

Tendai Kuleya Kittilsen

**Hva er ulemper og fordeler med
organisering av kommunale oppgaver i
egenregi og i interkommunalt samarbeid
(IKS)?**

Masteroppgave i Styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2017

Forord

Når man setter i gang med en masteroppgave, er det en fordel at man ikke vet hvor mye arbeid dette medfører. Veien blir til mens man går, men her har jeg vært inne på mange sideveier og avstikkere som ikke førte til noe. Det har vært en lang tur, men den har også vært interessant og lærerik. Moren min er sekretær for rådmannen i Kwekwe, Zimbabwe og har snakket mye om kommunen. Selv har jeg ikke arbeidet i en kommune, men er veldig interessert i hvordan lokalsamfunnet fungerer.

Først og fremst vil jeg takke veilederne: Mary Ann Stamsø og særlig Kristoffer Kolltveit for uvurderlig bistand og rettleiding.

Jeg vil også rette en takk til bibliotekets personale på Høgskolen i Oslo og Akershus og biblioteket på Universitetet i Oslo.

Mine respondenter i intervjuundersøkelsen skylder jeg også en stor takk for åpenhjertige og interessante samtaler.

Så vil jeg takke familien min som har vist stor tålmodighet under arbeidet; jeg har hatt mindre tid til sønnen min, Kudakwashe Kidwell, enn jeg har ønsket.

Jeg setter stor pris på Aslak, Karin og Bjørn for oppmuntring, motivasjon, støtte og hjelp med språket. Det har vært mange og heftige diskusjoner.

Til sist vil jeg takke min arbeidsgiver, Universitetet i Oslo, Eiendomsavdelingen, for å gi meg anledning til å studere videre og gi meg fri til å delta på undervisning, til forberedelser og eksamen i disse tre årene.

Oslo, den 2. mai 2017

Tendai Kuleya Kittilsen

Sammendrag

Min oppgave handler om utførelse av kommunale oppgaver organisert som egenregi eller i interkommunale selskaper (**IKS**). For å finne ut av fordeler og ulemper valgte jeg flermetodedesign. Jeg laget to analyser: en intervjuundersøkelse av Nedre Romerike Brann- og redningsvesen IKS (**NRBR IKS**) som jeg vurderer som «best practice». Her brukte jeg en intervjuguide og snakket med åtte respondenter. Den andre var en dokumentanalyse av en rekke revisjonsrapporter som beskriver situasjonen i norske IKS-er generelt. Denne sammenligningen skulle vise om det var en avstand mellom «best practice» og vanlig IKS-drift.

Formålet med oppgaven var å belyse fordeler og ulemper ut fra kriteriene økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning.

Funnet fra NRBR IKS var eierne her hadde etablert et eierstyringssekretariat som sørget for at alle saker ble forberedt for etterfølgende politisk behandling i kommunene. Systemet var tydelig godt gjennomtenkt og blir overvåket av rådmannskollegiet.

Når det gjelder revisjonsrapportene var det 72 funn. Fire uten bemerkninger fra revisjonens side, for de øvrige 68 var stort sett større og noen mindre mangler ved eierstyringen. En rapport fra Telemarksforskning som dekket 89 revisjonsrapporter bekreftet også store mangler ved eierstyringen.

Konklusjonen var derfor at det ser ut til at IKS-ene i sin alminnelighet drives med unødvendig store kostnader, dårlig styring og «demokratisk underskudd», mens det ikke kan sies noe om kvaliteten. På den annen side har eierne av NRBR IKS etablert et system som langt på vei løser disse problemene, selv det heller ikke her er problemfritt.

Abstract

My thesis is about how the municipal sector organizes the execution of its services: in-house or through an Inter-municipal Company (IKS). To identify the advantages and disadvantages I chose a Multi Method Design. I made two analyses. The first is a case study of the IKS Fire Brigade of Nedre Romerike district which I consider as a “best practice” issue. The second is a document analysis of a series of audit reports dealing with the situation in Norwegian IKS’s in general. The aim was to find if it is a difference between the Best Practice case and the normal IKS’s.

The criteria for measuring this were economy/efficiency, quality, steering possibilities and democratic influence. Among the 72 observations only 4 were without remarks from the auditors, while 68 had a series of discrepancies. A report from Telemark Research which covered 89 audit reports confirmed the findings.

The conclusion was therefore that the IKS in general generate unnecessary costs, inadequate management and a “democratic deficit”; they were silent on the quality issue. On the other side the owners of the IKS Fire Brigade of Nedre Romerike have established a system solving these problems, although even this cooperation is not without problems.

INNHALDFORTEGNELSE

FORORD	I
SAMMENDRAG	II
ABSTRACT	III
INNHALDFORTEGNELSE	1
FIGURLISTE	2
1. INNLEDNING	1
1.1. BAKGRUNNEN FOR VALG AV TEMA	1
1.2. FORSKNINGSSPØRSMÅL	2
1.3. HYPOTESER	2
1.4. AVGRENSNING OG PRESISERING AV PROBLEMSTILLINGEN	3
2. TEORETISK RAMMEVERK	5
2.1. ORGANISERING AV KOMMUNALE TJENESTER	5
2.1.1. <i>Interkommunalt selskap (IKS)</i>	6
2.1.2. <i>Vertskommunemodellen</i>	8
2.2. ØKONOMISTYRING OG KONTROLL AV VIRKSOMHETER	8
2.3. FORDELER OG ULEMPER I FORHOLD TIL EFFEKTIVITET, KVALITET OG DEMOKRATI	11
2.3.1. <i>Effektivitet og kvalitet</i>	11
2.3.2. <i>Økonomisk effektivitet og transaksjonskostnader</i>	12
2.3.3. <i>Styring, demokrati og prinsipal og agentteori</i>	16
3. METODE	21
3.1. BEGRUNNELSE FOR VALG AV METODE	23
3.2. FORSKNINGSDESIGN	23
3.3. DOKUMENTANALYSE	24
3.4. REPRESENTATIVITET, VALIDITET OG RELIABILITET	24
3.4.1. <i>Representativitet</i>	25
3.4.2. <i>Validitet</i>	25

3.4.3. Reliabilitet.....	25
4. EMPIRI/UNDERSØKELSER	27
4.1. FUNNENE FRA INTERVJUUNDERSØKELSEN.....	28
4.2. DOKUMENTANALYSE AV RAPPORTER OM EIERSKAP MV. FRA REVISJONER/KONTROLLUTVALG.....	31
4.3. FUNN FRA REVISJONSRAPPORTENE: MANGLER OG NEGATIVE FUNN	32
5. DISKUSJON	35
5.1. FUNN FRA UNDERSØKELSENE AV NRBR IKS.....	36
5.2. FUNN FRA DOKUMENTANALYSEN	38
5.3. ORGANISERING AV KOMMUNALE TJENESTER.....	39
5.4. ØKONOMISK EFFEKTIVITET OG TRANSAKSJONSKOSTNADER	39
5.5. KVALITET.....	41
5.6. STYRINGSMULIGHETER	42
5.7. DEMOKRATISK PÅVIRKNING	43
5. KONKLUSJON	44
LITTERATURLISTE:	48
LOVER, FORSKRIFTER OG ANDRE BESTEMMELSER	50
LISTE OVER REVISJONSRAPPORTER.....	51
APPENDIKS.....	53
VEDLEGG 1	53
VEDLEGG 2	55
VEDLEGG 3	58
VEDLEGG 4.....	59
Figurliste	
Figur 1: Eierstyring av IKS-er.....	7
Figur 2: Funn fra revisjonsrapporter	32

1. Innledning

1.1. Bakgrunnen for valg av tema

Kommunene i Norge har i stadig større grad fått anledning til å organisere hvordan de vil ivareta virksomheten. Tidligere skjedde så godt som alt i egenregi. Egenregi er den tradisjonelle organiseringen hvor tjenestene produseres av en avdeling i kommunen. Avdelingen ledes av en etatsleder, som sorterer under rådmannen. Rådmannen er daglig leder for kommunens administrasjon og står ansvarlig overfor kommunestyret. Her er det relativt klare styringsformer og - regler og en organisasjonsform som har vart i snart 200 år.

Det har også utviklet seg stadig mer interkommunalt samarbeid fordi kommunene har ment at det er stordriftsfordeler dersom visse oppgaver utføres sammen med naboene. Dette er gjerne vann- og avløpsverk, renovasjon, brannvesen og feiervesen. Tidligere ble dette organisert som aksjeselskap og andelslag. I 1999 kom lov om interkommunale selskaper (IKS) som ga interkommunalt samarbeid en «skreddersydd» organisasjonsform som skulle avløse andre organisasjonsformer. Et IKS er et selskap hvor eierne er kommuner, fylkeskommuner og andre IKS-er, men slik at eierne har fullt ansvar for IKS-ets økonomi. Hvis det er begrenset ansvar kan IKS-formen ikke brukes. Private eiere og staten kan ikke delta (IKS loven § 1).

I tillegg til IKS har kommuner hatt flere typer formalisert samarbeid. Dagens ca. 850 formelle samarbeid i Norge fordeler seg omtrent likt mellom kommuneloven (kl) § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale AS-er samt IKS-er (Kommuneloven av 1992). Slikt formelt samarbeid er nedfelt i kontrakter mellom avtalepartnerne. Avhengig av type samarbeid regulerer også lover og forskrifter samarbeidet. Kommunene kan også konkurranseutsette sine tjenester. Konkurransetsetting innebærer at produksjonen av en offentlig tjeneste settes ut på anbud. Både private og offentlige virksomheter kan levere tilbud (Busch, mfl. 2015, 253). Med dette delegerer kommunen myndigheten til å utføre tjenesten til den som får kontrakten. Men kommunen kan ikke delegere bort sitt ansvar for at tjenesten utføres som den skal. Nye organisasjonsformer fører derfor til nye problemer.

Av tidligere forskning kan nevnes Dag Ingvar Jacobsen, som er en sentral forfatter når det gjelder interkommunalt samarbeid. I 2010 utarbeidet han en rapport om interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og i 2014 boken «Interkommunalt samarbeid i Norge». Interkommunalt er ikke bare et spørsmål om stordriftsfordeler og effektivitet, men også

spørsmål om behov for sammenslåing av kommuner (Jacobsen 2012, 32). Formålet med min masteroppgave er å se på ulemper og fordeler når det gjelder forskjellen mellom IKS-er og egenregi når det gjelder:

- Økonomi/effektivitet: hva er det gunstigste alternativet?
- Kvalitet: hva gir best kvalitet?
- Styringsmessig: hva er den enkleste styringsmåten?
- Demokrati: hvilket alternativ gir den beste folkevalgte påvirkning?

Problemstillingen er interessant for meg på grunn av omtalen om problemer i offentlig forvaltning, slik som vannverkskandalen på Nedre Romerike og søppelskandalen i Oslo. Jeg har foretatt to undersøkelser. Den ene er NRBR IKS ved bruk av intervjuundersøkelse. Den andre er gjennomgang av de revisjonsrapporter om eierstyring av IKS-er som jeg har klart å finne på nett. Her har jeg anvendt dokumentanalyse. Formålet med dette var å identifisere fordeler og ulemper med IKS og egenregi etter de fire kriteriene som er nevnt foran.

1.2. Forskningsspørsmål

Følgelig har jeg valgt denne formulering av forskningsspørsmålet:

Hva er ulemper og fordeler med organisering av kommunale oppgaver i egenregi og i interkommunalt samarbeid (IKS)?

I denne prosessen vil jeg sammenligne økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning når en oppgave utføres av en kommunal etat (egenregi) eller av en IKS organisert virksomhet.

1.3. Hypoteser

På grunnlag av presseomtale, offentlige diskusjoner og tidligere forskning har jeg kommet frem til følgende hypoteser:

H1: Økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning blir bedre ved egenregi (kommunal etat eller vertskommune).

H2: Økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning blir bedre med IKS.

Enten er hypotese H1 riktig, eller så er hypotese H2 riktig. Men det er fire kriterier som er stilt opp og disse må avveies mot hverandre. For eksempel kan det tenkes at styringsmuligheter og demokratisk påvirkning er best ved egenregi, mens økonomi/effektivitet og kvalitet er best ved IKS. Da må man «vekte» disse kriteriene mot hverandre: hva er viktigst?

1.4. Avgrensning og presisering av problemstillingen

Oppgaven begrenses til å se hva en kommune bør ta med i sine betraktninger når man endrer organisasjonsformen fra egenregi til et IKS. Her skal jeg sammenligne fordeler og ulemper mellom de to alternativene. Når det gjelder kommunens behov for styring og kontroll vil det være varierende muligheter for hvordan dette kan ivaretas og hvilke vanskeligheter som måtte oppstå.

Jeg kan ikke undersøke alle 230 IKS-er i Norge. Følgelig vil jeg velge noen «representative» personer innenfor et IKS. Det må være folk med lang erfaring, både som politikere i kommunen og som styremedlemmer eller representantskapsmedlemmer i IKS-et foruten rådmenn.

Her har jeg valgt NRBR IKS som case. Årsakene til dette er i hovedsak tre. Den første er en utbredt oppfatning at det for selvkostområdene (vann, avløp, renovasjon) er liten interesse for å kontrollere IKS-ene fordi alle kostnader dekkes av publikum. Følgelig påvirkes ikke kommuneøkonomien som sådan. Den andre er at kostnadene ved et brannvesen går rett inn i kommuneøkonomien. Hvis brannvesenet skal ha mer penger, må noen andre få mindre og dette kan gå ut over skole, pleie og omsorg osv. Den tredje grunnen til å velge NRBR IKS er at eierne har sin egen vannverkskandale ferskt i minne. Dette bør ha hatt effekt på hvordan de etterpå ivaretar sine eierinteresser.

Det første NRBR IKS ble etablert i 1. januar 1992 da Skedsmo, Rælingen og Lørenskog gikk sammen om et brannvesen. 1. januar 2014 slo brannvesenene Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS, Østre Romerike brann- og redningsvesen IKS, Nittedal brannvesen og Aurskog-Høland brannvesen seg sammen slik at det ble syv eiere. NRBR har ca. 190 stillingshjemler fordelt på 4 avdelinger: operativ avdeling, forebyggende avdeling med feierseksjon og tilsynsseksjon, Romerike 110-sentral og stabsavdelingen.

Jeg vil se på økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning i NRBR IKS, sammenlignet med hvordan tilsvarende funksjoner fungerer i en kommunal etat.

Ved å velge et brannvesen mener jeg å eliminere den feilkilde som måtte ligge i eiernes mulige manglende interesse for selvkostområdene.

Når det gjelder IKS-er generelt har de kommunale revisjonene som oppgave å utføre eierkontroll og forvaltningsrevisjon. Her finnes det mange rapporter. Disse kan antagelig gi svar på om kommunene er aktive eiere. Dette innebærer at de ivaretar brukernes interesser, de kommunale eierne er samkjørt og enige eller at manglende eierstyring i denne organisasjonsformen har negative virkninger i forhold til økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning.

Oppgaven inneholder først en gjennomgang av relevant teori på området, deretter beskrivelse av de metoder jeg har brukt og hvorfor. Så følger undersøkelsene som er intervju av åtte respondenter, gjennomgang av dokumentanalyse fra revisjoner og kontrollutvalg og funn fra revisjonsrapportene. Til slutt kommer diskusjon og konklusjon.

I korthet fant jeg at NRBR IKS ble styrt og drevet på en måte som jeg tror er optimal når det gjelder et IKS med syv eierkommuner. Hva angår de øvrige IKS-ene, ga dette et lite oppløftende inntrykk. Styring og demokratisk påvirkning var stort sett fraværende: de fleste eierne distanserte seg fra IKS-ene som derved kunne gjøre hva de ville. Hvilket kan innebære ukontrollert kostnadsøkning og i verste tilfelle korrupsjon. Min anbefaling er derfor at disse IKS-ene tar eksempel fra eierstyringen av NRBR IKS.

2. Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet skal jeg gjennomgå relevant teori. I de etterfølgende kapitler vil jeg så henvise til det teoretiske rammeverk som er referert. Jeg begrenser teorien til det som er nødvendig for min oppgave.

2.1. Organisering av kommunale tjenester

Kommunale tjenester kan utføres og organiseres på flere måter. Inntil nylig ble kommunale tjenester normalt utført i egenregi, det vil si av kommunen selv. Tradisjonell organisasjonsform er en kommunal institusjon etter kl § 11. Det er to adskilte sider: den administrative og den politiske. Et viktig prinsipp er at disse skal være adskilt med en utøvende og en besluttende og kontrollerende instans. På den administrative side er rådmannen øverst, under ham etats- eller enhetsledere, under disse igjen avdelinger med sine ledere og nederst vanlige ansatte. På den politiske side er ordfører øverst. Ordføreren er også leder av formannskapet og kommunestyret. Under eller parallelt med formannskapet finner en de politiske utvalg. Nederst er de vanlige kommunestyremedlemmene. Kommunestyret som kollegium er den øverste politiske myndighet, og beslutninger fattes vanligvis med simpelt flertall. Fordelingen mellom administrasjon og politikk er at administrasjonen utreder og foreslår, og når politikken har fattet sine vedtak, sørger administrasjonen for at disse blir iverksatt (KS 2002, 22 – 23).

