



OsloMet - storbyuniversitetet

Ingunn Rogstad

**Kommunal eierstyring av
arbeids- og inkluderingsbedrifter
organisert som aksjeselskap**

Masteroppgave i styring og ledelse

OsloMet – Storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2. mai 2018

Forord

Arbeidsmarkedsbransjen har vært i en kontinuerlig endringsprosess de siste årene, påvirket av at interessepartnere endrer sine strategiske posisjoner. Denne oppgaven fokuserer på i hvilken grad eierne er seg bevisst hvordan endringer i omgivelsene påvirker de kommunalt eide aksjeselskapene generelt, og arbeids- og inkluderingsbedriftene spesielt. Hensikten med oppgaven har også vært å få et innblikk i hvordan eierne behandler den overordnede strategien for egne aksjeselskap, for deretter å få et innblikk i om strategien for eierskapet i arbeids- og inkluderingsbedriftene revideres i takt med endrede forutsetninger.

Intensjonen har vært at behandlingen av dette temaet kan bidra til nyttig innsikt både for eierkommunene og for arbeids- og inkluderingsbransjen.

En viktig lærdom fra arbeidet med denne oppgaven utover det faglige har vært at en ikke nødvendigvis finner svarene på en problemstilling der en først antar en vil finne de. I utgangspunktet var metoden for denne masteroppgaven ment å være en ren dokumentanalyse av de kommunale Eiermeldingene. Det viste seg imidlertid at dette ble første trinn i en undersøkelse, da det var vanskelig å trekke konklusjoner på basis av disse dokumentene. Grunnlaget for analysen ble derfor utvidet til semistrukturerte intervjuer av rådmenn, ordførere, samt styreledere og bedriftsledere i kommunalt eide bedrifter. Jeg var i tvil, både om travle intervjuobjektene ville ta seg tid til å snakke med en mastergradsstudent, og om de ville oppfatte temaet som interessant å snakke om. Intervjuobjektene kunne valgt å avfeie forespørselen med at aksjeselskap styres av aksjeloven, og at temaet av den grunn ikke var relevant. Intervjuobjektene gav imidlertid interessant og ny kunnskap om holdninger til kommunale aksjeselskap generelt, og arbeids- og inkluderingsbedriftene spesielt.

Jeg retter en stor takk til førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit for nyttig og konkret veiledning. Stor takk går også til intervjuobjektene som bidro med interessante perspektiver i oppgaven. Til sist går en takk til familie, venner og kollegaer som har akseptert at kommunalt eide aksjeselskap har vært et vesentlig samtaleemne siste året, og som har lest gjennom utkast og kommet med verdifulle spørsmål og innspill.

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er hvordan arbeids- og inkluderingsbedrifter organisert som kommunale aksjeselskap blir styrt av eier.

Med utgangspunkt i at rammebetingelsene for selskapene har endret seg over tid, har eierstyringen vært analysert i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Perspektivene er vurdert ut fra seks dimensjoner knyttet til kommunal eierstyring; effektivitet, kvalitet, styring, robusthet, legitimitet og demokrati.

Oppgaven er inspirert av Jacobsen mfl (2010) og deres evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27. Det har vært antatt at rammen for evaluering av interkommunalt samarbeid også kan være relevant for vurdering av kommunalt eide aksjeselskap.

I et instrumentelt perspektiv synes etablering og drift av arbeids- og inkluderingsbedriftene å være begrunnet i en tro på høyere effektivitet og kvalitet, enn hva kommunene ville hatt mulighet til i en pluralistisk hverdag. Intervjuobjektene hadde ulik oppfatning av dimensjonen styring. Majoriteten mente at styringen måtte tilpasses en konkurranseutsatt verden, og utfra det perspektivet var aksjeselskap en riktig organiseringsform. Når det gjaldt dimensjonen robusthet, var det også delte meninger om dette. Arbeids- og inkluderingsbedriftene ble ansett som mindre robuste enn kommunene, sett ut fra endringer knyttet til innkjøpsregimet i NAV. På den andre siden kom det fram synspunkter om at rammevilkårene for et aksjeselskap gjorde det mer egnet til å tenke langsiktighet, enn i en kommune hvor politikernes prioriteringer skal forenes med anbefalinger fra administrasjonen.

I et institusjonelt perspektiv synes legitimitet å være en viktig dimensjon for arbeids- og inkluderingsbedriftene. Tilliten mellom eierne og aksjeselskapene ble vurdert som høy. Det syntes som aksjelovens krav til oppfølging opplevdes som tilstrekkelig for eierne.

Sett i lys av politisk styring, synes ikke den demokratiske dimensjonen å ha høyt fokus hos eierne. Informasjon om bedriftene var i liten grad tilgjengelig i kommunenes Eiermeldinger. Det kan synes som et demokratisk problem at helheten i kommunenes oppgaver ikke synliggjøres, når oppgaver legges til autonome enheter som aksjeselskap.

Styring av et aksjeselskap er regulert av lovgivningen, og dette i seg selv gir en ramme for kommunenes eierstyring. Funnene som ble gjort, tyder på at det fra eiernes side er mer

understyring enn overstyring av arbeids- og inkluderingsbedriftene. På tross av dette, synes det ikke riktig å trekke konklusjonen at eierstyringen er mangelfull. Det synes som aktiv eierstyring blir aktualisert når situasjonen gjør det nødvendig. Når selskapene blir ledet på en adekvat måte, synes det som selskapene lever sine egne liv.

