ha sitt fokus. Responderingsplikt ovenfor innbyggerne kan på den ene siden synes å ha et mer uformelt perspektiv. På den andre siden er folkevalgte valgt av innbyggerne til å representere deres interesser i kommunen, og spesielt i små kommuner kan nok interessen for å innfri velgernes forventninger føles sterk. Våre respondenter, uavhengig av kommunestørrelse, gav uttrykk for betydelig moralsk ansvarsfølelse, og hadde generelt et ønske om å gjøre et godt arbeid som folkevalgt. En kan kanskje tenke seg at i små kommuner, velges politikere inn i

kommunestyret, nettopp på bakgrunn av den personlige responderingsplikten. Velgerne har tettere kjennskap til hva den enkelte politiker står for. Dette ble også beskrevet av en av respondentene som beskrev personvalg av en tidligere ordfører. Den personlige responderingsplikten innebærer som Sinclair påpeker, en internalisert moral og etiske verdier. Hun beskriver den også som spesielt sterk og bindende. Det moralske aspektet står sterkt, og dermed er responderingsplikt noe mer enn å stå til ansvar ovenfor noe(n). Det bygger på en forståelse for språk og ideologi, verdier og etikk, følelser og motivasjon. Dette harmonerer med Ringkjøb et al. (2008) som beskriver at den eksplisitte oppmerksomheten på etiske spørsmål har vokst de senere år innen forvaltningen. En politikers valg av politisk tilhørighet er også nært knyttet til internalisert moral og valg av verdier. Dette fikk vi flere eksempler på av respondentene.

Interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring, kan forklares med ønske om å ikke komme i situasjoner, som vil være uheldig for kommunen og dermed kommunens innbyggere. En kan likevel tenke seg at forpliktelsen ovenfor kommunens innbyggere og andre interessenter, til å svare for bekymringer og spørsmål fra allmenheten, presse, etc., øker med hvor sterk responderingsplikten er. I følge Winsvold (2013) er lokalavisene den viktigste informasjonskilden for velgerne ved kommunevalg. I rapporten fant man at medienes dekning hadde stor betydning for hvordan folk oppfattet lokaldemokratiet. Det ble også beskrevet tre typer forhold mellom kommunen og media, som kan være interessant i accountability-sammenheng. Disse er harmoni, konflikt og medieskygge. Det harmoniske og konfliktfylte forholdet er selvforklarende, mens medieskygge handler om at lokalmediet skal dekke flere kommuner og "vår" kommune befinner seg i en annen kommune, enn den eksempelvis lokalavisa produseres i. Noen av disse "skyggekommunene" får mindre oppmerksomhet enn andre, og det kan virke uheldig for lokalpolitikere. Lokalmediene er en viktig kanal for å nå fram til velgerne. En av respondentene beskrev en situasjon med årelangt utbytte fra kraftselskap, på bekostning av nye investeringer i linjenett, resulterte i en svært sårbar og alvorlig situasjon med strømstans for en kommune. Hendelsen fikk også sentral mediadekning.

Vi hadde respondenter, som viste til hvor langt folkevalgte var villig til å gå, for å ivareta både politisk og personlig ansvar. Eksempelvis viste en respondent til en rapport, som var lagt fram for folkevalgte i en kommune, som omhandlet at det ikke var økonomi i kommunen til å gjøre politiske vedtak om nyinvesteringer. De folkevalgte tok ikke hensyn til det, fordi

ansvarsfølelsen for tjenestetilbudets kvalitet veide tyngst. De besluttet investeringen. På den ene siden ser vi at interessen for kunnskapstilførsel preges av at man ønsker å utøve sitt ansvar på en best mulig måte. På den andre siden kan både den politiske og personlige responderingsplikten være så sterk overfor ulike interessenter, at folkevalgte tar beslutninger, som er prognostisert av andre til på sikt å være fra dårlige til katastrofale.

Responderingsplikten kan dermed som Sinclair framholder, være både en oase og en avgrunn. På den andre siden viser Winsvold et al. (2013) at små kommuner har en større grad av borgernærhet, enn større kommuner og at det dermed gir større mulighet for ansvarsutkreving for velgerne mellom valg. Dette harmonerer også med det som en av respondentene forklarte; de folkevalgte blir gjennom det kommende valget bedømt til om de har gjort en god jobb for velgerne eller ikke.

Begrepet accountability er nært relatert til en organisasjons samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility, CSR). CSR-perspektivet har vært framvoksende de siste år, og flere og flere organisasjoner, også kommuner, har utviklet etiske standarder og regler. Innenfor anbefalinger og standarder i eierstyring, har også CSR-perspektivet fått betydelig plass. I følge Ringkjøb et al. (2008) er mange virksomheter opptatt av sitt omdømme, og de arbeider dermed for å tydeliggjøre, at deres varer eller tjenester er produsert på en etisk forsvarlig måte. De utvikler CSR-strategier for dette arbeidet. Eksempelvis beskriver en av respondentene at samfunnsansvaret, som eier av foretak, kjennes som spesielt sterkt. Det vil få stor betydning for lokalsamfunnet, dersom foretaket avvikles. Å miste arbeidsplasser for små kommuner, har alvorligere samfunnsmessige konsekvenser enn for større kommuner.