Alle kommuner har et kontrollutvalg som er valgt av kommunestyret for en valgperiode. Ifølge forskrift for kontrollutvalg § 4 skal kontrollutvalget *«føres det løpende tilsyn og kontroll med den kommunale forvaltningen på vegne av kommunestyret.....,herunder påse at kommunen har en forsvarlig revisjonsordning»*. Kommuneloven § 77 nr. 4 omhandler utvalgets ansvar for forvaltningsrevisjon og nr. 5 om at det gjennomføres kontroll med kommunens eierinteresser i selskaper. Kommunene bør ha en strategi for sine eierinteresser. Kontrollutvalget bør derfor utfordre kommunestyret på denne rollen, slik at kommunen blir en god og bevisst eier av sine virksomheter (Resch-Knudsen 2007, 46 - 47). I løpet av valgperioden skal kontrollutvalget legge fram en plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjon (Kontrollutvalgsforskriften) § 10 og for gjennomføring av selskapskontroll § 13. Planene skal vedtas av kommunestyret, som i egenskap av kontrollutvalgets overordnede organ kan tilføye og fjerne elementer i forslagene. Alle kontrollutvalg skal ha et uavhengig sekretariat som verken er tilknyttet kommuneadministrasjonen eller kommunens revisor, men som er direkte underordnet

kontrollutvalget. Etter forskriften § 20 skal sekretariatet «*påse at de saker som behandles av kontrollutvalget er forsvarlig utredet og at utvalgets vedtak blir iverksatt*».

Når kommunen vurderer en annen organisasjonsform enn den tradisjonelle, kan det være fordi man ønsker å gi ledelsen av en virksomhet en mer selvstendig stilling i forhold til kommunens administrative og politiske organer. Særlig gjelder dette der man mener virksomheten fungerer bedre med større forretningsmessig frihet og bedre markedsorientering av virksomhetens ledelse. For virksomheter som konkurrerer med private vil dette være aktuelt (Resch-Knudsen 2007, 19).

Jeg vil i det etterfølgende redegjøre for de aktuelle organisasjonsformer for denne oppgave.

2.1.1. *Interkommunalt selskap (IKS)*

Samarbeidet mellom flere kommuner og fylkeskommuner kan organiseres som IKS etter lov av 29.1.1999 nr. 6 «IKS-loven». Deltakere kan også være andre IKS-er. IKS-er er egne rettssubjekter som rettslig og økonomisk er skilt fra eierkommunene. IKS har egen formue og inntekter og svarer selv for sine forpliktelser. (KS 2002, 28 – 4. avsnitt). Likevel har eierne et ubegrenset ansvar for sin andel av IKS-ets samlede forpliktelser. Dette er i motsetning til AS, hvor ansvaret er begrenset til den kapital som er skutt inn (KS 2002, 28 – 5. avsnitt).

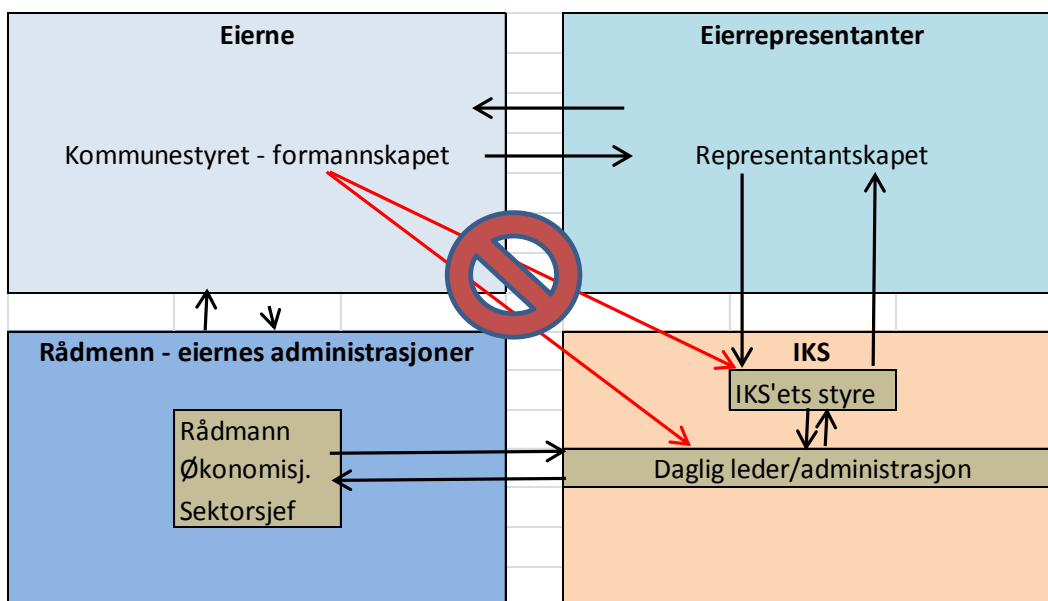
Det inngås en selskapsavtale mellom eierne. Denne avtalen er grunnlaget for IKS-ets virksomhet og gir rammene for driften. Dette tilsvare vedtektene for kommunalforetak (**KF**) og aksjeselskap (**AS**).

Representantskapet er IKS-ets øverste organ. Den enkelte eier må derfor utøve sitt eierskap indirekte gjennom sine medlemmer i representantskapet. En kommune som eier kan altså ikke utøve myndighet direkte overfor IKS-et. Hver eier skal ha minst et medlem og minst like mange varamedlemmer som faste medlemmer. Fullmakt kan ikke gis fra et medlem til et annet til å representere ham i representantskapet. Følgende oppgaver tilligger representantskapet: fastsettelse av regnskapet, vedtak av budsjett og økonomiplan, valg av revisor, vedtak av pantsettelse av fast eiendom samt større investeringer. I selskapsavtalen kan det bestemmes at visse saker som ellers hører under styrets myndighet må godkjennes av representantskapet (Resch-Knudsen 2007, 23). Representantskapet må imidlertid vedta budsjett (og økonomiplan) innenfor de rammer for tilskudd som eierne har vedtatt.

Styret representerer IKS utad og har tilsynet med den daglige ledelse av IKS. Styret er underlagt representantskapet og følger de instruksjoner som representantskapet gir. Styrets myndighet er også begrenset av selskapets formål, selskapsavtalen og selskapets årsbudsjett. Styret har også arbeidsgiveransvaret for selskapet. Styret skal ha minst tre medlemmer som velges av representantskapet, men minst fem hvis de ansatte har styrepresentasjon. De ansettes rett til styremedlemmer forutsetter at det er minst 30 ansatte i IKS. Hvis ikke, gjelder kommunelovens bestemmelser om ansattes møterett.

Daglig leder står for den daglige driften av selskapet. Styret ansetter daglig leder med mindre selskapsavtalen legger dette til representantskapet. Som øverste leder for IKS administrasjon står daglig leder til ansvar overfor styret. Utad representerer daglig leder og styret IKS (Resch-Knudsen 2007, 24)

Forholdet mellom IKS og eierne, eiere og eierrepresentanter, administrasjonen hos eierne og IKS osv. er en komplisert og omfattende affære. På grunnlag av gjennomgang av litteratur, lovverk og annen informasjon har jeg utarbeidet følgende skisse for prinsippene omkring eierstyring av IKS:



Figur 1: Eierstyring av IKS-er.

Bemerk kommunikasjonslinjene: den eiermessige og politiske styring skjer fra kommunestyret og formannskapet via representantskapet til styret. Den administrative kontakt går fra rådmannen til daglig leder, men rådmannen har ingen instruksjonsmyndighet overfor

daglig leder. Direkte kontakt mellom politikere og IKS-ets styre eller administrasjon skal ikke forekomme. «Tjenestevei» skal følges.

2.1.2. *Vertskommunemodellen*

I 2007 ble kommuneloven endret slik at en eller flere kommuner kan delegere ansvaret for en oppgave til en annen kommune. Dette kan gjøres på det administrative nivået, men også på det politiske, ved at det opprettes en egen nemnd for samarbeidet. Vertskommunesamarbeidet reguleres i kl § 28 – 1a til § 28a – 1c. I 2012 kom det også til bestemmelser i § 28 om samkommuner. Mens vertskommunesamarbeid var beregnet på enkelt oppgaver er samkommune en egen kommuneform med eget styre og egen administrasjon som åpner for et bredere samarbeid på flere felt (Jacobsen 2014, 81).

Det er tre begreper i kommuneloven som gjelder denne organiseringen: vertskommune, samarbeidskommuner og deltakerkommunene. Vertskommunen har fått delegert myndighet fra samarbeidskommunene. Deltakerkommunene er alle som er med i samarbeidet. Vertskommunen + samarbeidsarbeidskommuner = deltakerkommuner (KS 2013, 7).

I et administrativt samarbeid delegerer rådmannen i en kommune deler av sin myndighet til rådmannen i en annen kommune. Den kommune som utfører oppgaven har derved ansvaret for oppgaven og betegnes som vertskommune, mens de andre kommunene er samarbeidskommuner. Arrangementet reguleres i en avtale som omfatter hvem som deltar, hvilken kommune som er vertskommune, hva slags oppgaver som er delegert, hvordan økonomien skal fungere mellom kommunene og hvordan informasjon om virksomheten skal skje. Grunnlaget er politiske vedtak i samarbeidskommunene hvor rådmennene gis instruks om å etablere ordningen. Delegering av myndighet betyr ikke at man gir fra seg myndighet, den kan når som helst tilbakekalles. Dette henger også sammen med at en kommune ikke kan organisere seg bort fra sitt ansvar for en oppgave. Selv om oppgaven er satt bort, er det fortsatt «hjemkommunens» ansvar hvordan oppgaven utføres. Hvis det klages på et vedtak fattet av vertskommunen, er klageinstansen «hjemkommunen» (Jacobsen 2014, 91-92).

2.2. **Økonomistyring og kontroll av virksomheter**

Figur 1 viser instansforholdene mellom kommunene som eiere og et IKS. Når det gjelder mulighetene for å kunne påvirke og styre økonomi/effektivitet og kvalitet, er det viktig å kjenne til teorien omkring dette.

Økonomistyring er en organisatorisk atferd som ledelse for å oppnå økonomiske mål.

Styringen er avhengig av de individer, grupper og organisasjoner som er involvert. Noen har et budsjettansvar, andre har bare ansvaret for sitt eget arbeid innen organisasjonen. Hvordan man organiserer seg og fordeler arbeidet vil variere fra virksomhet til virksomhet.

Man kan også dele økonomistyring inn i fire deler: målstyring, regelstyring, verdistyring og markedsstyring (Busch, mfl. 1994, 41 – 42). I denne sammenheng tar jeg utgangspunkt i mål- og resultatstyring.

Ansvar for økonomistyring og kontroll av virksomheten ligger hos styret. I kommuner er dette kommunestyret og i et IKS er det IKS-ets styre. Økonomi og økonomistyring i kommunene er regulert i kapittel 8 i kl: Økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. Rådmannens plikter som leder av kommunens administrasjon fremgår imidlertid av kl § 23. Kl kapittel 12 omhandler internt tilsyn og revisjon.

IKS-loven § 13 gjelder styrets forvaltning- og tilsynsansvar. Dette går ut på at styret har ansvaret for forvaltningen av selskapet og en tilfredsstillende organisering av virksomheten. Det skal også påse at selskapet drives i samsvar med selskapsformål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og bestemmelser fastsatt av representantskapet. Styret skal også påse at regnskap og formuesforvaltning er betryggende kontrollert. Det er også styrets ansvar å føre tilsyn med daglig leder og den måten vedkommende utfører sin lederrolle på (Resch-Knudsen 2007, 81 - 83).

Til forskjell fra tradisjonell styring legger mål- og resultat styring (**MRS**) vekt på resultatene og ikke på innsatsen av ressurser eller regelverket (Busch, mfl. 1994, 195). MRS er et viktig element i styringen økonomi, effektivitet og kvalitet i en vertskommune eller et IKS. MRS kan brukes på mange områder. Når dette verktøyet har fått så stor utbredelse, henger det sammen med at det gir et bedre kunnskapsgrunnlag når det gjelder effektene av produksjonen i form av resultater og virkninger. Videre er det nyttig for planlegging og gjennomføring av opplæring og omstilling av forvaltningen foruten å gi innsyn i hva offentlig sektor foretar seg. På denne måten er MRS et verktøy som kan brukes til å løse problemer som agentteorien påpeker at kan oppstå ved desentralisering. Betegnelse MRS brukes som et samlebegrep for målstyring, overvåking og sammenligninger. Mens mål og resultat er styringsparametere som tilhører andre rapporteringssystem.

Peter Drucker utga i 1954 boken «The practice of Management» hvor begrepet «Management by Objectives» (Målstyring med fokus på resultater) ble introdusert. Drucker bygget dette blant annet på utvikling i store amerikanske foretak som DuPont og General Motors i 1920 – årene. Mål- og resultatstyring ble i Norge innført i Televerket omkring 1980, Oslo kommune i 1987, forskjellige forsøk i norske kommuner fra midten av 1980 – tallet og vedtatt innført i statsforvaltningen av Stortinget i 1987 – obligatorisk for alle statlige virksomheter fra 1990.

Drucker postulerte blant annet at «Det viktigste er hva som er riktig ledelse, ikke hvem som har rett». Ledelse er å styre mot et mål. Måltrettet ledelse er en prosess med tre elementer:

- En felles forståelse av situasjonen, herunder hvilke mål virksomheten setter seg.
- Deltakelse: medarbeiderne må være enig i og forstå hvilke resultater eller mål som skal oppnås og det personlige ansvar og forpliktelse for den enkeltes bidrag for å nå målene.
- Vurdering av resultatene i forhold til de oppsatte målene.

Drucker var økonom, men opptatt av praktisk styring. Etter hans mening passet ikke teorien om det økonomiske mennesket med fokus på klare definerte mål. Ledelsen må derfor avveie mellom forskjellige områder som må fungere godt. Følgelig må styring gjennomføres ved å formulere et sett klart definerte målsettinger, men slik at deltakerne er enig i disse og at de er realistiske. Dette er nødvendig fordi ledelsen mangler tilstrekkelig informasjon og fordi ledelse er å oppnå resultater gjennom andre. Målstyring og selvkontroll er derfor viktig (Ladegård og Vabo 2010, 184).

Alle kommuner og fylkeskommuner er pålagt å utarbeide økonomiplaner etter kl § 44. En økonomiplan er et fireårs budsjett¹. Økonomiplanene rulleres hvert år, men en vedtatt økonomiplan er ikke et vedtak eller pålegg om å utføre bestemte tiltak. Det er kun vedtak av årsbudsjettet som er bindende for kommuner og fylkeskommuner etter kl § 45. Rapportering skal skje til Statistisk Sentralbyrå hvert år etter kl § 49 («Kostra», som er en forkortelse for KOMmuneSTatRAPportering). Utover kravene i kl § 46 om budsjettets innhold foreligger det ikke krav fra statens side om bruk av mål- og resultatstyring i den interne økonomistyring. Selv om det ikke er obligatorisk bruker mange kommuner og fylkeskommuner formelle mål- og resultatstyringsverktøy (Johnsen 2015, 34-35).

¹ Kommuneloven § 44.

For IKS-er pålegger IKS loven i § 20 at det skal utarbeides økonomiplaner som rulleres hvert år og i § 18 at det er representantskapet som skal vedtas årsbudsjett. Imidlertid er det et spesielt forhold å ta hensyn til. Representantskapet står ikke fritt til å vedta IKS-ets budsjett. Her må representantskapet rette seg etter de rammer som de respektive eiere har fastsatt. Årsaken til dette er at der det er tilskudd til IKS-et fra eiernes side, er tilskuddet en del av eierkommunenes budsjetter. Ettersom «kommunestyrets selv» vedtar budsjettet, og «selv» innebærer en delegasjonssperre, kan ikke IKS-ets representantskap vedta et gyldig budsjett før kommunenes budsjettvedtak foreligger. Dette begrenser IKS-enes økonomiske selvstendighet, vel å merke dersom de er avhengig av tilskudd fra eierkommunene.

I forhold til hypotesene kan det være best for etaten å være en del av en kommune, fordi et IKS har flere eiere, og det blir gjerne den eier som vil betale minst som bestemmer tilskuddet. Men i forholdet mellom vertskommune og IKS, kan dette komme likt ut.

2.3. Fordeler og ulemper i forhold til effektivitet, kvalitet og demokrati

Det kan være generelle forskjeller mellom de to alternative organiseringene egenregi og IKS når det gjelder økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning.

2.3.1. Effektivitet og kvalitet

Effektivitet går på ressursbruk og kostnader, altså forholdet mellom produksjonsverdi og ressursinnsats. Man ønsker mest mulig verdi for minst mulig innsats. I private bedrifter fremkommer dette som overskudd eller underskudd i regnskapet og er derfor helt avgjørende for bedriften. I offentlig virksomhet uten markedseksposering er dette vanskeligere. Man kan imidlertid bruke indikatorer som bench marking (Busch, mfl. 1994, 55).

Dersom effektivitet forstås som innsparing i form av redusert innsats, reiser spørsmålet seg om hvordan innsparing skal tas ut. Styret vil mene at besparelsen skal tilføres budsjettet, slik at man kan bruke pengene der behovet er størst. Innen tjenesteorganisasjonen kan man heller ønske å øke kvaliteten på tjenestene, altså «out-put».

En undersøkelse i et produksjonssamarbeid mellom kommuner viser imidlertid at besparelsene ikke tilbakeføres til kommunene, men tas ut til fordel for fagmiljø, kvalitet og kontinuitet. I denne undersøkelsen ble § 27-samarbeid valgt fordi transaksjonskostnadene ved IKS eller kjøp fra andre (kommuner) var for høye (Jacobsen, mfl. 2010, 74 – 75).

Kvalitet går på robusthet og kompetanse i produksjonen. En større enhet antas normalt å være bedre stillet enn en mindre enhet. Større enhet kan imidlertid også oppnås dersom flere kommuner samarbeider uten å legge tjenestene inn i et IKS (Jacobsen, mfl. 2010, 65). Kvalitet er imidlertid også et begrep som går på «out-put» - siden, i motsetning til «in-put» siden, slik dette er beskrevet over. Tjenestenes kvalitet kan uttrykkes med brukertilfredshet med den begrensning at dette gjelder i forhold til den standard som faktisk tilbys. Tilfredshet i forhold til den enkeltes ønsker eller behov er noe annet.