OsloMet – Storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2018

Abstract

The theme for this report is how a municipally owned stock-based company is controlled by the owner. Based on the fact that the framework conditions for the companies change over time the focus has been on analyzing ownership of the management in the framework of an instrumental and institutional perspective. These perspectives indicate six dimensions that one can understand and assess municipal ownership management along; efficiency, quality, management, robustness, legitimacy and democracy.

This report is inspired by Jacobsen et al (2010). This is based on the assumption that many of the assessments underlying the establishment of inter-municipal cooperation are applicable to the establishment of municipal limited liability companies.

In an instrumental perspective, the reasons for the labour and social inclusion companies seem to be a desire for higher efficiency and better quality than what the municipalities would have had the opportunity to perform. Interview objects had different perceptions of the dimension of management. The majority believed that the management had to be adapted to a competitive world, and from that point of view, the corporation was a proper organizational form. As for the dimension of robustness, the survey also shared opinions about this. Limited liability companies seem less robust than a municipality, and especially now with the major changes in the purchasing regime for NAV. Other views were that political opportunism could make the focus on a concrete type of task less robust in a municipality. In addition, it emerged that the framework conditions for a limited liability company made it more suitable to think long-term rather than in a municipality where the politicians' priorities should be reconciled with recommendations from the administration.

In an institutional perspective, legitimacy is an important dimension for the management of labour and social inclusion companies. It appears that the trust between the owner and the limited liability company is high and that the owners does not feel that they have to follow up the company more than required by the Public Limited Liability Companies Act.

In view of political governance, the democratic aspect does not seem to be relevant to the owners regarding the management of the limited liability companies. Information about the companies was to a limited extent available in the municipalities' owner reports. Nor were there any indications about who would sit in the boards or the general assembly. It may seem

like a democratic problem that the extend of the municipality's tasks are not visible when tasks are added to autonomous entities as a limited liability company.

The management of a limited liability company is regulated by legislation, and this in itself provides a framework for the municipalities' ownership management. The findings that were made indicate that it is more lack of management rather than overriding the companies. From this, it is not right to conclude that corporate governance is inadequate. It seems that active ownership is being updated when the situation makes it necessary. As long as companies are managed in an adequate manner, it seems that companies live their own lives.

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2018

Innhold

FORORD	2
SAMMENDRAG	3
ABSTRACT	5
1 INNLEDNING	8
1.1 PROBLEMSTILLING.....	9
2 TEORETISK RAMMEVERK	11
2.1 AKSJESELSKAP	11
2.2 EIERMELDING	13
2.3 TEORETISKE PERSPEKTIVER	13
2.3.1 <i>Instrumentelt perspektiv</i>	15
2.3.2 <i>Institusjonelt perspektiv</i>	17
3 METODER	22
3.1 DOKUMENTANALYSE - EIERMELDINGER.....	22
3.2 SEMISTRUKTURERTE INTERVJUER.....	26
3.3 OVERFØRBARHET/ BEKREFTBARHET	30
4 ANALYSE AV EMPIRI SETT MOT TEORI	31
4.1 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	31
4.1.1 <i>Effektivitet</i>	31
4.1.2 <i>Kvalitet</i>	35
4.1.3 <i>Styring</i>	37
4.1.4 <i>Robusthet</i>	39
4.2 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	41
4.2.1 <i>Legitimitet</i>	41
4.2.2 <i>Demokrati</i>	44
4.3 OPPSUMMERING ANALYSE AV EMPIRI SETT MOT TEORI.....	47
5 KONKLUSJON	50
6 KILDER	56
7 VEDLEGG	59
7.1 SEMISTRUKTURERTE INTERVJU	59
7.2 INTERVJUGUIDE MED INTRODUKSJON	60

Figurliste

Figur 1: Kommunale organisasjonsformer	12
---	-----------

1 Innledning

Temaet for denne oppgaven er kommunal eierstyring av arbeids- og inkluderingsbedrifter organisert som aksjeselskap.

Bakgrunn for valg av oppgave

Arbeids- og inkluderingsbedriftene (også kalt attføringsbedrifter/ arbeidsmarkedsbedrifter/ skjermet virksomhet og vekstbedrifter) er i en fase hvor det gjennom flere år har skjedd store strukturelle endringer i takt med endringer i NAV. Flere av de tradisjonelle NAV-tiltakene som har vært øremerket godkjente arbeids- og inkluderingsbedrifter har vært konkurranseutsatt (NOU 2012:6). Dette har resultert i en betydelig reduksjon i oppdragsmengde for mange av bedriftene.

Videreutvikling av NAV-reformen (St.meld. 33 NAV 2015-2016) og kommunesammenslåing (Prop. 96 S, Innst. 386 S 2016–2017) har for tiden høyt fokus både i politikken og samfunnet forøvrig. Hensikten med begge reformer er «aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å endre strukturelle og kulturelle trekk ved organisasjoner ...» (Christensen mfl 2015). Arbeids- og inkluderingsbedriftene har i utgangspunktet sterke føringer både fra NAV og eierkommunene. Når disse to aktørene endrer seg, kan det være naturlig å spørre seg om også bedriftene endrer seg.

Det er også et interessant spørsmål om eierne ser muligheter i økt bruk av bedriftene til andre kommunale tiltak. Forskningsinteressen ligger i om eierne øker innvirkningen på den overordnede strategien og styringen av bedriftene. Hvordan er styringen av bedriftene sett i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv, og hvordan kan virkningen av styringen sees i lys av dimensjonene effektivitet, kvalitet, styring, robusthet, legitimitet og demokrati? Dette er spørsmål som har vært ønsket belyst i denne oppgaven.