Politisk orientert responderingsplikt dreier seg mot den direkte linjen av ansvar som er gitt de folkevalgte ovenfor kommuneledelsen, på vegne av velgerne. Denne formen innehar et element av hierarkisk struktur. Noen av respondentene i undersøkelsen beskrev et ønske om bedre styring av for eksempel fond opprettet i interkommunale selskaper. En av respondentene sa at det er viktig at eierne er veldig på banen for å unngå dårlig kultur i selskapene. I følge Ringkjøb et al. (2008) har selskapene en positiv holdning til eierstyring og kontroll, mange er opptatt av godt omdømme, og eierstyring og kontroll er en kilde til et godt omdømme.

Innen ledelses-accountability finner en også i følge Sinclair (1995), en høy grad av autonomi og i mange tilfeller, iblandet en dose personlig responderingsplikt. En av respondentene

beskrev forskjeller i oppfatning, i forhold til hva det ble orientert om og hva man valgte å tolke ut av det. Han så helt tydelig et stort investeringsbehov, men de øvrige folkevalgte fokuserte kun på mer utbytte i diskusjonen. På grunnlag av autonomi og den personlige responderingsplikten, kunne han ikke la diskusjonen gå videre. I følge Gårseth-Nesbakk og Kjærland (2015) kan mange kommuner takke den personlige responderingsplikten hos enkeltpersoner for årvåkenhet og viktig veiledning inn i diskusjonen.

6.2.2 Prinsipal-agent drøftinger

Folkevalgtes interesse for kunnskapstilførsel innen eierstyring, kan en tenke seg er preget av responderingsplikt ut fra et ledelsesperspektiv. Prinsipal agent relasjoner er her i trekanten folkevalgte, styret og ledelsen. Ledelsens og styrets (agentenes) interesser kan være i motstrid med folkevalgtes (prinsipalenes) mål. Ledelsen står i følge teorien i en informasjonsmessig gunstig situasjon til å fremme egne private økonomiske interesser (Jensen og Meckling, 1976). Våre respondenter gav ikke uttrykk for at de opplevde at ledelsen i foretak holdt tilbake informasjon, men en hovedvekt av respondentene gav uttrykk for at det var målkonflikter mellom kommunens mål med virksomheten, og foretakenes egne mål.

En forklaring kan være at det i liten grad er utformet, vedtatt og tydeliggjort eierstrategi og selskapsstrategi for foretakene. En kan tenke seg at for å få foretaket til å arbeide for kommunens interesser, etableres det tydelige styringsdokumenter som er med på å strukturere relasjonene inn mot foretakene. Når styringsdokumenter er på plass, rulleres disse med jevne mellomrom, slik at kommunen og selskapets ledelse opprettholder en kommunikasjonsstruktur omkring eierpolitikk og selskapsstrategier.

Det er sentralt i teorien at agenter sitter inne med informasjon, som gjør det mulig å arbeide for egeninteresser, som står i motsetning til prinsipalens interesser (Jensen og Meckling, 1976). Flere av våre respondenter uttrykte at de opplevde å registrere, at foretak etter hvert utviklet strategier som var ukjent for folkevalgte. Spesielt kunne det være frustrerende når kommunalt foretak (KF) eksempelvis la opp til investeringsstrategier, som ikke var behandlet i kommunestyret. I slike situasjoner binder som kjent disse investeringer kommunen, og kan påvirke annen kommunal drift, spesielt ved behov for låneopptak. Slike beslutninger kan resultere i økonomisk risiko, og uheldige valg som bidrar til økte kostnader for kommunen. Det er i prinsipalens interesse å eliminere slike agentkostnader. Derfor oppstår det gjerne en

situasjon der målet er å redusere den asymmetriske informasjonen mellom partene (Ross, 1973).

De fleste respondentene gav inntrykk av, at hvis informasjon og informasjonsflyt fra selskapene hadde vært bedre, så ville eierstyringen fungere bedre. Da ville de folkevalgte hatt et bedre utgangspunkt for å ta stilling til eierstrategier. Flere av respondentene uttrykte at informasjonen i seg selv øker interessen for mer kunnskap, og mer kunnskap om foretakene bedrer eierstyringen gjennom at de folkevalgte gjør bedre vurderinger. Nyttig informasjon kan eksempelvis være informasjon om hvilke strategivalg foretaket står ovenfor, om kostnader foretaket har i forbindelse med tyngre investeringer, eller om fremtidige behov for opp kapitalisering. Dette kan resultere i økt risiko, og uheldige valg som bidrar til økte kostnader for eieren. Det er i kommunens og folkevalgtes interesse å eliminere risiko for ad-hoc beslutninger, noe som også vil redusere risiko i forhold til responderingsplikt. En kan tenke seg at interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring, øker under slike forhold, fordi det oppstår situasjoner, som fører til mål om å redusere den asymmetriske informasjonen mellom partene.