Kvalitet kan være en begrunnelse for et samarbeid hvis tjenesten er avhengig av kostnadskrevende innsatsfaktorer som kan være vanskelig for en mindre organisasjon å få tak i. Et eksempel vil være spesialutstyr til bruk under branner. Utstyret brukes sjelden og kan neppe forsvares innkjøpt til et lite brannvesen, men dersom flere brannvesen slår seg sammen, kan det realiseres.

Etablering av et fagmiljø er vanskelig eller også umulig når organisasjonen er liten, men fullt mulig og økonomisk forsvarlig når flere samarbeider. Å tiltrekke seg høyt kvalifiserte fagfolk kommer i samme situasjon. De som går inn for sammenslåing av kommuner bruker som argument at små kommuner ikke er robuste nok, det må større enheter til. Men her kan det sies at et IKS kan gjøre den enkelte kommune mer robust, uten at kommunene må slå seg sammen (Jacobsen 2014, 44 - 45).

Utfordringer for effektivitet i egenregi er store forskjeller i kostnadsnivået mellom kommunene. Små kommuner vil generelt ha problemer med å utnytte den kapasitet de har. Disse momenter taler for at små kommuner bør etablere samarbeid på aktuelle områder. Kvalitetsutfordringer oppstår særlig for mindre kommuner, men også for større, når det kreves store investeringer i maskiner og kompetanse. Også dette taler for samarbeid (Jacobsen, mfl. 2010, 10).

2.3.2. *Økonomisk effektivitet og transaksjonskostnader*

Når det opprettes interkommunalt samarbeid har hovedargumentet vært mer effektiv produksjon. Dette betyr økonomisk effektivitet ved stordriftsfordeler, bedre kvalitet, overføring av kunnskap osv.

Det anses sannsynlig at smådriftsulempene ved små kommuner kan unngås ved å kjøpe tjenester fra andre kommuner. I teorien om transaksjonskostnader er dette diskutert under

spørsmålet om det er mest effektivt å produsere selv eller å kjøpe fra andre (Williamson 1995 i Jacobsen 2014, 43). Dersom det stadig må inngås nye kontrakter øker kostnadene ved inngåelse, kontroll og overvåking av kontraktene. Samarbeidsavtaler mellom kommuner kan være en mellomløsning. Hvis en kommune anses for liten til selv å kunne produsere en tjeneste fordi dette gir høye produksjonskostnader, og det å kjøpe tjenester fra andre kommuner gir store kostnader til kontroll og overvåking, kan det være en løsning å gå inn i et nettverk eller et IKS. Dette kan redusere transaksjonskostnadene samtidig som man får ut stordriftsfordelene (Jacobsen 2014, 42 – 43).

Transaksjonskostnader oppstår når man setter bort et arbeid, kjøper tjenester fra andre eller organiserer seg på en måte som går utenfor kommunens organisasjon. Når det gjelder definisjon av transaksjonskostnader for offentlige oppdragsgivere, er det spesielle problemer. Staten fører kontantregnskap mens kommuner og fylkeskommuner bruker anordningsprinsippet. Det første er ut- og innbetalinger, og det andre er utgifter og inntekter. Ingen av disse metodene har noe med kostnader å gjøre. Kostnader er fremmedelementer i disse offentlige regnskaper. Dette kan gi særlige utfordringer når man kommer til kalkyler og vurderinger.

I det etterfølgende legger jeg til grunn den forståelse av kostnader som fremgår av økonomisk faglig teori.

Transaksjonskostnader er ressurser i form av tid, penger og oppofrelser som oppstår når en kunde foretar en transaksjon. Fenomenet ble først beskrevet av økonomer på 1950-tallet og er senere blitt utbredt gjennom Oliver Williamsons Transaction Costs Economics (**TCE**) fra 1981 (Krokan 2013, 69). Den økte interesse for TCE førte blant annet til at Ronald Coase i 1991 ble tildelt «Nobelprisen» i økonomi. (Rindfleisch, A. og Heide, J. 1997, s. 30). Slik markedet fungerer ifølge økonomisk teori, er det bedre å kjøpe ønsket tilleggskapasitet i markedet fremfor å ansette folk. Dette er fordi konkurransen i markedet ville sørge for å få frem den beste og rimeligste kompetansen. Derfor skulle teorien tilsi at det billigere å outsource oppgaver enn å dekke disse ved egne ansettelse. Og slik hadde det også vært, dersom det ikke var transaksjonskostnader. Disse kostnadene medfører at det ofte blir billigere å utføre arbeidet med egne folk enn å kjøpe dette i markedet. Men ansettelse av egne folk fører til andre kostnader som det også må tas hensyn til i en helhetsvurdering (Coase

iflg. Krokkan 2013, 69). Williamson (1985) refererer til tre grupper transaksjonskostnader: forhandlingskostnader, kontrollkostnader og feiltilpasningskostnader.

De siste tretti årene har TCE vært den dominerende teori når det gjelder insourcing og outsourcing (Geyskens, et al. 2006, Hätönen & Eriksson 2009).

Transaksjonskostnader brukes til å forstå ulike former for økonomisk organisering og kontraktmessige ordninger. Soliño og Gago de Santos (2010) påpeker at det er viktig finne kostnadene for gjennomføring av transaksjoner i en organisasjonsform i forhold til alternativene. Noen måter å organisere transaksjonene på kan derfor være mer hensiktsmessige enn andre (Krokkan 2013, 69).

Interkommunalt samarbeid kan medføre transaksjonskostnader av ikke ubetydelig omfang. Det er noen hovedtyper av disse:

Etablering av nettverket

Her har man ofte lange og kompliserte prosesser med forhandlinger og diskusjoner. Disse involverer administrasjonen og politikerne. Særlig når det gjelder de siste kan det ta tid. Det kan være nødvendig med møter, seminarer, studieturer osv.

Styring av samarbeidet

Her må det opprettes styre, råd eller lignende. Disse må igjen gis roller og oppgaver i forhold til kommunens ordinære styringssystem. For IKS og andre formelt regulerte organisasjonsformer er styringsfunksjonene gjerne nedfelt i lov og forskrift som gjelder disse organisasjonene.

Rapportering og overvåking

Dette innebærer samarbeidens utarbeidelse av egne årsrapporter og andre former for rapporter.

Vedlikehold og utvikling av samarbeidet

Finansiering av samarbeidet er viktig. Men det er også spørsmålet om hvordan man forholder seg når forutsetninger endres over tid. Nye deltakere kan komme inn, og noen kan gå ut. Målene for virksomheten må være vel definert, må kunne etterprøves og over tid endres. Man ønsker altså å oppnå gevinster ved effektivisering, bedre kvalitet og bedre styring. Men også for interkommunalt samarbeid må man vurdere om transaksjonskostnadene står i et rimelig forhold til disse gevinstene til forskjell fra andre organisasjonsformer (Jacobsen 2014,

50 - 51). Når det gjelder transaksjonskostnader i forbindelse med konkurranseutsetting viser Arne Krokan til at det er seks ulike typer transaksjonskostnader som er kostnadene forbundet med søk, informasjon, forhandling, beslutning, evaluering og tvang.

Søkekostnadene

Dette består i å finne de mest aktuelle alternative leveringer av den aktuelle tjeneste. Denne prosessen kan bli svært omfattende, alt etter hva en er ute etter. Det kan være vanskelig å få oversikt over aktuelle leverandører og enda vanskeligere å finne ut hva de egentlig tilbyr i forhold til behovet. Det digitale nettet er etter hvert så utviklet at prosessen blir lettere for privatpersoner. Privatpersoner kan også bruke agenter for å finne relevante leverandører. For offentlige instanser i Norge skal DOFFIN² brukes. På samme måte er dette en effektiv og billig måte å komme i kontakt med leverandører over nettet (Krokan 2013, 73-75).

Informasjonskostnadene

Disse består i å skaffe seg nødvendig informasjon om forskjellige produkter og deres egenskaper, priser, aktuelle leverandører osv. Også her har utbredelsen av det digitale nettet redusert kostnader, kompleksitet og tidsforbruk. Avhengig av hvordan man presenterer sitt behov på DOFFIN, vil leverandørene sørge for at kjøperen får full informasjon om hva som er tilgjengelig (Krokan 2013, 75 – 76).

Forhandlingskostnadene

Dette er hva arbeidet koster for å finne ut hvilke leveransevilkår som foreligger og som vi selv ønsker. For mindre transaksjoner gjelder normalt standardvilkår og faste priser. Det er først når mengden øker og det er flere alternative løsninger at mulighetene for forhandlinger oppstår. Børs og auksjon kan brukes på tilbydersiden der det er et fungerende marked (Krokan 2013, 76 – 77). DOFFIN vil gi kjøper flere tilbud med forskjellige priser og betingelser for de aktuelle innkjøpene, slik at det blir relativt enkelt å konsentrere seg om et eller to alternativer.

Beslutningskostnadene

Den interne prosessen for å komme frem til en beslutning. Nytte-kostnadsanalyse. Når det så foreligger et eller to alternativer, inntreer kjøpsprosessen som ender med å treffe et valg (Krokan 2013, 77 – 78). I DOFFIN kunngjør kjøperen hvilke kriterier som blir lagt til grunn for en transaksjon. Disse kriteriene må kjøper forholde seg lojalt til; finner man på underveis

² Database for offentlige innkjøp

at det skal legges vekt på andre kriterier eller av kriteriene skal gis annen vekt, må prosessen avsluttet og ny prosess startes. Alternativet er å pådra seg et straffegebyr via KOFAS³. For en offentlig instans ligger derfor mye av arbeidet med beslutningen allerede ved kunngjøringen av oppdraget.

Evalueringskostnadene

Når varen eller tjenesten er levert, må man vurdere om leveringen er i samsvar med bestillingen. Et annet tilhørende spørsmål er om bestillingen var i samsvar med det behovet vi skulle dekke. Begge deler kommer til syne når leveringen er skjedd. Det kan ha skjedd misforståelser på begge sider: leverandøren har ikke forstått helt presist hva man er ute etter og leverer derfor noe som nok er i samsvar med bestillingen, men likevel ikke kan brukes. Årsaken er selvsagt at bestilleren ikke har vært presis nok. Det kan også være forhold som bestiller oppfatter som mangler, men som leverandøren ikke mener er dette. Det kan være at manglene opptrer fordi kjøper ikke har undersøkt varene først. Han har spart kostnadene ved forhåndsundersøkelse, men får merkostnader som følge av feil og mangler (Krokan 2013, 79).

Tvangskostnadene

Disse består av de ressurser vi må bruke dersom avtalen må forandres slik at vi får dekket behovet, enten ved at avtalen må heves, eller det må forhandles om kompensasjon for mangler, eller det må tas opp forhandling om tilleggstjenester som ikke var en del av avtalen, men som vi likevel trenger. For å redusere faren for at det oppstår tvangskostnader, må man derfor å bruke større ressurser på informasjon om produktet før man handler. Det er viktig å bruke alle anledninger til å undersøke produktene på forhånd. Tvangskostnader kan bli svært høye og kanskje høyere enn verdien av selve transaksjonen (Krokan 2013, 79 – 80).

2.3.3. Styring, demokrati og prinsippal og agentteori

Styring gjelder den politiske kontroll og mulighet for å dirigere en virksomhet (Jacobsen, mfl. 2010, 65). Styring består av å fatte beslutninger og å se til at beslutningene blir utført. Styring betyr å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte. Politikernes fremste oppgave er styring. I det representative demokrati er kommunestyret befolkningens representanter og skal fremme befolkningens interesser. Hvert fjerde år står derfor politikerne til ansvar gjennom valg for hvordan de har tatt vare på sine verv. Er ikke folk fornøyd, kan de skiftes ut med andre politikere (Røiseland og Vabo 2012, 10).

³ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

Når det gjelder oppgaver som utføres i egenregi, er det en direkte linje fra de utførende ledd via administrasjonen og rådmannen og til ordfører, formannskap, utvalg og kommunestyre. For IKS-er er dette mer komplisert. Figur nr. 1 viser hvordan den demokratiske kontroll og styring må skje indirekte via representantskap og styre.

Styringsutfordringer oppstår når man krysser kommunegrensene og ikke kan løses innen rammen av den tradisjonelle kommunens kompetanseområde. Forurensning og miljø, bo og arbeidsforhold samt infrastruktur er slike grenseoverskridende forhold. Interkommunalt samarbeid innebærer derfor etablering av styringsorganer som ligger på siden av de tradisjonelle organene. Det ligger derfor i sin natur at interkommunalt samarbeid skaper demokratiske utfordringer (Jacobsen, mfl. 2010, 10).

I forhold til hypotesene indikerer disse generelle fordeler og ulemper at det er et behov for interkommunalt samarbeid på en rekke områder, men ut fra dette kan man ikke si om det beste er en vertskommunemodell eller et IKS. Etter teorien vil begge modeller fungere med sine respektive samordningsproblemer, men spørsmålet er hvordan de virker i praksis.

Ved interkommunalt samarbeid opplever man store svakheter når det gjelder politisk styring og kontroll. Lokalpolitikere opplever at de mangler politisk kontroll og styring. Omfanget av interkommunalt samarbeid er betydelig. Reduserte muligheter for styring og kontroll gjør det vanskelig for politikere å forvalte og prioritere på vegne av innbyggerne (ECON analyse 2006, 6).

Forholdet mellom kommunestyret og rådmannen kan forstås i et prinsipal og agent perspektiv. Når en overordnet «prinsipal» delegerer oppgaver til en underordnet «agent» oppstår en rekke utfordringer. Disse utfordringene utgjør prinsipal og agent teori, eller agentteori slik denne ble utformet av Eisenhardt i 1989. De to partene får et avhengighetsforhold til hverandre, hvor agentteorien søker å løse spesielt tre av disse:

Prinsipal og agent kan ha forskjellig målstruktur og det er vanskelig eller kostbart for prinsipalen å kontrollere at agenten følger prinsipalens mål. Da kan agenten opptre opportunistisk ved å søke å oppfylle sine egne mål fremfor prinsipalens. Dette betyr at et ukontrollert IKS, det vil si agenten, kan utvikle sin virksomhet ut fra egne ønsker og ikke i samsvar med eiernes, det vil si prinsipalens, interesser.

Forskjell i risikoaversjon er det andre. Hvis prinsipalens og agentens preferanser avviker, kan dette føre til at agenten velger andre handlemåter enn hva prinsipalen ønsker. Det tredje problemet gjelder informasjon og kunnskap. Dersom agenten etter hvert får en større kunnskap enn prinsipalen, kommer prinsipalen i et avhengighetsforhold til agenten. I alle disse tilfeller kan det iverksettes tiltak for å sørge for en rimelig balanse mellom de to aktørene (Johnsen 2014, 214 - 5).

Forholdet mellom kommunestyre og rådmann er følgelig et prinsipal og agentforhold. Fremveksten av New Public Management (NPM) gir agentteorien et nytt nedslagsfelt innen demokrati gjennom ansvarlighet og kontroll. Mens de Weberske idealer gikk ut på at ansvarlighet satt i ryggmargen på politikere og byråkrater, tas dette ikke lenger for gitt. NPM legger i stedet til grunn at også disse aktørene har sine egeninteresser som må styres og kontrolleres. Kontroll blir derfor et sentralt redskap for å skaffe informasjon om aktørenes handlinger, og kontroll blir dermed en viktig forutsetning for ansvarlighet. Under denne forutsetning kan kontroll og ansvarlighet knyttes til begrepene prinsipal og agent. I den aktuelle sammenheng vil agenten være noen som er med i en samstyring mens prinsipalen vil være valgte politikere. Sett fra prinsipalens side vil derfor ansvarlighet være noe som skal sikre at agenten ikke misbruker sin autoritet, men handler i samsvar med prinsipalens beste. Når prinsipalen gjennom gode kontrollsystemer får god informasjon til å evaluere agentens opptreden og dermed få bekreftet agentens ansvarlighet, vil agentens handlinger fremstå som legitime (Røiseland og Vabo 2012, 92 – 93).

En kan ta eksempel fra forholdet mellom Oslo kommune Renovasjonsetaten og Veireno. Kontrakten mellom prinsipal og agent er derfor sentral. Denne må avklare eventuelle forskjeller innen de tre områdene som er nevnt. Prinsipalens mål for det arbeidet som agenten skal utføre må være så klart at det ikke oppstår misforståelser eller gir rom for at agenten kan velge andre prioriteringer. Men slike avklaringer blir vanskelige hvis prinsipalen ikke på forhånd har definert hva den aktuelle «tjeneste» består i, for eksempel gjennom en tjenestedeclarasjon.

Den risiko som for eksempel Oslo kommunes renovasjonsetat vil unngå, er klager fra publikum. Her kan Veireno ha et annet syn; klagen går primært til kommunen. Og ved å akseptere et antall klager, kan Veireno lettere oppnå sitt mål, som er størst mulig fortjenesten.

Den tredje faktor er kunnskap og informasjon. Oslo kommune skilte ut innsamling av avfall i et eget selskap som fikk navnet Miljøtransport i 1991. Selskapet ble omgjort til et AS i 1994 og solgt til Franzefoss i 2007. Miljøtransport hadde operasjonsansvaret for halve byen til å begynne med; ved senere anbud overtok andre aktører. Siden 2004 har det følgelig ikke vært utført innsamling av avfall i Oslo i kommunal egenregi. Derimot har renovasjonsetaten hatt innsamlingen ute på anbud med faste mellomrom; inntil 2016 var det to private aktører. Spørsmålet er derfor hva Oslo kommune som prinsippal nå sitter igjen med av nødvendige kunnskaper og informasjon som behøves for å vurdere agentenes tilbud.