Grunnlaget for analysen har vært dokumentanalyse av kommunale Eiermeldinger, samt et utvalg semistrukturerte intervjuer med ordførere og rådmenn i kommunene, og bedriftsledere og styreledere i arbeids- og inkluderingsbedriftene. Intervjuene viste seg nødvendig fordi Eiermeldingene ikke gav nok informasjon om kommunenes Eierstrategier knyttet til de endringene som foregår i arbeids- og inkluderingsbedriftene.

Kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrifter

Arbeids- og inkluderingsbedriftene har hatt en korporativ pluralistisk tilknytning til arbeidsmarkedsetaten (nå NAV) siden 1950-tallet (Rokkan 1968). Rundt 1990 økte antall

kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrifter vesentlig. Som en følge av HVPU-reformen fikk disse aksjeselskapene som formål å tilby arbeid til psykisk utviklingshemmede (HVPU: Helsevernet for psykisk utviklingshemmede) (Lossius ved Sosialdepartementet 1985).

Etablering og delfinansiering av arbeids- og inkluderingsbedriftene har vært og er et pågående samarbeid mellom kommunene og NAV. Formålet med etableringen av disse selskaps hybridene, utviklet seg etter hvert til å bistå NAV med å få arbeidssøkere ut i ordinært arbeid. Interessefellesskapet med NAV er tilsynelatende på vikende front. I dag medfører strukturelle endringer i NAV at hverken finansiering eller bruk av arbeids- og inkluderingsbedriftene som arbeidstrenings- og formidlingsarena er like selvsagt (NOU 2012:6).

Arbeids- og inkluderingsbedriftene styres etter aksjeloven, men med særlovgivninger når det gjelder skattefritak og utbytteforbud (Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 14-5, b og c). Dette er en type sektor, hvor mange hensyn må tas i forbindelse med ulike aktørers interesser i bedriftene. Samtidig må bedriftene følge aksjelovens bestemmelser.

1.1 Problemstilling

Oppgavens problemstilling er:

Hvordan styrer kommunene sine aksjeselskaper, med spesiell vekt på arbeids- og inkluderingsbedriftene?

Problemstillingen utdypes gjennom to forskningsspørsmål:

1. Hva er virkningen av styringen sett fra et instrumentelt perspektiv?
2. Hva er virkningen av styringen sett fra et institusjonelt perspektiv?

Teoretisk rammeverk

Ny offentlig styring (NOS), har påvirket ledelse i det offentlige fra slutten av 1970- tallet over hele den vestlige verden (Johnsen og Johnsen 2011). Ved å overføre ledelsesverktøy fra det private næringsliv til offentlig sektor, skulle man få en mer effektiv offentlig sektor. Dette medførte blant annet at kommunale tilbud i økende grad ble organisert i kommunalt eide aksjeselskap.

Besvarelsens teoretiske perspektiver er i hvilken grad den overordnede styringen av kommunalt eide aksjeselskap generelt, og arbeids- og inkluderingsbedrifter spesielt, kan forstås i lys av et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv (Christensen 2015).

Styringen vil bli analysert ut fra seks dimensjoner. Fra det instrumentelle perspektivet vil effektivitet, kvalitet, styring og robusthet bli drøftet. Legitimitet og demokrati vil bli drøftet utfra det institusjonelle perspektivet.

Fra masterstudiet, som denne oppgaven er en del av, relateres oppgaven hovedsakelig til studiets styrings- og organisasjonsdel. Analysen av kommunalt eide aksjeselskap gir et pluralistisk teorigrunnlag i form av perspektiver og forståelsesrammer, da organisasjonsformen i sitt vesen ligger i skille mellom statlig og privat virksomhet.

Grunnlaget for empirien er hentet fra dokumentanalyse av kommunale Eiermeldinger og semistrukturerte intervjuer. Eiermeldingene som ble vurdert, viste seg i liten grad å inneholde opplysninger som kunne gi svar på forskningsspørsmålene. Meldingene, og ikke minst fraværet av meldinger, inspirerte imidlertid til å undersøke tematikken videre. I intervjuene framkom det betydelig grad av eierinvolvering og interesse for de kommunalt eide bedriftene.

Analysen har vist at de kommunalt eide aksjeselskapene i stor grad lever sine egne liv så lenge bedriftene går med overskudd. Arbeids- og inkluderingsbedriftene ble etablert som autonome enheter, med klart definerte oppgaver. I de undersøkte bedriftene synes eierrollen i hovedsak å være begrenset til de krav aksjeloven stiller. Imidlertid var det enkelte innspill til ønske om mer dialog fra eierne, knyttet til de omfattende strukturelle endringene i omgivelsene til aksjeselskapene.

Oversikt over oppgavens oppbygning

Kapittel to presenterer sentrale begrep i oppgaven, og belyser oppgavens teoretiske rammer. Kapittel tre tar for seg valg av metoder og innsamling av data. Kapittel fire beskriver empiri innsamlet gjennom Eiermeldinger og semistrukturerte intervjuer. I kapittel fem analyseres og drøftes de innsamlede dataene opp mot oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Kapittel seks omhandler konklusjon og kommentarer knyttet til arbeidet med oppgaven.

2 Teoretisk rammeverk

Før det analytiske rammeverket blir presentert, vil noen grunnleggende begreper bli omtalt i dette kapittelet.