De fleste respondentene gir uttrykk for at den informasjon folkevalgte besitter om foretakene, som oftest sitter hos de folkevalgte som har styreposisjoner. Informasjonen er således preget av å sitte hos personer som har flere hatter på, og som i utgangspunktet skal representere foretakene og deres interesser. Den folkevalgte er både prinsipal og agent. De som sitter på informasjon er altså i mange sammenhenger inhabil i diskusjonene. En kan tenke seg at når forholdene er slik at prinsipalen både er agent og prinsipal, så kan det prege interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring, fordi agentrollen ikke ønsker å bidra til å redusere den asymmetriske informasjonen, fordi foretakets interesser er i motsetning til det en tror kan være eiers interesser.

Gjertsen et al. (2006) påpekte for snart 10 år siden, at den politiske styringsrollen er i endring grunnet den økende selskapsorganiseringen, og for å definere hva lokaldemokratiets rolle skal være, blir nettopp en vedtatt eierskapsstrategi viktig for å gi kjøtt og blod til politikernes ”nye” rolle. En annen undersøkelse, (Ringkjøb et al. 2008) beskriver måter å håndtere prinsipal-agent-utfordringer på. De påpeker at folkevalgtstyringen baserer seg på noen formelle ordninger for styring av selskapene: for eksempel eiermeldinger, utforming av eierstrategier, spesifisering av resultatkrav og eiermøter. Ved siden av å gi signaler til

selskapets ledelse, fungerer disse ordningene som kontaktpunkter mellom eier og selskapsledelse, og de bidrar til at eier har kontinuerlig oppmerksomhet mot selskapene. Bjørnsen et al. (2015), påpeker at viktige betingelser for folkevalgtkontroll er knyttet til åpenhet, etikk og kontroll. De påpeker også at det er grunn til å hevde at selskapsorganiseringer, og de mekanismer som finnes for å sikre god eierstyring, i seg selv ikke umuliggjør god folkevalgt styring. Barrieren mot god folkevalgtstyring ligger heller i den enkelte kommunes kapasitet, kompetanse, og bevissthet på området.

En kan spørre seg om kommunene har tatt inn over seg, at de har fått en ny viktig rolle, som følge av at de har opprettet så mange eierskap. Hvis de ikke utvikler eierrollen, kan de oppleve at eierrollen til tider er problematisk. Å organisere tjenesteproduksjon i selskaper endrer folkevalgtrollen, og det vil være behov for kunnskap om, og å utvikle rammeverk, som sikrer både utforming av eierskapsstrategi og god politisk styring.

6.2.3 Oppsummering av accountabilityperspektivets forklaring på påvirkning av roller

Responderingsplikt påvirker på ulike måter rollenes betraktninger på kunnskapstilførsel innen eierstyring. Dette gjelder både politisk orientert, ledelsesorientert og personlig orientert responderingsplikt. Perspektivet innebærer en plikt ut fra både ansvar og moral, til å respondere ovenfor ulike instanser og i ulike situasjoner. Folkevalgte, kommuneledelse og KS kjenner også på et moralsk ansvar for å kunne finne gode løsninger, til beste for innbyggerne, og til beste for foretakene og deres ansatte.

6.3 Drøfting ut fra organisasjonsteori

Teorien beskriver sosiale system som bevisst er konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål. For å nå mål handler det om individers samspill og utvikling, relasjoner og prosesser mellom mennesker. For at folkevalgte og kommuneledelse skal kunne samhandle, løse de oppgaver kommunen er konstruert for på en god måte, må struktur og kultur ligge til rette for det.

6.3.1 Organisasjonsstrukturens påvirkning

Empirien viser at organisering setter rammer for hvordan kunnskapstilførsel innen eierstyring skjer. Respondentene gav uttrykk for at organisering av læring, og andre prosesser i kommunen, preger folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring. Kommunens organisering av arbeidet, og organisering av prosesser, setter rammer for hvordan informasjonsflyten er, for hvordan KS kan påvirke, og for hvordan ordfører og rådmann prioriterer og har fokus. Organisering setter også rammer for hvordan kunnskapstilførselen faktisk skjer, hvordan folkevalgtopplæringen er og hva den inneholder. Organiseringen setter også rammer for at uforutsette situasjoner innen eierstyring kan oppstå, og at målkonflikter kan oppstå.

Kunnskap og kunnskapstilførsel er sentralt i forhold til å vurdere handlingsalternativer for å kunne foreta rasjonelle valg. March og Simon (1993) oppsummerte det klassiske økonomiske perspektivets beslutningstankegang som følger: Alle valgalternativene er klarlagt på forhånd, konsekvensene av hvert alternativ er kjent, beslutningstakeren har ordnet preferansene sine slik at han kan rangere valgalternativene etter nyttefunksjoner på dimensjon mest/minst attraktiv, samt at det alternativ av alle som gir best resultat velges. Dette var rasjonalitetsforutsetninger som forutsatte å anta, at beslutningstakeren har kunnskap om alle de relevante aspektene ved omgivelsene, med tillegg av et stabilt og velorganisert referansesystem.