Et aktuelt eksempel er Direktoratet for Beredskap og Sikkerhet (**DBS**) som satte bort deler av datatjenestene for nødnettet, men tok ikke inn i kontrakten at agenten ikke hadde anledning til å kontrahere ut noe av dette til andre. Resultatet var at sensitive deler av tjenesten ble satt bort til et selskap i India, hvor operatørene ikke hadde sikkerhetsklarering. Ettersom agentens egne operatører hadde slik klarering, burde også agenten forstått at å sette bort dette arbeidet til noen uten slik klarering måtte være ulovlig. Et vesentlig poeng her er at en offentlig instans ikke kan organisere seg ut av ansvaret. Uansett om oppgaver settes bort og videre settes bort, er det oppdragsgiver som sitter med ansvaret.

Et annet eksempel er «sosial dumping» i forskjellige grader. En offentlig oppdragsgiver skal etter forskriften § 5 ta inn i kontrakten at *«ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse»* (Forskrift om arbeidsvilkår, 2008).

Her oppstår det transaksjonskostnader: **Forhandlings- og beslutningskostnadene** øker som følge av arbeidet med å sikre seg i kontraktene. **Evalueringstekostnadene** øker fordi klausulene i kontrakten må følges opp og kontrolleres. **Tvangstekostnadene** øker hvis agenten ikke oppfylder sine forpliktelser eller opptre i strid med disse, og oppdragsgiver derfor må treffe tiltak. I sin ytterste konsekvens kan det bli tale om å heve kontrakten, og derved oppstår enda flere kostnader i prosessen med å skifte leverandør. Hvis heller ikke oppdragsgiver har utført nødvendig kontroll og forholdet kommer opp til tilsynsmyndighetene, kan økonomiske straffetiltak (bøter, forelegg osv.) bli ilagt. Både sannsynligheten for at slikt kan skje og dersom det faktisk skjer er begge deler kostnader etter selvkostprinsippet.

Formålet med teorikapitlet er å bruke dette til å belyse økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning i de to alternative organisasjonsformer. Dette skal vise ulemper og fordeler med organisering av kommunale oppgaver i egenregi og i IKS.

I forhold til hypotesene gir ikke teorien noen anvisning på hva som er best av vertskommunemodellen eller IKS. Men teorien viser at effektivitet og kvalitet på mer omfattende tjenester antas å øke ved de stordriftsfordeler som følger av interkommunalt samarbeid. Det er smådriftsulemper og stordriftsulemper, men også stordriftsfordeler. Hva som er best påvirkes også av hvor store transaksjonskostnader den enkelte kommune pådrar seg.

3. Metode

Dette kapitelet omhandler både vitenskapsteoretisk forankring og metodevalg. I litteraturen skilles det mellom kvalitative og kvantitative undersøkelser. I korthet går den kvalitative undersøkelse ut på å samle data i form av tekster, lyd og bilder mens den kvantitative undersøkelse samler inn og registrerer data i form av tall (Johannessen, mfl. 2011,103).

I min forskning vil jeg bruke flermetodedesign, det vil si både en intervjuundersøkelse og en dokumentanalyse.

Et forskningsintervju er en samtale med en struktur og et formål. Intervjueren spør og følger opp svarene fra informanten. På denne måten blir intervjuet en dialog mer enn spørsmål og svar (Johannessen, mfl. 2011, 143).

Populasjon betyr befolkning, men brukes også for å beskrive et totalt antall tilfeller av en nærmere definert art. Dette kan være personer, dyr osv. innen et bestemt geografisk område. Dette kalles også universet eller studiepopulasjonen. Populasjonen består derfor av alle enheter som problemstillingen gjelder (Johannessen, mfl. 2011, 258). Den populasjon jeg har valgt er Nedre Romerike når det gjelder brannvesenet, som eies av syv kommuner.

Populasjonen for revisjonsrapportene er hele landet.

Stratifisert utvelgelse brukes for å sikre representasjon i utvalg fra bestemte grupper. Årsaken for å bruke denne metoden er at man vil sikre representasjon fra spesielle grupper, for eksempel eldre, yngre, kvinner, menn osv. Populasjonen deles da inn i strata som er lik grupper, og det trekkes tilfeldig fra disse gruppene. Stratum er lik lag, for eksempel beskrivelse av et geologisk lag med bestemte kjennetegn (Johannessen, mfl. 2011, 260). Her er valgt intervju med to styremedlemmer, tre representantskapsmedlemmer og tre rådmenn fra forskjellige kommuner av de syv når det gjelder intervjuundersøkelsen.

For dokumentanalysen har jeg bruk de 16 revisjonsrapportene jeg kunne få tak i om eierskap. Disse er hovedsakelig fra 2010 – 2016. Videre har jeg sett på en rapport som omfatter 89 revisjonsrapporter fra Telemarksforskning. Denne rapporten gjelder i utgangspunktet selvkost, men dekker også eierskap. Rapporten er fra 2011 og referansene er fra 2005 til 2011.

Undersøkelse av økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokrati gjelder hva disse består i, hvordan de fungerer, hvordan de kan beskrives, hvordan de kan måles og om

selve organisasjonsformen påvirker disse. Alle IKS-er og deres politiske eiere utgjør populasjonen for undersøkelsen.

Jeg leverte spørsmålene på forhånd til respondentene slik at de kunne forberede seg til jeg kom. Spørsmålene følger som vedlegg 1. Intervjuundersøkelse ble brukt i en «case-studie» til å intervju et representantskapsmedlem og rådmannen fra hver av de tre opprinnelige eierkommunene til NRBR IKS. Når jeg valgte medlemmer av representantskapet og ikke varamedlemmer, var årsaken at jeg ville snakke med de som møter fast og som dessuten har lang politisk erfaring. Styret er ikke valgt blant politikere, men blant personer med kompetanse og kunnskap som passer sammen og for et styre. Jeg intervjuet også to styremedlemmer, og disse representerte NRBR IKS og ikke kommunene. Mitt mål var å intervju tre av til sammen fem styremedlemmer, men det var ikke mulig å få til en avtale med noen de tre siste. Totalt ble åtte personer intervjuet.

Når det gjelder NRBR IKS brukte jeg et semi-strukturert eller delvis strukturert intervju. Dette består av en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men spørsmål, tema og deres rekkefølge kan forandres etter hvordan intervjuet går (Johannessen, mfl. 2011, 145).

Det er en stratifisert utvelgelse av populasjonen å intervju representantskapet i IKS-et som samtidig er medlemmer av kommunestyrene. Med stratifisert utvelgelse menes at enhetene ordnes i strata ut fra bestemte egenskaper, altså IKS representantskap og kommunestyrene. Fra hvert stratum utpekes et bestemt antall enheter til utvalget (Johannessen, mfl. 2011, 261). Disse personene har en dobbeltrolle. Som representanter i IKS-et skal de føre tilsyn med IKS-ets administrasjon og styre. Spørsmålet er om virksomheten drives effektivt og i samsvar med avtaler og overordnede (politiske) retningslinjer. Når de så er politikere i eget kommunestyre, er rollen en annen. Da er IKS-et en av mange kommunale virksomheter og må innordne seg etter en kommunal prioritering. Spørsmålet kan stilles om de først og fremst representerer kommunen i IKS-et, eller er IKS-ets representanter overfor kommunen.

Når det gjelder revisjonsrapportene i den generelle undersøkelse av IKS-er, valgte jeg en dokumentanalyse. Dette var for å finne ut hvor ofte de aktuelle forhold opptrer. Forskeren ønsker å gjøre om informasjonen til målbare begreper (Dalland 1997 i Risan 2004). Formålet med dette var å få informasjon om effektivitet og kostnader, men også om hvordan kommunenes eierkontroll fungerte. Undersøkelsen baserte seg på en dokumentanalyse av innsamlede data: en rekke revisjonsrapporter om IKS-er og om kommunenes

eierskapsfunksjon til disse. Når det gjelder sammenligning mellom IKS og kommunal etat, vil relevante regnskaper og årsrapporter kunne gi detaljerte svar. Transaksjonskostnadene blir en økonomisk vurdering som blant annet er basert på selvkostteori.

3.1. Begrunnelse for valg av metode

Jeg valgte intervjuundersøkelse med intervjuguide når det gjelder styrings- og demokratiperspektivet i NRBR IKS fordi jeg ville ha kontakt med personer som er involvert i disse prosessene. Formålet var å forstå og beskrive hvorledes styring av en virksomhets administrasjon skjer på den ene side og hvorledes kontroll med styringen av virksomheten skjer på den annen side.

En dokumentanalyse ble valgt for å behandle et større antall informasjoner fra revisjonsrapporter om eierskapskontroll for IKS-er generelt. Her var formålet å kartlegge i hvilken grad kommunene selv hadde prioritert eierskapskontroll gjennom kontrollutvalgenes bestilling av slike rapporter fra sin revisjon og i tillegg å kartlegge om hvilke variasjoner i revisjonenes funn som var rapportert.

Jeg vil konsentrere analysen min om ulike teorier om økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning. Lover, forskrifter, forskjellige rapporter og aktuelle problemstillinger i pressen vil også bli tatt inn når dette anses som relevant. Formålet med dette er å belyse fordeler og ulemper ved de to organisasjonsformene.

3.2. Forskningsdesign

Design betyr form eller formgivning. Problemstillingen må nedfelles i et opplegg for å finne svar på spørsmålene og hvordan det er mulig å gjennomføre en undersøkelse fra begynnelse til slutt (Johannessen, mfl. 2011,77). Denne oppgaven tar sikte på å få frem og definere transaksjonskostnader, effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter, demokrati og organiserende prinsipper som opptrer når kommunen organiserer en virksomhet i en enhet utenom kommunen selv. Å finne transaksjonskostnadene forutsetter at disse er beskrevet og kan måles, enten direkte eller ved sammenligning. På denne måten kan to organisasjonsformer sammenlignes. Men i dette ligger også en demokratisk funksjon som er eierstyring og kontroll. Hvis denne ikke fungerer, øker driftskostnadene = transaksjonskostnadene, slik de tenderer til å gjøre i en monopolsituasjon.

3.3. Dokumentanalyse

Analysen er delt i to: tilretteleggelse av innsamlede data med henblikk på analyse og selve analysen. Dessuten skal resultatet presenteres på en forståelig måte. Dataanalysen går ut på å få frem tall som bekrefter eller avkrefter en hypotese (Ringdal 2001, 31).

Til dokumentanalysen laget jeg et skjema som horisontalt viser de tilfeller eller fenomener jeg ønsket å måle og vertikalt de rapportene som jeg undersøkte, slik det fremgår av vedlegg 4. Oppbygging av spørreskjema ble utarbeidet etter hva jeg fant i rapportene.

Det har vært flere problemer med å få tak i disse data:

Slike rapporter utføres av revisjonene etter pålegg fra kontrollutvalgene, som igjen rapporterer direkte til kommunestyret. Dersom kommunestyret ikke er spesielt interessert i sitt eierskap eller prioriterer andre tiltak høyere, blir det heller ikke bestilt eierskapsrapporter.

Av 41 medlemmer av Norske Kommunerevisorers forening er en av disse privat, men den alene har over 40 kommuner. Dette firmaet har ingen samlet oversikt, slik at her må man eventuelt gå på det enkelte kontrollutvalg, det vil si den enkelte kommune. En revisjon er under avvikling. Mange revisjoner har ikke hjemmesider; det er altså vanskelig å få tak i data. På den annen side er dette små revisjoner, slik at konsekvensen av manglende informasjon anses som liten. Noen revisjoner svarer ikke på henvendelser og andre viser til kontrollutvalgene. Vedlegg 3 viser hvilke revisjoner som er forespurt.

Videre er revisjonene forskjellig bygget opp. Noen distriktsrevisjoner har samlet oversikt over alle rapporter, mens det hos andre ikke finnes. Der ligger rapportene hos de respektive kontrollutvalg. Likevel er det samlet inn såpass mye data fra såpass stort antall kommuner at undersøkelsen kan sies å gi ganske klare indikasjoner.

72 rapporter er gjennomgått. Av disse var det bare fire som var uten bemerkninger fra revisjonens side. I 59 tilfeller var det påpekt formelle mangler, mens det i ni tilfeller ble avdekket regulære brudd på vedtak eller bestemmelser. Figur 2 viser funnet fra revisjonsrapportene om eierskap/eierkommuner. Se også vedlegg 4.

3.4. Representativitet, validitet og reliabilitet

Fenomenet IKS opptrer i over 230 forskjellige virksomheter spredd over hele Norge. Men i dette tilfellet begrenser jeg populasjonen til et bestemt selskap som er NRBR IKS.

Intervjuundersøkelsen har gyldighet for dette selskapet, men kan også ha gyldighet for mange andre. Dokumentanalysen kan indikere om dette er tilfellet. Gjennomgang av revisjons- og forskningsrapporter i vedlegg 4 gir svar på dette.

3.4.1. *Representativitet*

For at undersøkelser skal være representative, det vil si være gyldige for en større populasjon eller generaliserbare, stilles det krav til utvalget av intervjuobjekter. Utvalget må derfor gjenspeile den populasjon som utvalget skal representere, altså et representativt utvalg (Johannessen, mfl. 2011, 259). I denne oppgaven har jeg intervjuet to styremedlemmer, tre representantskapsmedlemmer og tre rådmenn. Funnene kan derfor ikke sies å være generaliserbare. Det er derfor mer relevant å snakke om overførbarhet. Dette innebærer at funnene kan tenkes å gjelde også andre kommuner og IKS-er.

Her kommer dokumentanalysen inn. Gjennom å undersøke konklusjonene i en serie revisjonsrapporter om eierforholdene, kan antagelig funnene fra intervjuene bekreftes, eller avkreftes.

3.4.2. *Validitet*

Metodene skal gi troverdig kunnskap. Begrepet validitet er det samme som det engelske *validity*, som betyr gyldighet eller utsagnskraft. Det som måles må derfor ha relevans og å være gyldig for det forhold som undersøkes (Dalland 2007, 48). Et semi-strukturert intervju gir muligheter for oppfølging hvis det er mistanke om at informanten ikke helt ut har forstått spørsmålet. Jeg la derfor stor vekt på at spørsmålene i guiden tilfredsstilte disse krav. Når politikere intervjues er det selvfølgelig en mulighet for at de svarer mer ideologisk enn faktisk. Dette er en mulig feilkilde, men jeg fant ikke at dette var tilfelle med mine respondenter.

3.4.3. *Reliabilitet*

På forskningsspråket brukes begrepet reliabilitet. Dette kommer fra engelsk: *reliability* som betyr pålitelighet. Her er det snakk om pålitelighet i form av nøyaktighet i undersøkelsens data, hvilke data man bruker, hvordan data er samlet inn og hvordan bearbeiding av data skjer (Johannessen, mfl. 2011, 44). Reliabilitet innebærer også at forskningsresultatene er reproduserbare, dvs. at flere undersøkelser av samme forhold vil gi omtrent det samme resultat.

Det kan heller være tale om *troverdighet* enn reliabilitet. Troverdighet innebærer at forskningen er utført på en tillitsvekkende måte. Å opplyse om mulige feilmarginer er også en del av reliabiliteten. Om en informant oppfattes som ærlig og åpen, eller om man får det inntrykk at han svarte hva han trodde var forventet, er en relevant opplysning. Min oppfatning er at alle respondenter svarte troverdig og svært åpent. Jeg sendte utskrift av intervjuene i etterkant og fikk fra noen av dem et par rettelser eller presiseringer. Disse var helt i samsvar med intervjuene.

Revisjonsrapportene ble innsamlet fra nettet. Grunnlaget var en liste fra Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Rapportene er fra perioden 2010 – 2016. I noen tilfeller lå rapportene slik at jeg kunne ta dem ut. I andre tilfeller måtte jeg henvende meg til revisjonene for å få rapportene tilsendt. Noen revisjoner svarte ikke; et par svarte at de ikke hadde tid til å sende rapportene. Og et par av dem sendte rapportene det var spurt om.

I dokumentanalysen var det et problem at revisjonsrapportene var forskjellige. Dette kan komme av at revisjonene er svært forskjellige, både når det gjelder kapasitet og kompetanse. I noen rapporter påpekte man feil direkte, mens jeg i andre rapporter måtte anse revisjonens anbefalinger om forbedringer som indikasjoner på hva som var feil. Flere rapporter kunne vært bedre detaljert. At det ikke lyktes å få tak i alle rapportene jeg ønsket, kan også være en feilkilde.

I tillegg kommer naturligvis at jeg kan ha misforstått noe. Nå har jeg riktignok brukt en grov inndeling. Hadde jeg valgt å nyansere svarene, ville det blitt langt fler enn tre kategorier. De to ytterpunktene er rimelig klare: er det ingen anmerkninger, er det bra. Og er det brudd på vedtak eller bestemmelser, er det alvorlig. Så er det en rekke tilfeller i mellom disse, og de tyder på at det er generelt dårlig styring og mangelfull demokratisk påvirkning. Blant disse ligger også tilfeller hvor saker til representantskapet ikke er behandlet i eierkommunens organer. Her kan man diskutere om dette burde vært en egen kategori eller vært ansett som alvorlig. Rapportene varierer i presisjon på flere punkter.

Konklusjonen er imidlertid at jeg mener at analysen gir et rimelig riktig bilde.

4. Empiri/undersøkelser

Oppgaven omhandler to forskjellige forhold. Den ene er en intervjuundersøkelse av NRBR IKS. Den andre er en dokumentanalyse som omfatter norske IKS-er i sin alminnelighet. Av disse er det bare en som gjelder brannvesen, de øvrige er vann, avløp, renovasjon og annet.

Jeg har foretatt tre undersøkelser for å belyse problemstillingen. Den første er en intervjuundersøkelse blant styre, representantskap og rådmenn fra NRBR IKS og eierne. Den andre er en analyse av data funnet på nettet vedrørende kommunenes engasjement innen sitt generelle eierskap i IKS-er. Det tredje er en gjennomgang av de rapporter jeg har kunnet ta ut på nettet også generelt om IKS-er.