2.1 Aksjeselskap

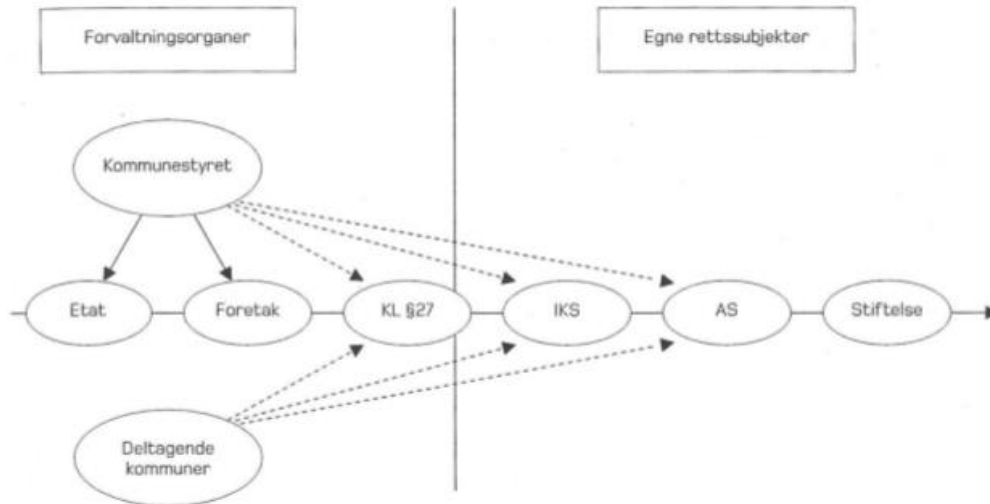
Et aksjeselskap (AS) er en foretaksform som reguleres av aksjeloven (Lov av 13. juni 1997 nr 44. Aksjeloven). Aksjeloven inneholder bestemmelser om lovens virkeområde og om ansvarsbegrensninger. Eierne har ikke personlig ansvar for selskapets forpliktelser eller gjeld, og har en risiko for selskapets økonomiske forpliktelser begrenset til innskutt aksjekapital (aksjeloven §1-1 (2)). Selskapet skal ha en aksjekapital på minst 30 000 kroner, fordelt på en eller flere aksjer (aksjeloven §3-1 (1) og (2)). Loven inneholder bestemmelser om generalforsamlingen, selskapets ledelse, revisor og utdeling av utbytte (aksjeloven, kapitlene 5 til 8). Et aksjeselskap kan eies av private eller statlige aktører, alene eller sammen med flere aktører. Gjennom generalforsamlingen, utøver eierne den øverste myndigheten i selskapet. Her kan eierne, gjennom vedtekter, instruksjer og andre generalforsamlingsvedtak, fastsette rammer og gi nærmere retningslinjer for styret og daglig leder.

Det er generalforsamlingen som velger styret. Selskapet ledes av styret og daglig leder. Styret har det overordnede ansvaret for at selskapet drives i samsvar med eiernes formål og innenfor rammen av lovverket. Styret har også en viktig funksjon for å sikre strategisk planlegging for selskapet. Daglig leder skal forholde seg til de pålegg og retningslinjer som styret har gitt (aksjeloven §§ 6-1 og 6-2).

Forskjellen på en arbeids- og inkluderingsbedrift og andre aksjeselskap, er først og fremst at NAV, som en statlig etat, krever at bedriftene skal være organisert som aksjeselskap. Bakgrunnen for dette er at det blir gitt statlige tilskudd til arbeidsplassene (Forskrift om arbeidsmarkedstiltak § 14-8, Arbeidsmarkedsforskriften). Ved at bedriftene er organisert som aksjeselskap hindres det at midlene blir brukt til andre kommunale formål. Det er videre lovfestet at det ikke skal betales utbytte til eier, og et eventuelt overskudd skal komme de yrkeshemmede til gode (Arbeidsmarkedsforskriften § 14-5 b og c). Det er også en vesentlig skilnad fra andre aksjeselskap at arbeids- og inkluderingsbedriften ikke er skattepliktig (Lov om skatt av formue og inntekt § 2-32).

Hva er hensikten med et kommunalt aksjeselskap?

Det er et mangfold av organisasjons- og tilknytningsformer i kommunene:



Figur 1: Kommunale organisasjonsformer (Kilde: Revidert utgave av Johnsen mfl 2004:41)

Som figuren over viser, er et aksjeselskap et autonomt, juridisk subjekt hvor aksjeloven setter klare premisser for styringen av bedriften. Det er derfor et legitimt spørsmål i hvilken grad kommunen kan og bør involvere seg i aksjeselskapet utover det lovpålagte.

Det er ulike grunner til at en kommune velger selskapsorganisering i stedet for å drifte et lovpålagt tiltak selv. Kommunen har likevel det overordnede ansvaret, og den som opptrer på vegne av kommunen på generalforsamlingen kan instrueres av de folkevalgte (Stokstad mfl 2016).

Et kommunalt eid aksjeselskap kan ha flere formål. Ofte er hensikten å effektivisere driftsoppgaver kommunen har behov for. Det kan også være at man etablerer selskapet sammen med andre aktører i samfunnet for å løse et samfunnsoppdrag og/ eller å oppnå samfunnsøkonomiske gevinster. Etableringen kan også begrunnes i at en enkelt kommune er for liten til å kunne drifte oppgaven i egen regi.

Utskilling av kommunal virksomhet gjennom selskapsorganisering medfører at kommunen ikke lenger kan utøve direkte styring og kontroll overfor virksomheten. Virksomheten må styres indirekte gjennom selskapets eierorgan generalforsamlingen (aksjeloven § 5-1).