Flere av våre respondenter uttrykker at saksfremlegg til formannskap og kommunestyre på ulike forhold innen eierstyring, oppleves å komme ad-hoc. De har ikke tilstrekkelig informasjon til å gjøre det de opplever som gode vurderinger. Rasjonalitetsforutsetningene er ikke til stede. March og Simon (1993) påpekte at to sentrale forhold må hensyntas i forhold til rasjonalitetsvurderinger. Dette er det de kaller informasjonsproblemet og preferanseproblemet.

Jacobsen og Thorsvik (2010) hevder at organisasjonsstrukturen har innvirkning på informasjonstilgang, at strukturen definerer hvilken informasjon som er relevant for den enkelte. Dette finner vi også igjen hos våre respondenter. De beskriver en kunnskapstilførsel som er forskjellig fra folkevalgt til folkevalgt, alt etter hvilken posisjon denne har, eksempelvis kommunestyremedlem, formannskapsmedlem, styremedlem, gruppeleder

politisk parti. Her finner vi mye av den uformelle og indirekte kunnskapstilførselen, som folkevalgte får gjennom ulike aktiviteter knyttet til eierstyring.

Vår empiri viser at hovedvekten av respondentene opplever eierstyringsarbeidet som komplekst, og informasjonsflyten som utfordrende, i forhold til å kunne foreta gode valg når beslutninger skal tas. En forklaring kan være at det er krevende å skaffe relevant og tilstrekkelig informasjon, slik at det optimale valget er mulig. Empirien tilsier at informasjonsflyten bør forbedres, det vil øke kunnskap og interesse. På den annen side er det praktisk umulig å innhente all mulig informasjon, om alle mulige konsekvenser av ulike handlingsalternativ. Organisatorisk kan det også være ressurskrevende å innhente mye informasjon, og det medfører kostnader. Det handler dermed om å finne strukturer som gir tilstrekkelig informasjon, innenfor rammer som kommunen kan håndtere, uten for mye ressursbruk.

Preferanseproblemet er nært knyttet til informasjonsproblemet. Det er problematisk å vite hva en vil velge, når en ikke vet konsekvensene av ulike handlingsvalg. Dette problemet utrykte flere av våre respondenter. De sier imidlertid også at de gjør så gode valg de kan, innenfor den informasjon de har mottatt, og den kunnskap de besitter. En forklaring kan være at de blir tilsiktet rasjonelle i sine handlinger, de er klar over informasjon utfordringene, men vurderer de alternativer til valg de har, ut fra den informasjon og kunnskap de har på vurderingstidspunktet. En annen forklaring kan være at en støtter seg på tradisjon og vane i vedtak og beslutningsprosesser, i stedet for å bruke ressurser på hva som er det optimale strategiske valget (March og Simon, 1993).

Først når den tradisjonelle måten ikke fungerer lengre, vil en søke etter nye rasjonelle valgmuligheter (March og Simon, 1993). Dette stemmer godt med vår empiri. Våre respondenter utrykte at når situasjoner oppstår, øker interessen for kunnskapstilførsel innen eierstyring. Når det oppstår forhold som den tradisjonelle måten ikke har klart å håndtere, som eksempelvis små eller større kriser som kommer, og som man ikke har forutsett muligheten for. Da øker interessen for mer kunnskap med formål å se etter endringer i måten å drive eierstyring på. Inntil slike kriser eventuelt oppstår, er folkevalgte og kommuneledelse rasjonelle i sin problemløsning, inntil det nivå de anser som tilstrekkelig. Tiden informasjonsinnhenting tar og kostnader forbundet med å oppnå fornying og endring,

vurderes opp mot hva som er godt nok. Rutiner og regler, samt tidligere praktisering og tommelfingerregler er billigere og raskere enn å bruke tiden på endring og utvikling. Dermed kan en si at optimalisering blir erstattet med ”satisfiering”, (March og Simon, 1993). Det er raskere og billigere å følge tidligere praksis, enn å tenke ut nye retninger, strategier og handlemåter. Eierstyringsarbeidet gjennomføres som før, så lenge det oppleves som ”godt nok”.

6.3.2 Organisasjoner og læring

Respondentene gav uttrykk for at organisering av læring, og andre prosesser i kommunen, preger folkevalgtes kunnskapstilførsel innen eierstyring. Kommunens organisering av arbeidet, og organisering av prosesser, setter rammer for hvordan informasjonsflyten er, for hvordan KS kan påvirke, og for hvordan ordfører og rådmann prioriterer og har fokus.