Styrets rolle er å føre tilsyn med daglig leder og løpende drift. Styret skal overvåke at NRBR IKS drives i samsvar med lover, forskrifter mv., IKS avtalen mellom kommunene, andre pålegg eller vedtak fra kommunenes side. Mitt ønske var å intervju tre av de fem faste styremedlemmene, men det var ikke mulig å få til avtale med fler enn to av dem. Den tredje som hadde sagt ja trakk seg i siste liten fordi vedkommende måtte fratrukke seg som styremedlem på grunn av utnevning til et offentlig verv. En mulig erstatter kunne ikke av tidsmessige grunner. Den tredje hadde heller ikke tid.

Representantskapets medlemmer består av to fra hver av de syv eierkommunene. Jeg valgte faste representanter fra hver av de tre opprinnelige eierkommunene. Når jeg så bort fra de andre kommunene, var det fordi disse bare hadde vært med siden 2014. Varamedlemmer så jeg også bort fra fordi jeg ville ha erfarne politikere med kontinuerlig erfaring både fra kommunestyret og representantskap. Det er to medlemmer fra hver kommune, men begge må stemme likt fordi kommunen har bare en stemme.

Rådmannen er kommuneadministrasjonens øverste leder og har etter kl § 23 nr. 2 ansvaret for at alle saker som legges frem for folkevalgt behandling er forsvarlig utredet. Rådmennene eller deres stedfortredere innen de tre opprinnelige eierkommunene i NRBR IKS deltok. Det er etablert et eierskapssekretariat som forbereder alle saker for alle IKS-er for eierkommunene. Etter at sekretariatet har behandlet sakene går de etter vanlige regler via rådmannen til formannskap og eventuelt til kommunestyret. Sekretariatet består av saksbehandlere fra alle eierkommunene. Det er også et rådmannskollegium hvor sakene diskuteres på forhånd. Mandat for interkommunalt eierstyringssekretariat følger som vedlegg nr. 2.

4.1. Funnene fra intervjuundersøkelsen

I det etterfølgende foretar jeg en oppsummering av funnene fra undersøkelsen under henvisning til min problemstilling om fordeler og ulemper ved egenregi og IKS. Jeg tar utgangspunkt i de fire kriteriene økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning. Respondentene ga samsvarende opplysninger med noen nyanser.

Økonomi/effektivitet. Fordi kommunene bestemmer budsjettet, og styret kontrollerer at budsjettet følges, følger styret med på hvordan kommunenes midler forvaltes.

Representantskapet er opptatt av kostnader. Alle investeringer vurderes grundig. «Eierne representerer innbyggerne, og det gir et ansvar for å styre kostnadene», som et medlem sa. Et annet medlem mener at «For ferske politikere er det komplisert å forstå økonomien, så man bør ha flere perioder i kommunestyret først». Et medlem sa: «Vi går igjennom hver eneste post før budsjettet blir godkjent. Lønnsutviklingen er et problem fordi den har ligget over kommunenes». NRBR IKS gir god orientering og retter seg lojalt etter de vedtak om økonomi som fattes av representantskapet. Stordriftsfordelene gjør det billigere for innbyggerne samtidig som de får et bedre brannvesen. Mulighetene for styring av økonomien er gode, men det kan være uenighet mellom eierne om saker med økonomisk tilsnitt. Alle IKS-er deltar på en årlig budsjettkonferanse hvor de presenterer sine ønsker før kommunene vedtar sine budsjetter. Eierne mener å ha god kontroll med økonomien i NRBR IKS gjennom behandling av budsjett og regnskap. I tillegg er det regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. IKS-er har en tendens til å ønske flere oppgaver enn de er tiltenkt, og dette stiller krav til kontroll og oppfølging. Tidligere var dette et problem i NRBR IKS, men nå anses det ikke å være det. Det er derimot fortsatt problemer med andre IKS-er i denne forbindelse. Sammenligning med økonomien den gang kommunene hadde eget brannvesen er ikke mulig siden dette går nesten 30 år tilbake. Men respondentene var enig om at et brannvesen av den kvalitet man nå har, ikke hadde vært mulig med den økonomi som gjaldt for 30 år siden. De mener også at hva det har kostet i tillegg fullt ut kan forsvares av den standard og beredskap som nå eksisterer. Flere deler kostnadene, og det er oppnådd høyere kompetanse. Men fordi kommunene ikke lenger har eget brannvesen, kan de heller ikke pålegge brannvesenet andre oppgaver og dette er en økonomisk ulempe.

Kvalitet. Alle er fornøyd med kvaliteten. Det er et profesjonelt brannvesen som følger med i utviklingen. Det utføres medarbeiderundersøkelser, effektivitetsmålinger, ledermålinger osv. Fordelene med et IKS er det mulig å gjennomføre bedre opplæring av de ansatte. «IKS er en

bra måte å få utført oppgaver som man må utføre sammen med andre for å få en bedre tjeneste», for å sitere et styremedlem. Brann- og redningsvesen er et område hvor dette er nyttig. Man øker kompetanse og kvalitet. Fordelen ved et IKS er at styret har ansvaret for driften. «Det er stordriftsfordeler med en større enhet. Man kan ha en bedre maskinpark og bedre opplæring», sier et medlem av representantskapet. «Det hadde vært helt umulig å oppnå dette uten et stort brannvesen». Representantskapet har presset på for å få NRBR IKS til å prioritere forebyggende arbeid. «Kommunene mangler etter hvert fagkompetanse i det å drive et brannvesen. Dette legger begrensninger på de reelle kontrollmulighetene», sa en rådmann. En rådmann sa at «Stordriftsfordelene er ikke avhengig av IKS-modellen. Det samme kunne ha vært oppnådd med en vertskommunemodell eller et AS».

Styringsmuligheter oppleves som gode. Det gis god informasjon fra brannsjefen. Det foreligger styreinstruks og opplæring av styremedlemmer gis. Styret består av personer med forskjellig bakgrunn og kompetanse. Det er ingen politikere i styret. Det utføres risikoanalyser (ROS). «Utfordring med IKS formen er at alle eiere må være enig i de beslutninger som tas», som et styremedlem presiserte. Det er etablert et eierskapssekretariat med representanter fra alle eierne og fra forskjellige fagområder hos disse. Det er fastsatt et mandat for sekretariatets arbeid – jf. vedlegg 2. Ordningen er en konsekvens av «Vannverkskandalen» som skjedde på grunn av manglende (eller egentlig negativ) styring. Sekretariatet utarbeider et felles forslag som så går til rådmennene i eierkommunene. Forslaget behandles videre av rådmannen og fremmes for formannskap eller kommunestyret, som treffer et endelig vedtak. Dersom så kommunene møter med forskjellige vedtak i en sak, eller noen med bundet mandat, kan det blir vanskelig å fatte beslutning. Det er noe varierende med opplæring av representantene. Dette er ikke bra når det gjelder nye og uerfarne politikere. Et representantskapsmedlem mener at: «Det er viktigere med «politisk kompetanse» over flere år enn opplæring». Likevel mener representantskapsmedlemmene at beslutningsprosessen mellom eierne og NRBR IKS fungerer godt. Politikerne har tillit til administrasjonen og sekretariatet. «Systemet er tungrodd og tar lang tid», mener et medlem til representantskapet. Sakene må komme til kommunene minst seks uker før representantskapsmøtet. Da er det ikke mye tid til uenighet eller spørsmål om nyanser i vedtakene mellom kommunene. Vertskommunemodellen er å foretrekke fremfor IKS, fordi styringsmulighetene er bedre. «IKS formen er veldig ressurskrevende», sa et av representantskapsmedlemmene. Rådmennene synes de har god styring, men det er tidskritisk og krevende å samordne syv kommuner. Det er ulike syn hos

eierne i en del saker. Dette betyr at prosessen med å komme frem til et felles standpunkt kan være krevende. Flere eiere er krevende på grunn av koordinering. «Det var enklere med tre kommuner, og en eventuell utvidelse vil øke problemene», mente en rådmann. I forhold til en egen etat er det vanskelige å styre et IKS fordi styringen er indirekte. Men eierne sparer også tid på styring fordi den er indirekte. Andre organisasjonsformer enn IKS og egenregi eller vertskommune anses ikke som praktisk. Styringsmulighetene i et AS eller en stiftelse er begrenset. «Ved en vertskommunemodell er det kortere styringslinjer og billigere styringsmåter, men deltakerkommunene blir ikke ansvarliggjort på samme måte som ved et IKS», sa en rådmann. En annen uttalelse var: «Ved IKS slipper man personalproblemer, internorganisering osv.»

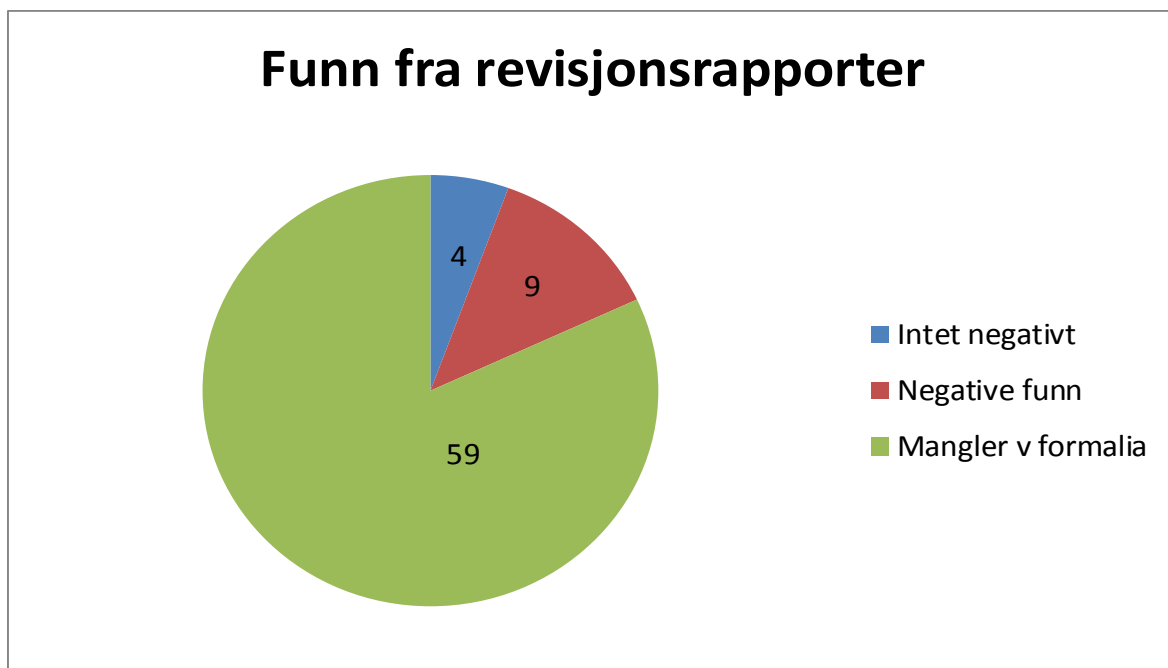
Demokratisk påvirkning skjer gjennom representantskapet til styret. Styret forholder seg til selskapsavtalen som er vedtatt av kommunestyrene. Et styremedlem sa: «I forhold til kommunesammenslåing er IKS-er gode argumenter mot dette». Alle representanter møter med mer eller mindre bundet mandat fra sin kommune. Mandatet er forankret i vedtak i kommunens beslutningsorganer som er formannskap eller kommunestyre. Det er også åpen diskusjon om sakene mellom representantskapsmedlemmene og formannskapet. Det demokratiske element er derfor godt ivaretatt. En representant som tilhører opposisjonen sa at: «Jeg må stemme mot min oppfatning». Dette er en konsekvens av at kommunen har en stemme, og at den stemmen må avgis i samsvar med det kommunale organets flertallsvedtak. Det er et problem at alle kommuner må være enig. Som følge av dette kan det være at en kommune må fravike eget formannskaps vedtak for å oppnå enighet. Dette er det normalt anledning til, men da må avviket rapporteres tilbake til formannskapet. Når kommunestyret har fattet vedtak, kan det ikke stemmes annerledes. Hvis dette fører til at det ikke blir enighet, må saken tilbake til eierne til en ny runde. Dette kan føre til forsinkelser på et halvt år eller til at representantskapet må ta et ekstraordinært møte. Et representantskapsmedlem sier «Jeg er derfor uenig med de som sier at det er et «demokratisk underskudd» i IKS-formen og at dette er «udemokratisk» fordi kommunene ikke har samme innsyn som i en kommunal etat. Saken er den at de har fullt innsyn i alle saker hvis de gidder» og videre: «IKS formen er en fin organisasjon hvis det ikke blir for mange eiere». Ordningen med at alle saker som skal opp i representantskapet først skal behandles at eiernes formannskap eller kommunestyre sikrer den demokratiske påvirkning og kontroll av NRBR IKS. Det åpnes for skjønn i enkelte saker ut fra erkjennelsen av at det er syv kommuner som skal bli enige. Som en rådmann sier:

«Dersom alle insisterer på at eget vedtak skal gjennomføres, blokkeres avgjørelsene». Når kommunestyret har fattet et vedtak, normalt når det gjelder vedtektsendringer, er det ikke anledning til å fravike dette. Men en rådmann bemerket at «For kommuner i periferien kan det bli store avstander» til NRBR IKS hovedkontor.

4.2. Dokumentanalyse av rapporter om eierskap mv. fra revisjoner/kontrollutvalg

Fra oversikt over NKRFs 79 medlemmer er det 40 revisjonsvirksomheter og 39 sekretariater for kontrollutvalg. En av revisjonene gjelder fylkeskommuner og er ikke med. En annen er under avvikling. Følgelig gjenstår 38 revisjoner som dekker til sammen 410 kommuner i Norge – se vedlegg 3. Av disse har en fått svar fra revisjoner og kontrollutvalg som dekker 295 kommuner. Mange av de større revisjonene har på sine hjemmesider oppgave over hvilke forvaltnings- og eierskapsrapporter de har laget de siste årene, mens de mindre revisjonene ikke har slike samleoversikter. Her må en i tilfelle gå til det enkelte kontrollutvalg. Det er også variasjoner mellom hvor mange år de har registrert rapportene. Til sammen er det registrert 667 rapporter som ikke gjelder regnskapskontroll. Av egne eierskapskontroller eller forvaltningsrapporter som gjelder eierskapskontroll fant en 66 som gjelder aksjeselskaper og 30 som gjelder IKS-er. Flere av revisjonene hvor en manglet opplysninger ble purret opp, men svarene var meget sparsomme. Fremstillingen i vedlegg 4 viser 16 rapporter som omfattet 28 IKS-er fra hjemmesidene til revisjonene/kontrollutvalgene.

Rapportene ble gjennomgått, og funnene fordelt på tre grupper: «Intet negativt» - «Mangler formalia» - «Negative funn». Dette er en gradering hvor «intet negativt» innebærer at revisjonen ikke hadde noen kritiske bemerkninger til kommunens eierstyring. «Mangler formalia» dekker manglende eierstyringsdokumenter, manglende eierstyringsstrategi, manglende opplæring av representanter og styremedlemmer, manglende medlemmer og varamedlemmer osv. «Negative funn» var de mest alvorlige tilfellene. Dette er konkrete regelbrudd, for eksempel at vedtak ikke er fulgt. Det er flere IKS-er som eies av flere kommuner. I de 16 rapportene jeg har gjennomgått var det således 72 funn som relaterte seg til eierskap/eierkommuner slik det fremgår av følgende figur:



Figur 2. Funn fra revisjonsrapporter

Figuren viser at det ved fire kommunale eierskap av til sammen 72 eierskap ikke var noe å bemerke, mens det i de resterende 68 av 72 var mangler og negative funn.

4.3. Funn fra revisjonsrapportene: mangler og negative funn

Dette avsnitt omfatter gjennomgang revisjonsrapporter jeg har fått tak i. Rapportene omfatter alle typer IKS-er og ikke bare brannvesen. Disse går både på eierskapskontroll sett fra kommunens side og på eierskapskontroll sett fra IKS-er side. Formålet med dette avsnittet er å redegjøre for de mangler og negative funn som revisjonene har anmerket. Et gjennomgående trekk i rapportene er at det mangler opplæring av kommunenes representanter. I flere tilfeller visste medlemmene heller ikke at noe slikt fantes. Det er også bemerket at ansvaret for å foreta opplæring ikke var definert.

Økonomi/effektivitet. Noen kommuner er opptatt av at kostnadsutviklingen i IKS-ene ikke skal avvike fra kommunene selv, men ikke alle eiere behandler budsjettet til IKS-ene i sine organer. For et IKS er lovens krav om rullerende økonomiplan ikke fulgt i en årrekke. Det er bemerket at et selskap bruker renteutgifter i selvkostregnskapet. Dette er feil, for her skal man bruke den rente som staten har fastlagt for disse regnskapene. Da Trondheim kommunes brannvesen ble slått sammen med nabobrannvesenene i et IKS, økte administrasjonskostnadene betydelig fordi IKS-et bygget opp sin egen, komplette administrasjon. Tidligere brukte Trondheims brannvesen sin egen kommunes systemer.

Telemarksforskning bemerker i sin rapport at det er mange brudd på regelverket om selvkost. Videre at kommunene ser ut til å ha langt mindre oversikt over kostnadene enn der det er kommunale etater.