2.2 Eiermelding

For å forhindre at for mye beslutningsmyndighet og kontroll overføres fra folkevalgte organer til selskapsorganer, utvikles det ofte eierskapsdokumenter i form av eiermeldinger. Disse kan fokusere på hvordan kommunene vektlegger å beholde sin innflytelse på selskapene de eier.

«Eiermeldinger generelt defineres som det overordnede politiske styringsdokumentet for virksomhet som er lagt til et annet rettssubjekt, eget styre eller interkommunalt organ.» (Brandtzæg mfl 2008).

Eiermeldingen til Kristiansand kommune, vedtatt i bystyret 16.02.2016, påpeker følgende i sin eiermelding;

«Den er også ment å være et dynamiske og offentlig dokument som kan og skal endres ved behov.»

Eierskapspolitikk

Med eierskapspolitikk menes her de systemer, prinsipper og strategier som skal bidra til at kommunene realiserer målene med selskapsorganiseringen. De ulike elementene i eierskapspolitikken har til hensikt å sikre at kommunen utøver et aktivt, langsiktig og forutsigbart eierskap. Eierskapspolitikken har også til hensikt å angi mål for selskapenes virksomhet og forventninger til forretningsdriften (Kommunesektorens organisasjon 2015).

Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet en anbefaling med 21 punkter for å ivareta god kommunal styring av aksjeselskaper og interkommunale selskaper (Kommunesektorens organisasjon 2015). Når det gjelder eiermeldingene anbefales det at den bør inneholde minimum følgende fem hovedpunkter:

- 1. Oversikt over kommunens virksomhet som er lagt i selskaper og samarbeid.*
- 2. Politisk styringsgrunnlag gjennom kommunens prinsipper for eierstyring*
- 3. Juridisk styringsgrunnlag knyttet til de ulike selskaps- og samarbeidsformene*
- 4. Formålsdiskusjon og selskapsstrategi knyttet til de ulike selskapene*
- 5. Selskapenes samfunnsansvar knyttet til miljø, likestilling, åpenhet, etikk osv*

2.3 Teoretiske perspektiver

De teoretiske perspektivene, i det analytiske rammeverket brukt i oppgaven, er valgt for å belyse temaet. Valg av perspektiver er inspirert av Jacobsen mfl (2010).

Eierskapet av et aksjeselskap vil bli analysert utfra perspektivene instrumentell og institusjonell styring. Roness (1997) kaller bruk av de ovennevnte perspektiver for utfyllende strategi. Ved å bruke begge perspektivene skal disse kunne utfylle og forklare ulike sider ved empirien.

Organisering av kommunale tjenester vil i utgangspunktet være vurdert ut fra effektivitet, kvalitet, styring og robusthet. Disse grunnene antyder et stort innslag av instrumentell rasjonalitet. Andre årsaker til at kommunale aksjeselskap opprettes, kan også være legitimitet og støtte fra omgivelsene. Denne innsikten kommer fra et institusjonelt perspektiv som viser at organisasjoner ikke bare er avhengige av effektivitet, men også av legitimitet for å overleve (Jacobsen mfl. 2010).

De to hovedperspektivene blir analysert etter seks dimensjoner:

Instrumentelt perspektiv:

- Effektivitet
- Kvalitet
- Styring
- Robusthet

Institusjonelt perspektiv:

- Legitimitet
- Demokrati

Perspektivene representerer ulike utgangspunkt for å forstå hva organisasjoner er og hvordan de fungerer (Christensen mfl 2015). Fra et instrumentelt ståsted kan organisasjoner i all hovedsak oppfattes som virkemidler for effektiv måloppnåelse. Tanken er at organisasjoner i stor grad kan kontrolleres ved planmessig utforming av de formelle strukturene (Christensen mfl 2015). Fra et institusjonelt perspektiv kan organisasjoner alternativt forstås som institusjoner som oppleves riktig for omgivelsene (Christensen mfl 2015). Organisasjoners virkemåte kan i dette perspektivet forstås med utgangspunkt i gradvis utviklede normer og verdier. Formelle strukturer - og organisasjoner - er ikke bare "tekniske virkemidler", men viktige symboler som reflekterer omgivelsenes normer og krav. Under vil de to perspektivene bli behandlet mer inngående.

2.3.1 *Instrumentelt perspektiv*

Hovedelementet i et instrumentelt perspektiv er at offentlige organisasjoner blir sett på som verktøy for å utføre viktige oppgaver på vegne av samfunnet. Organisasjonene vil med andre ord bli behandlet med instrumentell rasjonalitet (Christensen mfl 2015). Det instrumentelle perspektivet definerer både hvordan organisasjoner skal være strukturert, og hvordan struktur påvirker adferd i organisasjonen. Et instrumentelt perspektiv har to varianter. I den hierarkiske varianten blir organisasjonen sett på som enhetlig, og det legges vekt på at mål og middel er samkjørt mellom ledere og eiere av organisasjonen. Fordi eierne er på toppen av hierarkiet vil de også ha makt til å oppnå målene (Christensen mfl 2015).