Kommunen er i likhet med andre organisasjoner ikke en statisk enhet, men endrer seg fra periode til periode, i tillegg til at de ytre rammebetingelser og omgivelsene endrer seg. Slik Jacobsen og Thorsvik påpeker det (2007) er organisasjoner mottakere av en stor mengde informasjon fra omverdenen og denne informasjonen må de forholde seg til og omsette i nye tanker og handlinger. De beskriver også læring i organisasjoner som en kontinuerlig prosess. Dette stemmer også overens med respondentenes ønske om kontinuerlig kunnskapstilførsel, både som tematimer og ved en større fordeling av den organiserte opplæringa gjennom valgperioden. Flere av respondentene kunne ikke huske tilbake til den organiserte folkevalgtopplæringa og innholdet i den.

Wersigs (1971) definisjon av informasjon er noe vi blir tilført, som reduserer tvilen hos mottakeren. Det er en utfordring å tilrettelegge informasjonen for de folkevalgte, med en høyst forskjellig bakgrunn, utdanning og informasjonsgrunnlag. Som en av respondentene uttrykte det, vi er x antall politikere med svært ulik bakgrunn og utdanning og dermed svært forskjellig forståelsesgrunnlag. Wersigs (1971) definisjon er også i tråd med begrepet som en av respondentene benyttet, han snakket ikke om kunnskapstilførsel, men om kunnskapsinnhenting, som en aktiv handling, basert på et subjektivt behov, eller interesse hos de folkevalgte.

Frønes (2002) påpeker at problemet ligger i den enorme tilgangen på informasjon og utfordringen er å omdanne den til kunnskap. Han mener at den beste måten å gjøre det på, er gjennom samhandling og kommunikasjon med andre. Dette fordrer et engasjement hos de folkevalgte og et ønske om å omforme informasjon til kunnskap, for å kunne fatte de rette avgjørelser om god eierstyring. Gjennom intervjuene fikk vi kjennskap til en kunnskapsdeling og informasjonstilgang som skjer på bakgrunn av interkommunale samarbeid. Dette omhandlet rådmenn, ordførere og styremedlemmer i slike interkommunale samarbeid. Der foregikk det en utveksling og samhandling som gav økt kunnskapstilførsel.

I følge Simon (1976) behøver en kunnskap for å være i stand til å forme antagelser om fremtidige konsekvenser av valg av handlinger. Antagelsene baseres på tidligere erfaringer, samt informasjon om den nåværende situasjonen. De fleste respondentene gav inntrykk av at, hvis informasjon og informasjonsflyt fra selskapene hadde vært bedre, så ville eierstyringen fungere bedre. Da ville de folkevalgte hatt et bedre utgangspunkt for å ta stilling til eierstrategier. Dette stemmer overens med Brandtzæg et al. (2008) rapport som sier at forutsetninger for interesse for å eierstyre, er kunnskap om selskapene, deres målsetninger, rutiner for hvordan oppfølging og rapportering skal skje, samt kjennskap til hvordan de folkevalgte kan eierstyre. De fant også at folkevalgte etterlyser bistand knyttet til veiledningsmateriell og kompetansehevingstiltak. Illeris (2000) beskriver menneskets begrensede tankemessig kapasitet, samt evne til å bearbeide informasjon. Derfor må vi selektere og vi selekterer på bakgrunn av hva vi anser som viktig og nyttig informasjon. Men for å kunne anse noe som nyttig informasjon, må man ha interesse og dermed kan man sammenligne med en sirkel ,hvor det ene påvirker det andre. Og dette stemmer overens med funn vi har gjort i vår undersøkelse av utvalgte Nordlands-kommuner. Respondentene mener det burde være økt kunnskapstilførsel, men tilnærmet ingen etterspør dette.

6.3.3 Oppsummering av organisasjonsperspektivets forklaring på påvirkning av roller

Organisasjonens struktur og kultur har innvirkning på kommuneledelsen, KS og den folkevalgtes betraktninger på kunnskapstilførsel. Drøftingene setter fokus på den begrensede mulighet de folkevalgte har til å sette seg inn i informasjonen, som muliggjør det optimale vedtaket eller optimale eierstyringen. Den største begrensingen ligger i at de fleste er deltidspolitikere, samt den strukturen som ligger i kommunens organisering. De er begrenset

rasjonelle i sine handlinger og valg, og det optimale valget blir dermed erstattet med det som er godt nok.

Drøftingene viser viktigheten av å få tilført kunnskap, som kan sette de folkevalgte i stand til å ta inn over seg endringer i omgivelsene, som endrer vilkårene for selskapene de eier. Kunnskap gir forutsetninger for å øke interessen for eierstyring og kunsten er å omgjøre informasjon til kunnskap.

7.0 Konklusjon

Tema for studiet er kommunal eierstyring, som er konkretisert gjennom problemstillingen: Hvilke betraktninger ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner.

For å operasjonalisere problemstillingen, ble den utdypet gjennom to forskningsspørsmål; hva preger interessen for kunnskapstilførsel i eierstyring, og hva preger de utvalgte kommunenes kunnskapstilførsel innen eierstyring.