Kvalitet. Flere steder noteres at styreverv ikke er registrert. Det er også bemerket et sted at styret mangler et medlem og et annet sted at varamedlemmer ikke er oppnevnt. Videre mangler det styreinstruks. I noen kommuner er det mangler i det juridiske styringsgrunnlaget for ulike selskaper og styringsformer. Det er også en utbredt mangel av rutiner for oppfølging av saker. Et sted var lånerammen vedtatt av representantskapet, mens loven legger dette til eierne. Flere steder er det ikke definert kriterier for valg av styre og sammensetning av dette. Kompetansekrav til styremedlemmene mangler. I en av rapportene fremgår det at ordførerne er styremedlemmer, mens dette gir habilitetsproblemer og er frarådet av KS. For et IKS hadde en eier egne styringsprinsipper, mens en annen ikke hadde noe slikt. Problemet her var at dokumentene ikke var kjent i selskapet. For flere manglet etiske retningslinjer.

Styring. Ifølge rapportene har de fleste kommunene ikke eierskapsmeldinger eller andre dokumenter som tyder på at eierskapet opptar disse kommunene i særlig grad. Revisjonene har gitt et stort antall anbefalinger til forbedringer og endringer, men senere rapporter fra de samme revisjonene tyder på at mange kommuner ikke følger anbefalingene. I noen tilfeller bemerker revisjonen at eierstyringen er brukbar, men at grunnleggende styringsverktøy ikke er etablert. Manglende rutiner innebærer en risiko for utglidning. Det mangler også styringssignaler fra eierne. Et sted er det utarbeidet forslag til eieravtale og selskapsstrategi, men arbeidet har stoppet opp uten behandling i styret, representantskapet eller hos eierne. Videre observeres det at eierne til et IKS har forskjellige rutiner og praksis for behandling av saker. Koordinering mellom eierne er en ofte observert mangel.

Demokratisk påvirkning. For flere kommuner varsles om manglende styringssignaler fra eierne via representantskapsmedlemmene til IKS-ene. Det er mange kommuner som ikke behandler representantskapsaker i sine politiske organer eller engang har bestemmelser om dette. Derved får heller ikke medlemmene ryggdekning for de vedtak som fattes.

Telemarksforskningens rapport bemerker at det som foregår i IKS-ene i en del tilfeller blir stående som en «svart boks» - altså uten innsyn og forståelse fra eiernes side. De sies også at interkommunale selskaper fører med seg mange problemer, men at det virker som om eierne bryr seg mindre om å føre tilsyn med sine selskaper. Det er også nevnt at dette kan ha

sammenheng med at selvkostområdene ikke berører kommunenes økonomi fordi brukerne dekker kostnadene. Derved oppstår det heller ikke problemer med å prioritere et IKS på bekostning av for eksempel skole, pleie og omsorg osv.

5. Diskusjon

I denne oppgaven ønsker jeg å sammenligne egenregi og interkommunalt samarbeid (IKS) for å finne forskjeller hva angår økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning ved disse to organisasjonsformer. For å besvare problemstillingen har jeg brukt flermethodedesign. Den ene undersøkelsen er et «case-studie» av NRBR IKS. Her er det brukt en semi-strukturert intervjuundersøkelse med åtte respondenter. Den andre er en dokumentanalyse av de revisjonsrapporter om IKS for hele landet som jeg har klart å få tak i. Disse 16 rapportene omfatter eierskapskontroll og er fra perioden 2010 – 2016. I tillegg er det en rapport fra Telemarksforskning om selvkost i IKS-er fra 2011 som omfatter 89 revisjonsrapporter.

For å konkretisere problemstillingen har jeg laget følgende forskningsspørsmål: «*Hva er ulemper og fordeler med organisering av kommunale oppgaver i egenregi og i interkommunalt samarbeid (IKS)?*»

I egenregi er det en direkte linje fra virksomheten til den demokratiske styring. Når det gjelder IKS er linjen indirekte og går fra den demokratiske styring gjennom et representantskap til et styre, som har tilsyn med virksomheten. Det er hevdet fra mange politikere at IKS-organiseringen er udemokratisk eller har et demokratisk underskudd. Dette innebærer at disse politikerne mener at IKS-ene ikke har en demokratisk styring, ergo at disse offentlige monopolene lever sitt eget liv. I så fall kan dette gå ut over tjenestekvaliteten, tjenestemengden, kostnadene ved produksjonen, effektivitet osv.

Jeg har derfor formulert følgende to hypoteser, hvorav en av disse er riktig:

H1: Økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning blir bedre ved egenregi (kommunal etat eller vertskommune).

H2: Økonomi/effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning blir bedre med IKS.

Jeg har i min oppgave begrenset meg til å undersøke NRBR IKS fordi dette er Norges sjette største brannvesen med ca. 190 ansatte og eiet av syv kommuner. Her har også eierne opplevet «Vannverkskandalen» i 2005. Vannverkskandalen var et resultat av at den demokratiske påvirkning ble negativ i stedet for positiv fordi politiske medlemmer i styret

etter hvert var blitt korrumpert av daglig leder. Dette sjokket førte til at eierkommunene bestemte seg for å gjennomføre tiltak som skulle sikre at dette ikke ville gjenta seg. Her fulgte eierne de anbefalinger som kom i revisjons- og etterforskningsrapportene. Min teori er derfor at eierstyringen av NRBR IKS kan være et gunstig utgangspunkt for sammenligning med resultatene fra dokumentanalysen, samtidig som NRBR IKS anses som «best practice» innen IKS-organiseringen. Dermed mener jeg også at mine undersøkelser vil få med seg de vesentligste av forholdene som IKS-organisering gir når det fungerer på beste måte som antatt for NRBR IKS, til forskjell fra en kommunal etat eller en vertskommunemodell.

Dette er bakgrunnen for at jeg har valgt som parametere i min undersøkelse økonomi og effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning.

5.1. Funn fra undersøkelsene av NRBR IKS

Disse viser at de syv eierne har kommet frem til en styringsform som ivaretar kravet om innsikt og kontroll med brannvesenet fra de folkevalgte organers side. Dette er gjort ved å etablere et eierskapssekretariat som forbereder alle saker som skal opp i de respektive kommuners formannskap eller kommunestyre.

Men ordningen er ikke uten problemer. Det ene er at de syv eierne har til dels forskjellige interesser, meninger og kunnskaper om brann- og redningsvesen. Det andre er at tidsfristene gjør det svært vanskelig å endre forslag til vedtak. Det tredje er at kommunene har ulike kompetanse og kapasitet til saksbehandlingen. Det fjerde er at kommunene etter hvert mister kunnskaper om hva å drive et brann- og redningsvesen innebærer (prinsipal og agent problemet). Det femte er unødige høye administrasjonskostnader som følge av at NRBR IKS dekker alle administrative funksjoner selv, mens det er parallell kompetanse og kapasitet hos eierne. Samme forholdet er observert da Trondheims brannvesen slo seg sammen med et antall naboer i et IKS. Som følge av at dette IKS-et bygget opp egen administrasjon, øker administrasjonskostnadene påtagelig. Her kan det bemerkes at Trondheim brannvesen før sammenslåingen brukte kommunens administrative tjenester. Dette brannvesenet var større enn NRBR IKS. Oslo brann- og redningsvesen er en kommunal etat med mellom 400 og 500 ansatte som også bruker kommunens administrative tjenester. Hva angår størrelse kan også nevnes at Skedsmo kommune med sine over 3.000 ansatte bare har et lønnskonto, et regnskapskontor og deler innkjøpsfunksjonen med andre kommuner. Følgelig synes det ikke å være en nødvendighet at et IKS må ha en egen full administrasjon.

Undersøkelsen viste også at det er skepsis i eierkommunene mot å utvide IKS-et ytterligere. Det er en utfordring med syv forskjellige eiere med varierende interesser, kompetanse og kapasitet. Disse utfordringene øker mer enn proporsjonalt ved ytterligere utvidelser. Her har disse kommunene erfaringer blant annet Romerike Avfallsforedling IKS (**ROAF IKS**) med enda flere eiere.

Hva som måtte være en optimal størrelse, kommer an på virksomhetens art. Når det gjelder vann og avløp, dekker Nedre Romerike Vann IKS (**NRV IKS**) og Nedre Romerike Avløp IKS (**NRA IKS**) «engros-delen» av virksomheten. Selskapene leverer vann og tar imot avløp til og fra hovedledningene til eierkommunene, mens eierkommunene selv står for «detalj-leddet» derfra og ut til brukerne. Følgelig er IKS-delens omfang begrenset i disse selskapene.

Kommunen er prinsipal og NRBR IKS er agent. For å sørge for en rimelig balanse mellom prinsipal og agent er det nødvendig å iverksette tiltak. I mine undersøkelser kommer det frem at rådmennene føler at de etter hvert har mistet kunnskap om brannvesenets funksjoner og oppgaver. Dette samsvarer med teorien om prinsipal og agent, som sier det er vanskelig for prinsipalen å følge agentens handlinger når man har organisert seg i et IKS – altså utenfor prinsipalens kommuneorganisasjon. Brannvesenet lå tidligere under tekniske tjenester. Eierskapssekretariatet sitter imidlertid på en del innsikt og bør etter min mening aktivt styrke denne også på den tekniske side. At sekretariatet omfatter alle eierne er i denne sammenheng en fordel. Det fremgår også av undersøkelsen at representantskap og styre forholder seg til budsjettene og overvåker at disse ikke avvikes, men de har få muligheter for å gå dypt inn i grunnlaget for budsjettene.

Spørsmålet om konkurranseutsetting av NRBR IKS er også drøftet under intervjuene. Respondentene mener at dette er en lite aktuell problemstilling, blant annet fordi man ikke kjenner til andre produsenter i Norge. I Danmark driver derimot Falck brannvesenet for flere kommuner. Man vil derfor ikke på prinsipielt grunnlag utelukke at dette også kan gjøres i Norge, forutsatt at brannvesenets operative og forvaltningsmessige oppgaver skilles.

Likevel synes jeg NRBR IKS fungerer så godt som et IKS kan fungere med de begrensninger som ligger i organisasjonsformen. Eierne mener også at NRBR IKS gir gode tjenester av høy kvalitet til en rimelig kostnad og langt bedre enn hva man kunne oppnådd i kommunal egenregi. Likevel er det en oppfatning hos eierne at dette også kunne vært oppnådd med en

vertskommunemodell som er en variant av egenregi. Her mener man imidlertid at størrelsen på NRBR IKS kan være et problem for vertskommunemodellen.

5.2. Funn fra dokumentanalysen

Hvis kommunen er prinsipalen og IKS er agenten, vil det ikke være en direkte forbindelse mellom prinsipal og agent ved et IKS. Forbindelsen er indirekte og begrenset. Når en virksomhet ikke lenger er en del av kommunen, taper også kommunen kunnskap om virksomheten. Agenten får derved et overtak når det gjelder kunnskap, slik teorien også sier. Prinsipalen blir avhengig av agenten. Når det gjelder innholdet i rapportene ser det ut til at teoriens advarsler om at agenten styrer prinsipalen har skjedd. Min mening er at manglende interesse fra eierne er årsaken til dette.

Det synes å fremgå at kommunene er lite engasjert som eiere. Revisjonene observerer mange formelle mangler og flere negative funn. Kontrollutvalgene bestiller disse rapportene etter vedtak i kommunestyrene. Når det ikke bestilles flere rapporter og anbefalingene i rapportene ofte ikke følges opp, får en også et inntrykk av at når kommunene har plassert en oppgave i et IKS, bryr kommunen som eier seg minimalt om hva som skjer.

Den demokratiske kontroll er stort sett fraværende. Styrets rolle er å føre tilsyn med den daglige drift. Representantskapsmedlemmene skal ivareta eiernes interesser, men i de aller fleste tilfeller overlates disse til seg selv uten at formannskap eller kommunestyre gir signaler om hva kommunen som eier ønsker. I de fleste tilfeller sendes ikke engang representantskaps sakene over til kommunene for behandling.

Det generelle inntrykket er derfor at IKS-ene får lov å utvikle seg uten styring. Ettersom dette gjerne er monopoler, betyr det at de gjør som de vil. I et tilfelle har IKS-et overtatt innkreving av renovasjonsgebyrer. Dette er en ekstraavgift siden alle eierkommunene sitter med hvert sitt eiendomsregister og hver for seg krever inn vann- og avløpsgebyrer.

En noe tilsvarende rapport fra Telemarksforskning fra 2011 baserte seg på 89 revisjonsrapporter som omhandlet selvkost i kommunene. Her ble det avdekket mange feil og mangler, og som årsak til dette hadde Telemarksforskning også gått inn på eierstyringen av disse IKS-ene. Her mente Telemarksforskning at eiernes interesse var minimal der kostnadene overføres direkte til publikum uten å belaste kommunens driftsbudsjett som sådan. Dette betyr at unødvendig kostnader i IKS-ene ikke må bevilges av «frie inntekter». Dermed slipper også

politikerne å prioritere mellom å øke bevilgningene til IKS-virksomhetene eller til skole, pleie og omsorg osv. De fleste av revisjonsrapportene i min undersøkelse er fra perioden etter 2010 og bekrefter at lite har skjedd i positiv retning de siste fem til seks år i forhold til hva Telemarksforskning fant om eierstyring.

Revisjonene har tydeligvis gjort jobben sin, men oppdragsgiverne mangler likevel interesse for IKS-virksomhetene. Styring blir dårlig, og dette kan gå ut over kvalitet og kostnader.

ECONs rapport 2006-057 for KS bekrefter også at «interkommunalt samarbeid har betydelige svakheter i forhold til politisk styring og kontroll». I tillegg mente de fleste politikerne at de heller ikke hadde oversikt over hvilke samarbeidsordninger kommunen deres var involvert i. Dessuten mente de at det manglet politisk styring og kontroll, og at administrasjonen hadde mer innflytelse enn politikerne. Denne undersøkelsen var imidlertid ikke begrenset til IKS-er, men omfattet alt interkommunalt samarbeid.

5.3. Organisering av kommunale tjenester

Når det gjelder brannvesen, ser det ut til at disse er organisert som IKS når flere kommuner samarbeider mens det er en kommunal etat der kommunen har eget brannvesen. Noen kommuner bruker nok også vertskommunemodellen, men det er vanskelig å finne dokumentasjon på dette. Vertskommunemodellen kan sees på som en form for egenregi. En er imidlertid kjent med at vertskommunemodellen er i bruk når det gjelder feiervesen. Det er derfor sannsynlig at dette også vil gjelde brannvesen enkelte steder. Uansett organisasjonsform kan den enkelte kommune gjennom sitt kontrollutvalg iverksette kontroll av kommunens eierinteresser i selskapet og finne ut hvordan kommunen ivaretar disse.

Teorien anfører som grunn til å velge IKS at man ønsker at virksomheten skal få større forretningsmessig frihet og derved fungere mer effektivt. Dette var ikke årsaken til at NRBR ble et IKS. Her var det stordriftsfordeler og muligheter for høyere kvalitet som lå bak.

5.4. Økonomisk effektivitet og transaksjonskostnader

Ifølge teorien ivaretas disse funksjoner av styret. Observasjonene viser at dette er tilfelle. Men styret kontrollerer virksomheten i forhold til budsjettet, og når det kommer til fastsettelse av budsjettene, er situasjonen mer sammensatt.

Transaksjonskostnader oppstår når man setter bort en oppgave til et IKS i stedet for å utføre den i egenregi. I tillegg kommer det også andre kostnader som skyldes denne organiseringen.

Søke- og informasjonskostnadene vil være å undersøke hvilke IKS-er det kan være aktuelt å slutte seg til, eller hvilke andre kommuner man kan danne et IKS sammen med.

Forhandlingskostnadene påløper når en IKS avtale skal inngås eller endres.

Beslutningskostnadene kommer når forhandlingene er sluttført, rådmannen fremmer forslaget og de folkevalgte organer skal få en grundig innføring (seminarer, møter) og til slutt fatte vedtak. **Evalueringskostnadene** består i å vurdere om det resultat man har oppnådd stemmer med forutsetningene. **Tvangskostnader** får man hvis man må reforhandle avtalen, dekke tilleggsoppgaver som ikke er omfattet av avtalen eller forhandle om inkludering av disse, eller i ytterste konsekvens gå ut av IKS-et.

Men så kommer det andre kostnader i tillegg og disse skyldes også at man ikke driver i egenregi, men har satt bort oppgaven. **Styringskostnadene** ved at det må etableres et styre og et representantskap som begge koster honorarer og driftskostnader. For IKS-ene på Nedre Romerike har man også laget et **eierskapssekretariat** hvor 12 til 14 høyere kommunale tjenestemenn møtes og hvor det er ansatt en sekretariatsleder (som også har andre oppgaver). Videre tyder erfaringene også fra rapportene på at **driftskostnadene**, herunder også **administrative kostnader**, øker.

I NRBR IKS er det en aktiv rolle fra eiernes side gjennom representantskapets medlemmer til et vedtak av budsjettene som samsvarer med eiernes beslutninger. Rådmennene og eierskapssekretariatet ivaretar kommunelovens bestemmelser om økonomistyring i kommunen. Vannverksaken har øket bevisstheten om kontroll, revisjon og tilsyn i dette selskapet. Eierkommunene er opptatt av at lønnsutviklingen i NRBR IKS ikke skal avvike fra kommunenes. Men ettersom det er lenge siden kommunene hadde eget brannvesen, har de begrensede muligheter for å vurdere om eksisterende kostnader og ønsker om nye kostnader faktisk er strengt nødvendige. Her har prinsipalen mistet kompetanse og må i stor utstrekning basere seg på agentens premisser.

For NRBR IKS vurderer man det slik at transaksjonskostnadene lar seg forsvare av bedre kvalitet, bedre effektivitet, bedre beredskap, bedre utstyr og et mer profesjonelt og robust brannvesen. I NRBR IKS anses det at den økonomiske effektivitet har økt. Innsparingene etter sammenslåingen i 2014 er delvis tatt ut i reduserte tilskudd fra kommunene, men også i høyere kvalitet.