Det viktigste kjennetegnet på et instrumentelt perspektiv, vil være at det finnes et detaljert hierarkisk organisasjonskart. Videre eksisterer det formelle regler og rutiner, som blant annet stillingsbeskrivelser, klare mandater og myndighet. Generelt vil organisasjonen oppleve at det til enhver tid finnes instrumentelle og verktøylignende retningslinjer som gjør at resultatet i stor grad vil være definert på forhånd, forutsatt at alle gjør som beskrevet. En instrumentell tilnærming innebærer å analysere hvilke alternativer som finnes for å løse en konkret problemstilling. Deretter blir det foretatt en analyse av hvert av alternativene når det gjelder risikovurdering og forventede resultater. Til sist har man noen styringsregler for hvordan beslutninger skal fattes. Disse styringsreglene vil kunne påvirke effektivitet, kvalitet, styring og robusthet i bedriften. I det instrumentelle perspektivet er mål definert utenfra og det er bedriftens oppgave å avdekke de rasjonelle og hensiktsmessige metodene for å oppnå disse målene. Formell struktur i en kommunalt eid bedrift vil derfor legge klare føringer for hvordan bedriften skal ledes, slik at det vedtektsbestemte formålet blir oppfylt.

I den andre varianten i det instrumentelle perspektivet, forhandlingsvarianten, er organisasjonen tilsynelatende sammensatt av ulike enheter og posisjoner som ikke nødvendigvis har de samme målene eller interessene. Fordi ingen av aktørene kan oppnå målene på egenhånd er organisasjonen avhengig av forhandlinger og kompromisser. Dette er et perspektiv som er interessant sett i forhold til aksjeselskapenes autonome rolle, samtidig som formålet er å bidra til definerte kommunale oppgaver.

I et instrumentelt, rasjonelt perspektiv vil konsekvensen av et kommunalt eid aksjeselskap ofte være identisk med begrunnelsene for opprettelse: høyere effektivitet og kvalitet, og bedre styring. (Jacobsen mfl 2010). Under vil dimensjonene effektivitet, kvalitet, styring og robusthet i et instrumentelt perspektiv bli behandlet.

Effektivitet

Effektivitet viser i denne oppgaven til ressursbruk og kostnader knyttet til konkrete oppgaver. Antagelsen er at etablering av et aksjeselskap gir et spisset fokusområde, som medfører en mer effektiv utnyttelse av ressursene. Effektivitet forstås da som den løsningen som gir lavest produksjonskostnader for et gitt antall enheter. Effektivitet måles tradisjonelt ut fra objektive indikatorer (Jacobsen mfl 2010). Indikatoren på effektivitet ville normalt sett være knyttet til oppnådd finansielt overskudd i bedriften. I en arbeids- og inkluderingsbedrift kan effektivitet også beregnes ut fra antall personer som får en tilpasset arbeidsplass i bedriftene og antall personer man lykkes med å få ut i ordinær jobb eller utdanning. Også tiden det tar å få en person ut i arbeid, vil være en indikator på effektivitet i arbeids- og inkluderingsbedriftene.

Det kan også ha betydning for effektiviteten at et aksjeselskap kan handle mer langsiktig, og ikke «må bruke» opp et eventuelt overskudd av driften i budsjettåret. I stedet kan et overskudd investeres i utvikling av bedriften, noe som på sikt kan øke effektiviteten.

Kvalitet

Et annet aspekt i det instrumentelle perspektivet er kvalitet. Kvalitet i kommunal sektor er ofte knyttet til fagkompetanse hos ansatte og stabilitet i virksomheten (Jacobsen mfl 2010). Bakgrunnen for etableringen av et kommunalt aksjeselskap er ofte et ønske om å spisse innsatsfaktorene mot et konkret fagområde. I store enheter som en kommune, kan problemstillinger som manglende fokus forekomme (Pralhad & Hamel 1990 ved Jacobsen mfl 2010). Ved å sette ut konkrete oppgaver i et selvstendig aksjeselskap, unngår en nedprioritering av kvaliteten på oppgaven til fordel for andre presserende saker i kommunen. Dette kan også være saker som kan ha utspring i politisk opportunistikk i et valgår.

Et aksjeselskap vil bli sett på som en aktør som driver etter forretningsmessige prinsipper og derfor må levere den kvalitet som er forventet i markedet. I arbeids- og inkluderingsbedriftene er produktene i like stor grad utviklende arbeidsplasser og bistand til få mennesker ut i arbeidslivet, som fysiske produkter og tjenester.

En indikator på kvalitet i en arbeids- og inkluderingsbedrift kan være i hvilken grad bedriftene lykkes i å skape utviklende arbeidsplasser for arbeidstakere med behov for tilrettelegging.

Styring

Den tredje dimensjonen i det instrumentelle perspektivet i denne oppgaven er styring.

Aksjeselskapet driftes utenfor eiernes operative styring, og har en egen administrasjon som står for den daglige drift. Regnskap og budsjetter er ikke inntatt i kommunenes budsjetter og regnskaper. Aksjeselskapet er i stor grad uavhengig av politikerne og eiernes involvering i den daglige drift. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil det gi forutsigbarhet i driften av selskapet.

På den annen side vil styringskapasiteten være avhengig av tilstrekkelig kompetanse og ressurser i aksjeselskapene. Små aksjeselskap kan ha vanskeligheter med å bygge opp planleggings- og utviklingskompetanse i egen organisasjon.

Robusthet

Jacobsen mfl (2010) viser til et fjerde område når det gjelder instrumentell styring; robusthet. Robustheten i en organisasjon er påvirket av i hvilken grad bedriften kan håndtere svingninger i oppdragsmengde, kostnadsøkninger etc. Jacobsen mfl (2010) viser til at små enheter kan være mer utsatt for tilfeldige svingninger i omgivelsene enn større enheter. Dette kan også være svingninger i personalforhold, knyttet til kompetanse og kapasitet. Større organisasjoner gir økt stabilitet og forutsigbarhet. (Donaldson 2001 ved Jacobsen mfl 2010). I robusthet inngår imidlertid også de utfordringer større organisasjoner som en kommune kan ha, knyttet til høye koordineringskostnader (Mintzberg 1979), og et manglende fokus på konkrete oppgaver (Prahalad & Hamel 1990 ved Jacobsen mfl 2010).