Empirien viste at det som preger interessen for kunnskapstilførsel, er at interessen er lav, at situasjoner innen eierstyring som oppstår øker interessen, at KS' vektlegging påvirker interessen, at målkonflikter øker interessen, at informasjonsflyt har innvirkning på interessen, samt at ordførers og rådmannens fokus på eierstyring preger interessen.

Empirien viste at selve kunnskapstilførselen innen eierstyring var preget av å være uformell og indirekte, og at den oppfattes som mangelfull.

Hovedfunn og svar på problemstillingen, er at de betraktninger kommuneledelsen har på valg av styring og styringssystemer, hva KS gjør i forhold til pådriverrollen, samt folkevalgtes betraktninger og interesse, ligger til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring for folkevalgte i et utvalg Nordlandskommuner.

Det er slik fordi betraktninger formes og påvirkes av institusjonaliserte roller, som blir til gjennom forventinger, erfaringer og rutiner. Det har etablert seg oppfatninger og handlingsmønstre over lang tid. Folkevalgte påvirkes også av responderingsplikten, som innebærer en plikt ut fra både ansvar og moral, til å respondere ovenfor ulike instanser og i ulike situasjoner. Denne plikten er sterk og innebærer noe mer enn ansvarsplikt. Roller påvirkes også av organisatoriske forhold. Det er ressurskrevende å hente inn informasjon og kunnskap for å vurdere konsekvenser av ulike handlingsalternativ. Folkevalgte blir tilsiktet rasjonelle i sine valg, siden de i hovedsak er deltidspolitikere.

Det vi fant ut betyr at kommunene i liten grad fokuserer på eierpolitikk og eierstrategi, og heller ikke kunnskapstilførsel innen eierstyring. Inntrykket respondentene gir, er at fokuset på

eierskap og eierstyring nok er økt noe de siste år, men det er lite som tyder på at kommunene har lagt eierstyringsperspektivet til grunn for kunnskapstilførsel innen eierstyring. Det er til en viss grad under utvikling eierskapsmeldinger i kommunene, men disse inneholder ikke vedtatt eierpolitikk eller eierstrategier for de ulike selskap, men er mer en opplisting av hva man eier, og oversikt over valgkomite og styrer. Det var ikke prioritert å utarbeide viktige styringsdokumenter, som eierpolitikk og selskapsstrategier. Slike dokumenter vil kunne sette gode rammer for folkevalgtes arbeid med eierstyring.

Hvilke implikasjoner dette har for praksis, er at informasjonsflyt og kunnskapstilførsel må bedres, da øker interesse og engasjement. Gjennom økt interesse, kan man endre institusjonell adferd. Dette gjelder både folkevalgt, politisk parti og kommune. I tillegg må det utvikles styringsdokumenter som eierpolitikk og eierstrategier. De folkevalgte er deltidspolitikere i et 4-års perspektiv. Med disse styringsdokumenter tilstede, vil de folkevalgte ha rammer som vil være til stor hjelp i å utøve eierrollen. Dermed vil de være bedre rustet for å utvikle og endre eierstrategier, tilpasset endringene i omgivelsene. En annen implikasjon er at KS må gjøres oppmerksom på å tilpasse sin folkevalgtopplæring, slik at folkevalgte og kommuneledelse blir gitt kunnskapstilførsel innen eierstyring, de opplever som tilfredsstillende.

Gjennom vårt studie fant vi mange forskjellige forskningsrapporter som omhandler kommunal eierstyring, men vi har ennå ikke funnet noen som har vinklet slik som i denne oppgaven, ved å gå bak emnet eierstyring og se på kunnskapstilførsel spesifikt. Det som imidlertid hadde vært interessant, er å forske på Kommunenes Sentralforbund, i forhold til å tilføre kommunene kunnskap innen eierstyring. Hva gjør KS for å bedre eierstyringen i kommunene.

Referanseliste

Bok:

Blaikie, Norman (1993): *Approaches to social enquiry*, Blackwell Publishers Ltd

Brunsson, Nils og Jacobsson, Bengt (1998): *Standardisering*, Nerenius & Santérus Förlag

Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy*, Chinchester: John Wiley & Sons

Busch, Tor, Johnsen, Erik , Vanebo, Jan Ole (2009): *Økonomistyring i det offentlige*, Universitetsforlaget

Busch, Tor (2013): *Akademisk skriving*, Fagbokforlaget

Frønes, Ivar (2002), *Digitale skiller Utfordringer og strategier*, Fagbokforlaget

Gårseth-Nesbakk, Levi og Kjærland, Frode, (2015) *Terraskandalen og norske kommuners innovative grep for å oppnå en dynamisk finansforvaltning* I Andersen, Ole Johan, Gårseth-Nesbakk, Levi og Bondas, Terese (2015): *Innovasjoner i offentlig tjenesteyting. Vågal reise med behov for allierte*, Fagbokforlaget, 147-172

Holme, Idar Magne og Solvang, Bernt Krohn (1996): *Metodevalg og metodebruk*, Tano A.S.