Når det gjelder gjennomgangen av **revisjonsrapportene** ser dette ikke ut til å være tilfelle i de fleste av IKS-ene. Når det gjelder flertallet av de IKS-ene som er omtalt i rapportene, tviler jeg på om nytten kan forsvare transaksjonskostnadene. Her er det i stor utstrekning slik at representantskapsmedlemmene går til behandling av styrets budsjettforslag uten at disse er forelagt eierkommunene. Det er også i et tilfelle mangler ved at IKS-loven ikke er fulgt hva angår økonomiplan. I disse tilfellene kan en ikke si at eierne utfører økonomistyring, selv om styret i etterkant fører tilsyn med at det ikke skjer budsjettoverskridelser.

Årsaken til disse manglene er antagelig at mange IKS-er driver med selvkostområder, hvor kommuneøkonomien ikke berøres fordi alle kostnader overføres til brukerne. Men her opptrer ikke kommunestyrene som ombudsmenn for borgerne. De IKS-er hvor dette er tilfelle, kan derved utvikle seg til offentlige monopoler uten nødvendig styring. Da kan man få en ukontrollert kostnadsøkning. Når man foretrekker et offentlig fremfor et privat monopol er det jo nettopp fordi kommunestyrene skal ivareta «markedsinteressene» på vegne av befolkningen.

Jeg mener derfor at den måten man håndterer NRBR IKS på fra eiernes side er meget god og betryggende for skattebetalerne. På samme måte mener jeg at det for de aller fleste andre IKS-er er en svært utilfredsstillende økonomistyring og kontroll. Dette gjør at publikum må dekke unødvendige kostnader.

5.5 Kvalitet

I en kommunal etat kan målene fastsettes av kommunestyret i form av tjenestedeclarasjoner (hva en tjeneste skal inneholde, hvordan den skal utføres, når den skal utføres osv.) mens hovedmålene i et IKS kan fremgå av IKS avtalen. I tillegg kan det være lovpålegg og forskrifter som fastsetter minstemål. Slike tjenestedeclarasjoner er definisjonen på hva slags kvalitet det skal være på tjenestene som kommunen tilbyr. Her kan selvsagt publikum ha meninger om at kvaliteten skal være høyere, men det er en subjektiv oppfatning som kommunen ikke er bundet av. Det objektive er hva kommunen selv har vedtatt å levere. Dette må publikum eller brukere selv sette seg inn i.

I budsjettdokumentene kan det være fastsatt mer eller mindre konkrete mål. Dette gjør at det er mer eller mindre mulig å måle resultatene. Bruk av MRS vil variere fra tjeneste til tjeneste. Noen steder er det mulig å sette konkrete mål, mens det andre steder er vanskelig.

Vannkvalitet kan måles og rapporteres. Om søppeltømmingen skjer før det blir fullt eller er

riktig kildesortert, kan måles og rapporteres. Brukertilfredshet på sykehjem er subjektiv, mens målene er objektive. Disse henger nødvendigvis ikke sammen.

Det er syv kommuner som eier **NRBR IKS** og har dette som sitt brannvesen. Når det gjelder effektivitet har man oppnådd stordriftsfordeler. NRBR IKS har en moderne maskinpark som eierkommunene umulig hadde hatt råd til hver for seg. Stordriftsfordelene medfører også bedre fagmiljø, mer effektiv opplæring, høyere kompetanse og generelt bedre kvalitet.

Når det gjelder **revisjonsrapportene**, sier disse ikke noe om kvalitet. Man kan imidlertid gå ut fra at det normalt er en sammenheng mellom stordriftsfordeler og høyere kvalitet. Men dersom en virksomhet drives uten tilstrekkelig kontroll, kan den legge seg på et kvalitetsnivå som er unødvendig kostnadskrevenende. For eksempel kan det være tilstrekkelig å bruke sykkel for å bevege seg fra A til B, men hvis det ikke ligger økonomiske begrensninger er det fristende å bruke etatssjefens tjenestebil.

5.6. Styringsmuligheter

Styringen av **NRBR IKS** anses god fordi det er god kommunikasjon med rådmennene, åpen dialog og godt forarbeid fra sekretariatet. Likevel er det noen problemer. Det er syv kommuner med forskjellige interesser, kompetanse og ressurser. Geografisk avstand til hovedkontoret gjør at de perifere kommunene synes det er litt langt. IKS organiseringen betyr indirekte styring. Dette gir utfordringer, blant annet hva angår tid. Opplæring av politikere kan også forbedres; ikke alle er klar over rolle og ansvar som representantskapsmedlemmer.

Når det gjelder styring i IKS-ene ellers slik **revisjonsrapportene** sier, er situasjon ikke bra. Når medlemmer i styre og representantskap i mange tilfelle ikke får opplæring, når det er lite eller ingen kommunikasjon fra rådmann, formannskap og kommunestyret til medlemmene i representantskapet, og når kommunen som eier ikke engasjerer seg i IKS-ene, kan disse utvikle seg uten kontroll og styring og bli kostbare for publikum. I verste tilfelle kan dette åpne for nye «vannverksaker».

Jeg mener at det for NRBR IKS er gode styringsmuligheter. For de andre som er undersøkt er styringen generelt dårlig og kritikkverdig. En informant fra NRBR IKS refererte til at mange politikere fra andre kommuner klaget over «demokratisk underskudd» i deres IKS-er. Dette mente vedkommende var politikernes egen skyld; når de selv ikke engasjerer seg i styringen, blir det heller ikke noen politisk styring.

5.7 Demokratisk påvirkning

For **NRBR IKS** vil jeg mene at den demokratiske påvirkning er så god som det er mulig å få til med denne organisasjonsformen. Alle saker som behandles av representantskapet er på forhånd behandlet av formannskap eller kommunestyre i alle eierkommunene. Der det politiske flertall har valgt å pålegge kommunens representanter å stemme for et bestemt forslag på møtet, gjøres dette. Hvis det politiske flertall ønsker at representantene skal kunne fravike et mandat, gjøres dette. Brukes denne fullmakten, rapporteres dette tilbake til formannskap eller kommunestyret.

Når det gjelder IKS-ene generelt slik **revisjonsrapportene** melder, er situasjonen en helt annen i de fleste tilfeller. Det synes som om medlemmene i representantskapene stiller uten å ha kommunens folkevalgte organer i ryggen; disse vet ofte ikke engang om hva som behandles. I et tilfelle sitter ordførerne i styret. Dette innebærer dobbeltroller og inhabilitet. Jeg bemerker at ordførere satt i styret i «Vannverksaken» på Nedre Romerike.

5. Konklusjon

Etter at NPM er kommet inn i norsk forvaltning, er også organiseringen av kommunale tjenester forandret. Opprinnelig ble alle tjenester utført i egenregi. Etterhvert som man begynte å samarbeide kommunene imellom for å oppnå stordriftsfordeler, brukte man privatrettslige organisasjonsformer som andelslag og aksjeselskap. I 1999 kom loven om IKS. Denne var ment å avløse de tidligere privatrettslige organisasjonsformer. Men selv om IKS nå har en historie på 18 år, hevdes det i kommunesektoren at IKS-formen fører med seg mange problemer som ikke er løst. Per i dag er IKS-loven under revidering; arbeidet startet for over to år siden og skulle vært fullført i 2016, men er ennå ikke ferdig.

Ut fra de påstander som er fremsatt om problemer med organisasjonsformen IKS, har jeg undersøkt ulemper og fordeler med IKS og egenregi etter følgende kriterier som er økonomi og effektivitet, kvalitet, styringsmuligheter og demokratisk påvirkning.

Jeg har foretatt to analyser. Den ene er en intervjuundersøkelse av NRBR IKS. En effekt av Vannverkskandalen er at eierne av NRBR IKS har fått en lærepenge i hvordan det kan gå når styring og demokratisk kontroll går over til å bli en sammensvergelse mot eiere og brukere fordi involverte politikere ble korrumpert. Følgelig mener jeg at dagens styring og kontroll av NRBR IKS kan ha gjort denne virksomheten til «best practice» når det gjelder IKS-formen.

Den andre er en dokumentanalyse av 16 revisjonsrapporter om eierskap. Her er formålet å finne om det er mangler ved virksomhetene innen de fire kriterier som er nevnt foran.

Dersom resultatet av analysen av NRBR IKS stemmer med resultatene fra dokumentanalysen, kan dette tyde på at IKS er en uproblematisk organisasjonsform på like linje med egenregi. Hvis resultatet er at NRBR IKS fungerer godt, mens det er store mangler med IKS-ene generelt, betyr dette at IKS-formen ikke utnyttes godt nok på generell basis.

Rapporten viser som ventet at det er fordeler og ulemper både ved egenregi og IKS. Når det gjelder egenregi viser undersøkelsene at dette er en godt egnet organisasjonsform der virksomheten ikke er for stor. Da blir den politiske styring direkte og bedre, slik også Jacobsen sier i sin evaluering av interkommunalt samarbeid fra 2010. I dette ligger også at en vertskommunemodell med et par samarbeidskommuner kan fungere godt innenfor et slikt system. Dette gir korte styringslinjer og billige styringsmodeller. Et problem kan være at samarbeidskommunene etter hvert blir distansert fra virksomheten.

For virksomheter som omfatter flere kommuner viser undersøkelsen av NRBR IKS at IKS nok er den beste organisasjonsform, selv om den har en del mangler. IKS kan være kostnadsdrivende. Interkommunalt samarbeid innebærer at kommunen må gi fra seg myndighet og innflytelse til samarbeidsorganene. Dette kan være en utfordring fordi det er flere kommuner med forskjellige interesser, kompetanse og ressurser (KS 2013, 5). Her har man på Nedre Romerike etablert en ordning med et eierskapssekretariat som reduserer mange av disse problemene. God kommunikasjon og dialog, godt samarbeid, strukturert styring, effektiv kontroll er betingelser for at eierstyringen av NRBR IKS fungerer tilfredsstillende.

Eierne mener å ha kontroll over økonomien. Siden utvidelsen i 2014 er faktisk tilskuddene redusert. Men likevel koster IKS-et mer enn egenregi. Her mener imidlertid eierne at stordriftsfordelene som er oppnådd med høyre kvalitet, bedre utstyr, bra opplæring, faglig utvikling og et mer robust brannvesen oppveier kostnadene og ulempene. Det samme sier Jacobsen (Jacobsen 2014, 44-45).

Når det gjelder NRBR IKS er min oppfatning at eierne har fått et brannvesen av høyere kvalitet og til en rimelig kostnad, men dette har skjedd på bekostning av dårligere styring. Manglende med styring er langt på vei kompensert ved organiseringen av et eierskapssekretariat, som igjen har gitt høyere kostnader. Likevel mener jeg at fordelene er større enn ulempene.

NRBR IKS består nå av syv kommuner, og brannsjefen ønsker å utvide dette til 13 kommuner. Nåværende eiere er skeptisk til dette. De mener at styringsproblemene i så fall vil øke langt mer enn utvidelsen av antallet tilsier; altså ikke lineært, men tilnærmet eksponentielt.

Ser man kun på et område kan det dermed være et argument for å slå sammen kommuner. Men så enkelt er det ikke, fordi IKS-ene har forskjellige eiere. Skulle man dekke alle disse eierkonstellasjonene, kunne man ende opp med at det ble bare én kommune i Akershus.

Det er også et problem med en så spesiell virksomhet som et brannvesen i forhold til prinsipp og agent teorien at eierne over tid mister innsikt og kompetanse. Derved blir eierne i mindre grad i stand til å vurdere de behov som brannvesenet oppgir å ha. Her mener jeg at dette problemet bør løses ved at eierskapssekretariatet involverer seg mer i den tekniske side, for eksempel ved at en eller to av kommunenes tekniske sjefer engasjerer seg dypere i det faglige innen brannvesenet.

Ser en derimot på de andre IKS-ene som er analysert i revisjonsrapporter, er bildet et annet. Grunnlaget her er 16 rapporter med 72 funn jeg selv har sett på, men også en rapport fra Telemarkforskning som baserer seg på 89 revisjonsrapporter, riktignok om hvordan reglene om selvkost ble fulgt. Når politikere klager over demokratisk underskudd i styringen av IKS-er, skyldes det etter min mening manglende strukturering innen kommunene. Her tyder undersøkelsen på at man har monopollignende virksomheter uten særlig kontroll. En minner om at når et offentlig monopol er å foretrekke for et privat monopol, er årsaken at det demokratiske tilsyn skal sikre brukernes kontroll og innflytelse. Men når dette mer eller mindre mangler, har man ikke kontroll. Disse observasjoner finner man også igjen i ECON analyses rapport fra 2006.

Jeg mener at disse eierne bør etablere lignende modeller for eierstyring som man har laget for NRBR IKS for å sikre seg mot problemer av typen «vannverkskandale» og ukontrollert kostnadsvekst med unødvendig økonomisk belastning av borgerne. Etter kl § 23 nr. 2 skal rådmannen sørge for at alle saker som legges frem til politisk behandling er forsvarlig utredet. Når saker som skal behandles i IKS-et ikke er behandlet i kommunene, har heller ikke rådmannen utredet og forberedt sakene. Derved oppstår det «demokratiske underskudd».

Egenregi eller vertskommunemodellen kan fungere godt når det er et par kommuner som samarbeider.

Min lærdom fra denne oppgave er hvordan økonomi/effektivitet, kvalitet, styring og demokratisk kontroll fungerer under de to organisasjonsformer. En svakhet er imidlertid at jeg ikke har erfaring fra en kommune. Men gjennom oppgaven har jeg lært mye om strukturer og hvordan kommuner og IKS-er fungerer. Samarbeid kan øke kvalitet og effektivitet, men det kan også være en komplisert sak som krever at man tenker grundig på hvordan dette skal styres og kontrolleres.

Svakheten med intervjuundersøkelsen i NRBR IKS er at den omfatter et utvalg og ikke hele populasjonen. Jeg fikk heller ikke møte med mer enn to styremedlemmer, mens min plan var tre. Følgelig kan det være informasjon jeg ikke har fått.

Når det gjelder revisjonsrapportene er svakheten at det var vanskelig å få oversikt over hvilke rapporter som er tilgjengelig og dessuten å få tak i rapportene. Dette skyldes forskjellige systemer; noen steder hadde revisjonene rapportene samlet på sine hjemmesider, andre steder måtte man gå til den enkelte kontrollutvalg, en del revisjoner hadde ikke hjemmesider og en

del revisjoner svarte rett og slett ikke på henvendelser. Følgelig er det også her muligheter for at informasjon mangler.

Veien videre fra denne rapporten som er begrenset til eierstyring og konsekvenser omkring dette, er utfyllende forskning. For eksempel er det i Telemarksforsknings rapport hevdet at IKS-er som driver med selvkostområdene ikke har eierstyring og at dette betyr både høyere priser enn nødvendig og manglende etterlevelse av regelverkene for slik drift. Dette er ikke undersøkt av meg, men er et eget emne av stor betydning egnet for senere forskning.

Et annet aktuelt emne er årsaken til at man satte i gang revisjon av IKS-loven. Dette skyldes at kommunal økonomiforvaltning innebærer flere former for skjult subsidiering, hvilket er forbudt i henhold til EØS avtalen artikkel 61.1. For virksomheter som ikke er konkurranseutsatt kan dette være et mindre problem. Men der renovasjons-IKS-er dekker både husholdninger og næringsliv, kan dette være et problem. Et annet emne for forskning er derfor å se på dette problemet.

Litteraturliste:

- Busch, T, Johnsen, E og Vanebo, J. 1994 *Økonomistyring i det offentlige* 4. utgave 2015 Universitetsforlaget, Oslo
- Dalland, O. 2007 *Metode og oppgaveskriving for studenter* 4. utgave Gyldendal Norsk Forlag AS, Oslo
- ECON analyse 2006-057 *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring* KS, Oslo
- Geyskens, I. et al., 2006. *Make, buy, or ally: A transaction cost theory meta-analysis*. Academy of Management Journal. Vol.49. 519-543.
- Hätönen, J. & Eriksson, T. 2009. *30 + years of research and practice of outsourcing – Exploring the past and anticipating the future*. Journal of Management, 143 -155.
- Jacobsen, D. 2012 Interkommunalt samarbeid – viktig og uoversiktlig https://www.idunn.no/plan/2012/02/interkommunalt_samarbeid_viktig_og_uoversiktlig
- Jacobsen, D. 2014 *Interkommunalt samarbeid i Norge* Fagbokforlaget, Bergen.
- Jacobsen, D., Kvelland, E., Kiland, C. og Gundersen, F. 2010 *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 – omfang, organisering og virkemåte*. Kristiansand.
- Johannessen, A., Christoffersen, L. og Tufte, P.A. 2011 *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* 3. utgave Abstrakt forlag AS, Oslo
- Johnsen, Å. (Red) 2014 *En strategisk offentlig sektor* Fagbokforlaget, Bergen
- Johnsen, Å. og Larsen, A.C. 2015 *Mål- og resultatstyring i kommunene. Virkninger for produktivitet og effektivitet*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Kommunenes Sentralforbund (KS), *Kommunal selskapsorganisering – økonomiske og juridiske vurderinger*, 2002. Oslo.

Krokan, A. *Nettverksøkonomi, digitale tjenester og sosiale mediers økonomi*. Oslo. Cappelen Damm akademisk, 2013

Kommunenes Sentralforbund (KS) 2013. *Formelt interkommunalt samarbeid* Kommunenes sentralforbund, Oslo.