2.3.2 Institusjonelt perspektiv

Et annet perspektiv på styring av kommunale aksjeselskap, er et institusjonelt perspektiv. Selznick (1957) definerer en institusjon som en organisasjon som over tid er blitt institusjonalisert, det vil si at organisasjonen har utviklet uformelle normer og regler.

I en institusjonalisert organisasjon er mål utviklet ut fra situasjoner og press i omgivelsene – gjerne mer som symboler enn retning for handling (Christensen mfl 2015). Fokus kan være på formell struktur, men gjerne mer som ”vinduspynt” og symbol enn som verktøy.

Det institusjonelle perspektivet kan sees i to ulike former; kultur- og myteperspektivet. Kulturperspektivet innebærer et internt fokus mot rutiner, historie og tradisjoner. Selznick (1957) hevder at endringer og tilpasninger til ny virkelighet blir mer krevende i en institusjon. De uformelle normer og verdier har vokst frem over tid, og har dermed fått festet seg i folks

bevissthet. Når endringer i omgivelsene skjer, løses situasjonen basert på erfaringer fra lignende situasjon. Kulturen «sitter i veggene» og handlingsreglene baseres på de uformelle normer og verdier. Et integrativt lim øker lojalitet og fellesskap, og nye aktører sosialiseres raskt inn i kulturen (Selznick 1957).

Samtidig vil en bestemt måte å gjøre ting på ofte etableres tidlig i en organisasjons historie. Det etableres da det som Christensen (2015) kaller «stiavhengighet». Kostnadene ved å gjøre ting på en annen måte vil oppleves som store, og derfor møte motstand hos de impliserte. Når organisasjonen fortsetter å løse oppgaver på samme måte som tidligere, selv om omgivelsene har endret seg og krever nye tilnærminger, vil det medføre ineffektivitet. Den indre kulturen vil ikke være hensiktsmessig for å løse nye eksterne utfordringer.

Myteperspektivet innebærer eksternt fokus på omgivelser og normer. En myte kan defineres som sosialt skapte normer eller oppskrifter i de institusjonaliserte omgivelsene (Christensen mfl 2015). Det kan være en oppskrift både på utforming og god praksis i organisasjoner. Oppskriften er legitimert ved at omverden tror på at begrunnelsen er vitenskapelig og rasjonelt vurdert.

Det er en gjensidig påvirkningskraft mellom kultur og myter, men mer likhet enn ulikhet. Nøkkelbegrepet er institusjonaliserte omgivelser. Organisasjoner tilpasser seg oppfatninger i omgivelsene om hvordan en organisasjon bør være utformet. Reformen og endringer må passe med ideer som er utbredt og har legitimitet i omgivelsene. I det institusjonelle perspektivet er det ofte lite kobling mellom endring og effekter. Oppskriftene i organisasjonene synes å være utformet som konsepter, som søkes tilpasset endrede behov (Christensen mfl 2015).

Et ytre press oppstår når virksomheter organisasjonen er særlig avhengig av, påvirker gjennom ressurser og samarbeid. Ressursene kan for eksempel være å bevilge eller holde tilbake midler. Dette presset kan ha to former, legitimitet og demokrati (Scott 2008).

Legitimitet

Dimensjonen legitimitet kan beskrives på tre måter (Scott 2008). Den første formen av legitimitet er tilpasning til lover og regler. Det vil si at lovverket regulerer hva som kan eller ikke kan gjøres. Når det gjelder aksjeselskap er lov hjemmelen klart definert i aksjeloven. Loven pålegger en bestemt styring av aksjeselskaper som kommunene ikke kan gå bort fra når selskapet først er etablert, om de ikke ønsker avvikle bedriften. Når det gjelder arbeids- og inkluderingsbedriftene er det også en betingelse fra NAV at bedriftene skal være organisert

som aksjeselskap for at statlig finansiering av de tilpassede arbeidsoppgaver skal skje (arbeidsmarkedsforskriften § 14-5).

I et institusjonelt perspektiv er det viktigste fokuset normativ legitimitet (Scott 2008). Normativ legitimitet handler om at omgivelsene har visse forventninger. Omgivelsene vurderer en organisasjonsform som god eller dårlig. Arbeids- og inkluderingsbedriftene har klare tegn av normativ legitimitet. Omgivelsene synes å anta at et arbeidssted for yrkeshemmede, som kan tilby arbeidsoppgaver knyttet til en normalisert forretningsmessig drift, er mer hensiktsmessig enn et kommunalt tiltak.

Den siste legitimiteten er knyttet til hva omverden tar for gitt. Det vil si den kognitive pilaren der en oppfatning ikke er gjenstand for refleksjoner. En etablert organisasjonsform skal fortsette inn i framtiden uten at det blir drøftet om omgivelsene og forutsetningen har endret seg i den grad at nye løsninger bør etableres (Røvik 2007). Organiseringen av arbeids- og inkluderingsbedrifter som aksjeselskap synes i dette perspektivet å være basert på en institusjonell tankegang. Organisasjonsformen synes god i seg selv, og hvorvidt den er effektiv eller tilbyr rett kvalitet er mindre viktig, så lenge den oppfattes som en riktig organisering (Oliver 1990).