Illeris, Knud (2000) *Læring : aktuell læringsteori i spændingsfeltet mellem Piaget, Freud og Marx*, Oslo : Gyldendal akademisk

Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser*, Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar, Thorsvik, Jan (2007): *Hvordan organisasjoner fungerer*, Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar (2010): *Forståelse, beskrivelse og forklaring*, Høyskoleforlaget

Kommunenes Sentralforbund (2011): *Folkevalgt 2011- 2015 i kommunen*, Kommuneforlaget

March, James og Simon, Herbert (1993): *Organizations*, Blackwell Publishers

Mellemvik, Frode, Gårseth-Nesbakk, Levi, Mauland, Helge (2010): *Regnskap og budsjett i staten – en innføring* Cappelen Akademisk Forlag

Nielsen, Klaus (2005): *Institutionel teori*, Roskilde Universitetsforlag

Nyeng, Frode (2012): *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*, Fagbokforlaget

Nylehn, Børre (2005) *Ensom i flokk : institusjonaliseringen av organisasjonsfaget*

I Døving, Erik og Johnsen, Åge (red.) : *Organisasjonsteori på norsk*, Fagbokforlaget, 67-115

Scott, W Richard (1995): *Institutions and organizations*, Sage Publications

Simon, Herbert A. (1976): *Administrative behavior*, New York: The Free Press

Resch- Knutsen, Vibeke (2012), *Styring av kommunalt eide selskaper*, Kommuneforlaget

Rørvik, Kjell Arne (1998), *Moderne organisasjoner*, Fagbokforlaget

Wersig, Gernot (1971), *Information – Kommunikation – Dokumentation*, München – Pullack: Verlag Dokumentation

Artikler:

DiMaggio, Paul J and Powell, Walter W: *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.*

American Sociological Review, Vol 48, No 2 (April, 1983), pp 147- 160

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

Meyer, John W and Rowan, Brian: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*

American Journal of Sociology, Vol. 83, no 2 (sep., 1977), pp. 340-363

Ross, Stephen A.: *The Economic Theory of Agency: The Principals Problem*
American Economic Review, 1973, vol. 63, issue 2, pp 134-39

Sinclair, Amanda: *The Chameleon of Accountability: Forms and Discourses.*
Accounting, Organizations and Society, Vol 20, No 2/3, pp 219-237, 1995

Internettreferanser:

Marte Danbolt, "Savner kunnskap hos eierne", Kommunal Rapport, 22.juni 2011.

Hentet 5.mars 2015

http://kommunal-rapport.no/artikkel/savner_kunnskap_hos_eierne

KS 2010 "Anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll av kommunalt/
fylkeskommunalt eide selskaper og foretak". Redigert 3.november 2014. Hentet 3.mars 2015.

<http://www.ks.no/tema/Samfunn-og-demokrati1/Folkevalgtportalen/Eierskap/Anbefalinger-for-aktivt-eierskap/>

Lovdata 2014 "Aksjeloven". Hentet 5.april 2014. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>

NUES 2014 "Eierstyring og selskapsledelse". Hentet 5.april 2014.

<http://www.nues.no/no/forside/slideshow/Norsk+anbefaling+for+eierstyring+og+selskapsledelse.9UFRnS5O.ips>

SSB 2012. "Offentlige foretak". Hentet 5.april 2014. <http://www.ssb.no/stoff>

Nærings- og handelsdepartementet, (1997), Stortingsmelding nr. 61 "Om eierskap i næringslivet". Hentet 3. Mars 2015

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-61-1996-97-/id331614/>

Rapporter:

Bjørnsen, Hild Marte, Klaussen, Jan Erling, Winsvold, Marte, 2015: ”*Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*”, NIBR- rapport nummer 2015:1, Norsk Institutt for By og Regionsforskning

Bent Aslak Brandtzæg, Terje Kili og Ailin Aastvedt 2008 : ”*Eierskap Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*” , Arbeidsrapport nr. 7, Telemarksforskning - Bø

Gjertsen, Arild og Martiniussen, Knut, Nordlandsforskning 2006 ”*Styring og kontroll av kommunalt eide foretak*” NF-rapport nr 18/2006

Ringkjøb, Hans-Erik, Aars, Jacob, Vabo, Signy Irene 2008, ”*Lokalt folkestyre AS, Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*”, Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen

Winsvold, Marte (red.) 2013 ”*Veier til god lokaldemokratisk styring*”, NIBR-rapport nummer 2013:24, Norsk Institutt for By og Regionsforskning

Vedlegg 1 Intervjuguide

Folkevalgtopplæring i eierstyring av kommunalt eide foretak

Formålet med forskningen er å medvirke til økt kunnskap om hvordan folkevalgte får informasjon og kunnskapstilførsel til rollen å eierstyre kommunalt eide foretak. Det er tidligere gjort en del undersøkelser om eierstyring av kommunalt eide foretak, men så vidt vi har sett – lite kunnskap er innhentet om hva som preger folkevalgtopplæring i eierstyring. Forskningen gjøres ved intervjuer i 3 kommuner i Nordland, i henhold til intervjuguide nedenfor, og vil være anonymisert.