Ladegård, G. og Vabo, S (Red.) 2010 *Ledelse og styring* Fagbokforlaget, Bergen

Resch-Knudsen, V. 2007 *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Kommuneforlaget AS, Oslo

Rindfleisch, A and Heide, J. October 1997. *Transaction Cost Analyses: Past, Present, and Future Applications*. Washington University in St. Louise

Ringdal, K. 2001 *Enhet og mangfold* 3. utgave 2013, Fagbokforlaget, Bergen

Røiseland, A. og Vabo, S. 2012 *Styring og samstyring- governance på norsk* Fagbokforlaget, Bergen

Soliño, A.S., & Gago de Santos, P. (2010) Transaction costs in transport public-private partnership: Comparing procurement procedures. *Transport Review*, 30(3) 389-406

Lover, forskrifter og andre bestemmelser

Forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-08-112>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) *FOR-2004-06-15-905 Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) *LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner(kommuneloven)* Oslo

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) *Lov om interkommunale selskaper (IKS-Loven)* <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>

Liste over revisjonsrapporter

Follo Distriktsrevisjon IKS 2015 *Follo Ren IKS – selskapskontroll* Ski, Ås, Oppegård, Frogn og Nesodden kommuner

Follo Distriktsrevisjon IKS 2009 *Rapport om selskapskontroll av de heleide kommunale selskapene i Follo* Enebakk, Frogn, Oppegård, Ski, Vestby og Ås kommuner

Hedmark Revisjon IKS 2016 *Selskapskontroll i Glåmdal interkommunale Renovasjonsselskap IKS* Nord-Odal, Sør-Odal og Eidskog

Hedmark Revisjon IKS 2015 *Selskapskontroll i Solør Renovasjon IKS* Grue, Våler og Åsnes kommuner

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS 2012 *Eierskapskontroll* Våler kommune

KomRev Trøndelag IKS 2016 *Generell eierstyring* Røyrvik kommune

KomRev Trøndelag IKS 2016 *Generell eierstyring* Lierne kommune

KomRev Trøndelag IKS 2016 *Generell eierstyring* Fosnes kommune

KomRev Revisjon Midt-Norge IKS 2016 *Selskapskontroll Hamos forvaltning IKS* Hemne, Agdenes, Meldal, Orkdal, Snillfjord, Skaun, Hitra, Frøya, Rindal, Rennebu og Surnadal kommuner

Rogaland Revisjon IKS 2012 *Selskapskontroll av Ryfylke Miljøverk IKS* Forsand, Finnøy, Strand, Hjelmeland og Suldal kommuner

Revisjon Midt-Norge IKS 2016 *Selskapskontroll Envina IKS* Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal kommuner

Romerike Revisjon IKS 2015 *Eierskapskontroll Øvre Romerike Avfallsselskap IKS* Eidsvoll, Nannestad, Hurdal og Ullensaker kommuner

Telemark Kommunerevisjon IKS 2015 *Eierskapskontroll – Grenland Havn IKS* Bamble og Porsgrunn kommuner

Telemarksforskning 2011 *Praktisering av sjølkostprinsippet i kommunane*

Trøndelag IKS 2016 *Generell eierstyring* Namsos kommune

Vestfold kommunerevisjon 2013 *Eierskapskontroll i Nord Jarlsberg Avfallsselskap IKS*
Holmestrand, Horten, Re og Hof kommuner

Øvre Romerike Revisjonsdistrikt IKS 2014 *Eierskapskontroll Digital Gardermoen IKS*
Eidsvoll, Gjerdrum, Hurdal, Nannestad og Ullensaker kommuner

Spørreundersøkelse

Spørsmål til styremedlemmer i NRBR IKS:

Styrets rolle er å føre tilsyn med daglig leder og løpende drift.

- Hvordan skjer dette i forhold til NRBR IKS og kommunenes økonomi?
- Opplever man å ha god kontroll med NRBR IKS?
- Hvordan opplever man kvaliteten på tjenestene?
- Iverksettes det brukerundersøkelser eller lignende?
- Er styret opptatt av hva NRBR IKS koster eierkommunene?
- Hvor ofte og hvordan foregår styremøtene?
- Har NRBR IKS tilstrekkelige rutiner for internkontroll og hvor mye tid bruker styret på dette?

Styret skal overvåke at NRBR IKS drives i samsvar med lover, forskrifter mv., IKS avtalen mellom kommunene, andre pålegg eller vedtak fra kommunenes side.

- Hvordan er denne funksjonen organisert i styret?
- Er det egne rutiner for å gjennomgå disse bestemmelsene og avdekke eventuelle avvik?

Spørsmål til representantskapsmedlemmer i NRBR IKS:

- Ettersom alle representanter møter med bundet mandat fra sin kommune – synes du dette er et problem?
- Har du opplevet at dette gjør det vanskelig å fatte beslutninger i representantskapet?
- Er det opplæring av eierrepresentanter/styremedlemmer i din kommune?
- Er din kommune opptatt av kostnadene i NRBR IKS?
- Er din kommune opptatt av administrasjonskostnadene i NRBR IKS?
- Har din kommune opplevet at NRBR IKS kommer med krav om økte bevilgninger til nye tiltak uten at kommunen er forespurt om dette på forhånd?
- Synes du beslutningsprosessen mellom eierkommuner og NRBR IKS fungerer godt?

- Er det tilstrekkelig tid i kommunen til forsvarlig behandling av saker som skal opp i representantskapet?
- Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom medlem av representantskapet og formannskap/kommunestyret i forbindelse med vedtak om kommunens holdning i saker som skal opp i representantskapsmøtet?

Spørsmål til rådmann i eierkommunene til NRBR IKS:

- Hva er din rolle som rådmann i oppfølging og kontroll av NRBR IKS?
- Har du opplevd noen problemer fordi NRBR IKS eies av flere og ulike kommuner?
- Hvordan oppleves kommunens økonomiske styringsmuligheter av NRBR IKS?
- Hvordan oppleves kommunens kontrollmuligheter av NRBR IKS?
- Har du opplevet at NRBR IKS har satt i gang nye tiltak som krever flere bevilgninger men uten at NRBR IKS har forespurt eierne om mulighetene for bevilgninger på forhånd?
- Hvordan er beslutningsgangen mellom kommunen og NRBR IKS?
- Sendes saker fra NRBR IKS som skal behandles i representantskapet til rådmannen, slik at rådmannen kan lage sak til kommunestyre eller formannskap om disse?
- Gir i så fall kommunestyre/formannskap instruksjoner til kommunens representanter?
- Hvordan er økonomien for kommunen med NRBR IKS i forhold til økonomien den gang kommunen hadde sitt eget brannvesen?
- Gir IKS organiseringen en høyere kvalitet på tjenestene enn hva kommunene selv klarte gjennom eget brannvesen?
- Hva er fordelene og ulempene med NRBR IKS i forhold til eget brannvesen i kommunen?
- Sammenlignet med en vanlig kommunal etat – oppfatter rådmannen IKS-organiseringen som enklere eller vanskeligere å følge opp økonomisk og administrativt?
- Hadde andre organisasjonsformer (AS, stiftelse) vært mer hensiktsmessige?
- Kan konkurranseutsetting av brann- og redningsvesen være aktuelt?

Mandat for interkommunalt eierstyringssekretariat

Formål

Rådmennene i Skedsmo kommune, Lørenskog kommune, Rælingen kommune, Sørum kommune, Fet kommune, Nittedal kommune og Aurskog-Høland kommune har opprettet et eget interkommunalt administrativt eiersekretariat.

Sekretariatets formål er å bidra til at kommunenes målsettinger for de tjenester selskapene har ansvar for realiseres gjennom å utvikle kommunens rolle som eier og bruker overfor selskapene.

Myndighet

Eierstyringssekretariatet er ikke et vedtaksorgan, men et administrativt samarbeidsorgan for eierne på saksbehandlernivå i samordning av syn og vedtak for de interkommunale selskapene som et ledd i rådmennenes fullførte saksbehandling av slike saker til kommunens eierstyringsorgan.

Omfang

Følgende selskap inngår i eierstyringssekretariatets saksoppfølging:

- NRV IKS: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørum, Nittedal, Gjerdrum
- NRA IKS: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal
- ROAF IKS: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørum, Nittedal, Gjerdrum, Enebakk, Aurskog-Høland
- NRBR IKS: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Nittedal, Fet, Sørum, Aurskog-Høland
- MIRA IKS: Fet, Sørum, Gjerdrum
- NRV AS i avviklingsperioden: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørum, Nittedal
- RA-2 AS i avviklingsperioden: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen
- Strandveien 1 AS i avviklingsperioden: Skedsmo, Lørenskog, Rælingen, Fet, Sørum, Nittedal

Øvrige selskap:

- Romerike Krisesenter IKS
- Romerike Kontrollutvalgssekretariat IKS
- Romerike Revisjon IKS

Disse selskapene behandles ikke ordinært av eierstyringssekretariatet pga. sekretariatets faglige sammensetning, men selskapsoppfølging bør følge samme mal.

Det lages en kontaktliste med saksbehandlere for disse selskapene.

Enebakk kommune inviteres når det gjelder saker om ROAF IKS.

Gjerdrum kommune inviteres når det gjelder saker om NRV IKS, ROAF IKS og MIRA IKS.

Arbeidsoppgaver

Eiersekretariatets hovedarbeids- og ansvarsområde er å samordne kommunens synspunkter **før** saken behandles i kommunenes formannskap/kommunestyre.

Dette innebærer å

- Være godt kjent med selskapenes virksomhet og kommunens målsettinger innenfor selskapenes områder
- Samordne kommunenes mål og strategier
- Sikre at alle forhold i saker til eierstyringsorganet er nødvendig belyst
- Samordne synspunkter og drøfte uenigheter og ulike syn
- Samordne og utforme ordlyd i vedtak
- Der det ikke er enstemmighet, skal dette synliggjøres i saksutredningen slik at uenighet er kjent hos eierne før representantskapsmøtet.

Ledelse og arbeidsform

Rådmennene i fellesskap utpeker leder for eierstyringssekretariatet. Leder innkaller til møter i sekretariatet. Sekretariatet skal holde kontakt med hverandre løpende i alle saker om selskapene, og kan også utveksle saksframlegg og enighet om innstilling pr epost dersom det er hensiktsmessig.

Sekretariatet skal selv utvikle en arbeidsform som er nødvendig for å ivareta sine oppgaver.

Strategier

Sekretariatets arbeid skal utvikles på bakgrunn av følgende strategier:

- Selskapenes virksomhet skal inngå som likeverdig med annen virksomhet kommunene driver
- Samordnede mål og strategier for tjenesteområder som selskapene har ansvar for på vegne av kommunene skal utvikles og videreutvikles. Utarbeide eierstrategi for hvert enkelt selskap kan være aktuelt i denne sammenheng
- Det skal utvikles indikatorer for sammenligning mot andre tilsvarende virksomheter

- Saksbehandlingsprosess for behandling av representantskapssaker i kommunenes eierstyringsorgan skal ha en tydelig felles tidslinje
- De ulike rådmennenes syn i sakene skal så langt det er mulig være kjent for øvrige rådmenn når sakene sendes ut til politisk behandling i den enkelte kommune
- Selskapenes årsrapportering til representantskapene skal ha tilsvarende innhold som rådmennenes rapportering til kommunestyret

Revidert i rådmannsmøte 23.10.2015

Oversikt over revisjoner, antall kommuner og fordeling av rapporter

Enhet	Rapport for årene.	Antall kommuner		Antall rapporter om:			Merknad
		Totalt	I under-søkelsen	Diverse ikke	Herav		
					AS	IKS	
Oslo kommunerevisjon	2013-2016	1	1	73	9	0	
Østfold kommunerevisjon IKS	2013-2016	10	10	34	0	0	
Indre Østfold kommunerevisjon IKS	? - 2016	9	9	46	0	6	Gjelder kun Våler kommune
Follo distriktsrevisjon IKS	2013-2016	4	4	31	0	0	
Bærum kommunerevisjon	2013-2016	1	1	25	1	0	
Romerike Revisjon IKS	2014-2016	13	13	15	1	2	e.post
Hedmark Revisjon IKS	2010-2016	16	16		6	2	
Revisjon Fjell IKS		8	0				Ikke hjemmeside
Nord-Gudbrandsdal kommunerevisjon		6	0				Ikke hjemmeside
Innlandet Revisjon IKS	2013-2015	12	12	36	4		
Kommunerevisjon IKS (Valdres)		12	12	15	0	0	
Buskerud Kommunerevisjon IKS	2012-2016	15	15	13	0	0	
Vestfold Kommunerevisjon	2012-2016	4	4	17	0	1	
Sandefjord distriktsrevisjon		3	3				
Telemark kommunerevisjon IKS	2014-2016	20	20	41	11	1	
Aust-Agder Revisjon IKS	2014-2015	10	10	10	1	1	
Agder Kommunerevisjon IKS	2013-2016	9	9	7	0	0	
Kommunerevisjonen Vest Vest-Agder IKS		11	0				Ikke hjemmeside
- Mandal kontrollutvalg	2014		1				
Rogaland Revisjon IKS		16	16		20	9	
Deloitte AS		31	0				Ikke hjemmeside for rapporter.
- Bergen kommune	2012-2014		1	24	0	0	
- Opegård kommune	2014		1			1	
Indre Hordaland Revisjonsdistrikt	2013-2015	6	6	15	0	0	
Nordhordland Revisjon IKS	2013-2015	7	7	8	2	0	
Sogn og Fjordane Revisjon IKS		8	8				
Kommunerevisjon i Ytre Sogn og Sunnfjord		11	0				Ikke hjemmeside
Kommunerevisjonen i Nordfjord		6	0				Ikke hjemmeside
Møre og Romsdal Revisjon IKS	2015	17	0	0	0	0	
KOMREV3 IKS	2013-2016	13	13	3	0	0	
Søre Sunnmøre kommunerevisjon IKS		7	0				Ikke hjemmeside
Trondheim kommunerevisjon	2012-2016	1	1	42	1	1	
Revisjon Midt-Norge IKS	2015-2016	14	14	27	1	2	
Fosen kommunerevisjon IKS		7	7				
KomRev Trøndelag IKS	2013-2016	29	29	72	6	4	Generell eierstyring 4 kommuner
Ytre Helgeland kommunerevisjon		6	0				Ikke hjemmeside
Salten kommunerevisjon IKS	2013-2016	9	9	34	3	0	
Kommunerevisjonen i Lofoten		6	0				Ikke hjemmeside
KomRev NORD IKS	2014-2016	33	33	44	0	0	
Finnmark kommunerevisjon IKS		9	0				Ikke hjemmeside. Avvikles?
Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS		10	10	35	0	0	
		410	295	667	66	30	

Gjennomgang av revisjonsrapporter om eierstyring for IKS-

Enhet	Rapport for årene.	Antall kommuner		Antall rapporter om:			Merknad
		Totalt	I under-søkelsen	Diverse ikke	Herav		
					AS	IKS	
Oslo kommunerevisjon	2013-2016	1	1	73	9	0	
Østfold kommunerevisjon IKS	2013-2016	10	10	34	0	0	
Indre Østfold kommunerevisjon IKS	? - 2016	9	9	46	0	6	Gjelder kun Våler kommune
Follo distriktsrevisjon IKS	2013-2016	4	4	31	0	0	
Bærum kommunerevisjon	2013-2016	1	1	25	1	0	
Romerike Revisjon IKS	2014-2016	13	13	15	1	2	e.post
Hedmark Revisjon IKS	2010-2016	16	16		6	2	
Revisjon Fjell IKS		8	0				Ikke hjemmeside
Nord-Gudbrandsdal kommunerevisjon		6	0				Ikke hjemmeside
Innlandet Revisjon IKS	2013-2015	12	12	36	4		
Kommunerevisjon IKS (Valdres)		12	12	15	0	0	
Buskerud Kommunerevisjon IKS	2012-2016	15	15	13	0	0	
Vestfold Kommunerevisjon	2012-2016	4	4	17	0	1	
Sandefjord distriktsrevisjon		3	3				
Telemark kommunerevisjon IKS	2014-2016	20	20	41	11	1	
Aust-Agder Revisjon IKS	2014-2015	10	10	10	1	1	
Agder Kommunerevisjon IKS	2013-2016	9	9	7	0	0	
Kommunerevisjonen Vest Vest-Agder IKS		11	0				Ikke hjemmeside
- Mandal kontrollutvalg	2014		1				
Rogaland Revisjon IKS		16	16		20	9	
Deloitte AS		31	0				Ikke hjemmeside for rapporter.
- Bergen kommune	2012-2014		1	24	0	0	
- Opepgård kommune	2014		1			1	
Indre Hordaland Revisjonsdistrikt	2013-2015	6	6	15	0	0	
Nordhordland Revisjon IKS	2013-2015	7	7	8	2	0	
Sogn og Fjordane Revisjon IKS		8	8				
Kommunerevisjon i Ytre Sogn og Sunnfjord		11	0				Ikke hjemmeside
Kommunerevisjonen i Nordfjord		6	0				Ikke hjemmeside
Møre og Romsdal Revisjon IKS	2015	17	0	0	0	0	
KOMREV3 IKS	2013-2016	13	13	3	0	0	
Søre Sunnmøre kommunerevisjon IKS		7	0				Ikke hjemmeside
Trondheim kommunerevisjon	2012-2016	1	1	42	1	1	
Revisjon Midt-Norge IKS	2015-2016	14	14	27	1	2	
Fosen kommunerevisjon IKS		7	7				
KomRev Trøndelag IKS	2013-2016	29	29	72	6	4	Generell eierstyring 4 kommuner
Ytre Helgeland kommunerevisjon		6	0				Ikke hjemmeside
Salten kommunerevisjon IKS	2013-2016	9	9	34	3	0	
Kommunerevisjonen i Lofoten		6	0				Ikke hjemmeside
KomRev NORD IKS	2014-2016	33	33	44	0	0	
Finmark kommunerevisjon IKS		9	0				Ikke hjemmeside. Avvikles?
Vest-Finmark kommunerevisjon IKS		10	10	35	0	0	
		410	295	667	66	30	