Datainnsamlingen vil være datagrunnlag i vår masteroppgaver ved MBA studiet ved Handelshøgskolen i Bodø. Vi vil under intervjuet bruke båndopptaker, samtidig som vi eventuelt tar notater. Alle intervjuer blir anonymisert og opptakene blir slettet, senest når masteroppgaven er levert 22.mai. Intervjuet varer ca. 1 time og avholdes på forhånd avtalt sted.

INTERVJUGUIDE

Tema: Folkevalgtopplæring og annen kunnskapstilførsel i eierstyring

1. Beskriv hvilken folkevalgtopplæring din kommune har mottatt innen eierstyring, beskriv gjerne hvilke tema som ble berørt, samt hvilke tema som eventuelt burde ha vært berørt?
2. Beskriv om folkevalgte mottar opplæring eller annen kunnskapstilførsel i eierstyring på andre måter enn som organisert folkevalgtopplæring? Er det emner du opplever som spesielt viktige?
3. Opplever du at eventuelle standarder, rutiner eller lignende det fokuseres på i folkevalgtopplæring og annen kunnskapstilførselen etterleves i praksis?
4. Etterspørres folkevalgtopplæring eller annen kunnskapstilførsel i eierstyring, hvis eventuelt ikke, hva tror du er årsaken til det?
5. Burde det eventuelt vært mer fokus på opplæring i og kunnskap om eierstyring?

Tema: Vektlegging og prioritering av slik opplæring

6. Beskriv hva som påvirker kommunens prioritering av fokus på folkevalgtopplæring og annen kunnskapstilførsel i eierstyring?
7. Hva tilsier eventuelt behov for å vektlegge slik opplæring og kunnskapstilførsel?

8. Blir vektlegging av folkevalgtopplæring og annen kunnskapstilførsel i eierstyring påvirket av hvordan andre kommuner har fokus og prioriterer?
9. Er det erfaringsutveksling i eierstyring med andre kommuner?

Tema: Eierstyring i praksis

10. Er det utarbeidet eierskapsmelding/eierstrategi for de ulike foretak, eventuelt en felles melding?
11. Er det utarbeidet en praksis eller rutiner for eierskapsstyring i kommunen?
12. Beskriv dine eventuelle refleksjoner omkring mulige situasjoner din kommune kan komme opp i som eier av foretakene?
13. Kan du beskrive det eventuelle bindeleddet (kommunikasjonspraksis/linjer) mellom foretakene og eier?
14. Kan du fortelle litt om hvordan dere får den informasjon dere vurderer som viktig å få fra foretakene som eier; eksempelvis utbyttmuligheter, kapitaltilførsler, behov for vedtektsendringer, styrekompetanse utvidelser, etc.?
15. Opplevs informasjonen god nok i forhold til å følge opp eieransvaret for å styre og kontrollere selskapet?
16. Reflekter gjerne omkring eierstyringsarbeidet, - er det like mye styring og kontroll?
17. Beskriv om dere har registrert mulige målkonflikter i grensesnittet forretning og forvaltning?

Tilleggsspørsmål rådmann:

Beskriv rollen du oppfatter å ha som administrativ leder i forbindelse med;

1. Folkevalgtopplæring og annen kunnskapstilførsel i eierstyring
2. Vektlegging og prioritering av slik opplæring og kunnskapstilførsel
3. Eierstyring i praksis

Med vennlig hilsen

Torill Nybakk og Tove Buschmann-Rise

Vedlegg 2 Oversikt informanter og intervju tidspunkt:

Kommune A:

Ordfører: mandag 16. Februar kl. 14

Rådmann: Mandag 16. Februar kl. 16

Folkevalgt 1: Mandag 2. Februar kl. 14

Folkevalgt 2: Torsdag 5. Mars kl. 0900

Kommune B:

Ordfører: Mandag 9. Februar kl. 14

Rådmann: Mandag 9. Februar kl. 1530

Folkevalgt 1: Mandag 9. Februar kl. 0900

Folkevalgt 2: Mandag 9. Februar kl. 12

Kommune C:

Ordfører: Fredag 6. Mars kl. 0830

Rådmann: Fredag 6. Mars kl. 1000

Folkevalgt 1: Tirsdag 24. Februar kl. 1130

Folkevalgt 2: Tirsdag 24. Februar kl. 1800

Vedlegg 3 Omfang intervjuer:

Antall respondenter: 12

Totalt antall spørsmål i intervjuguiden	Gjennomsnittlig antall ord per intervju	Gjennomsnittlig intervjulengde	
	3980 - 8794	34 - 82	
17 (+3, for rådmenn)	5473	57	
Sum:	65677 ord	682 minutter	