I det institusjonelle perspektivet tones effektivitetshensynet ned. I stedet vektlegges behovet for legitimitet, det vil si at kommunene utad viser at de følger lover, normer og tatt-for-gitt oppfatninger (Jacobsen mfl 2010).

Demokrati

Opprettelsen av kommunale aksjeselskap kan føre til beslutningsnivåer utenfor det politiske og administrative miljøet i kommunene. Dette kan videre endre styringsmuligheter, både administrativt og politisk. Det kan også være med på å øke uklarheten og minske innsikt i hva som er det kommunale ansvar og hvem som egentlig har ansvaret. Generelt kan det minske innbyggernes innsikt i kommunal virksomhet (Jacobsen og Thorsvik 2007). Utskillelsen av kommunale oppgaver reduserer også de folkevalgtes muligheter til å se flere oppgaver i sammenheng, og det kan bli krevende å ha oversikt over hvor og hvordan beslutninger fattes.

Et grunntrekk ved en demokratisk styringsform er at folket kan holde sine politisk valgte representanter ansvarlig. Politikerne kan igjen holde den kommunale administrasjon ansvarlig gjennom hierarkiske relasjoner (Jacobsen mfl 2010). Opprettelse av aksjeselskap med egne

styrer kan øke avstanden til politikerne og kjennskap til tjenesten som blir utført av aksjeselskapet. Styringen kan svekkes som en følge av redusert informasjonstilgang.

Politisk og kommunal administrativ styring må skje på en mer indirekte måte enn gjennom instruksjon (Jacobsen mfl 2010). Kommunenes sentralforbund anbefaler at styreverv i kommunale aksjeselskap ikke lenger automatisk tildeles politikere utfra deres rolle som politikere. Valg av styrerepresentanter bør i stedet skje etter vurdering av behov for komplementerende kompetanse i styret (Kommunesektorens organisasjon 2015). Dette kan føre til at profesjonelle aktører overtar styreverv i kommunale aksjeselskap. De folkevalgte kan oppleve en svekket styringsmulighet, nettopp fordi de opplever å miste informasjon, som de tidligere fikk gjennom involvering i styrene (Fimreite og Medalen 2005).

Lægred og Roness (1998) kaller det «ytre fristilling» når oppgaver overføres fra offentlig sektor til kommunalt eide aksjeselskap. Løpende kontakt, rapportering og informasjon erstattes med mer konsentrert og samlet informasjon som kommer i etterkant, ofte i form av årsrapporter, regnskap og revisjonsrapporter (Johnsen 2007). Det positive med en autonom enhet kan være at styringsorganene blir avlastet, og dermed kan konsentrere seg om andre viktigere saker. Det negative, sett i en demokratisk dimensjon, kan være at interessante politiske saker forsvinner fra dagsorden til de styrende kommunale organer, fordi de er flyttet over på andre arenaer (Jacobsen mfl 2010).

Utgangspunktet for styring av aksjeselskapene er, som tidligere nevnt, aksjeloven. Den daglige ledelsen av aksjeselskapene er flyttet ut av kommunenes tradisjonelle styringsorganer. Styringen er delegert ut til et styre. Et sentralt element er da hvordan politikere og kommunen får informasjon om aksjeselskapene, og hvordan de behandler denne informasjonen (Jacobsen mfl 2010). Når aksjeselskap er valgt som styringsform, gir kommunen fra seg den daglige kontrollen. Dersom mulighetene i aksjeloven benyttes fullt ut, kan demokratiet ivaretas. Dette vil kreve at de formelle virkemidlene for styring benyttes. Forankring av aksjeselskapets aktiviteter handler om politisk- og administrativ tilrettelegging for god informasjonsflyt, god kontakt, i tillegg til støtte og oppfølging (Holmen og Hanssen 2013).

En viktig begrunnelse for å utarbeide Eiermeldinger har vært å gi informasjon til folkevalgte (Kommunesektorens organisasjon 2015). Fokuset på nødvendigheten av gode Eiermeldinger kan sees i sammenheng med det utvidede omfanget av etablering av bedrifter utenfor

kommunal virksomhet. Borge et al (2017) hevder at tendensen til etablering av autonome bedrifter bør medføre økt krav til åpenhet i offentlig styring.

3 Metoder

I denne studien har det vært benyttet kvalitativ forskningsmetode for å undersøke kommunal eierstyring av arbeids- og inkluderingsbedriftene. I utgangspunktet var det tenkt at dokumentanalyse av kommunale Eiermeldinger ville være tilstrekkelig for å få fram sammenhenger og informasjon om problemstillingen (Johannessen mfl 2011). Ut fra denne tankegangen syntes det hensiktsmessig å foreta en kvalitativ innholdsanalyse av Eiermeldinger, med en systematisk gjennomgang med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av relevant data (Grønmo 2004). Da det viste seg at forskningsspørsmålene ikke kunne besvares på basis av dokumentanalysen, ble undersøkelsen utvidet til semistrukturerte intervjuer.

Under vil metode knyttet til dokumentanalysen bli behandlet først, deretter vil metode knyttet til de semistrukturerte intervjuene bli behandlet. Det kan synes som om dokumentanalyse av Eiermeldingene er uforholdsmessig vektlagt i beskrivelsen av metode. Med bakgrunn i at dokumentene viste seg å gi få funn, er disse i den etterfølgende analysen viet mindre oppmerksomhet. Når det er prioritert å gi metoden for dokumentanalyse såpass stor plass, er det fordi det var knyttet mye usikkerhet til om metoden var egnet eller ikke underveis i oppgaven. Det synes også som relevant at metoden ikke ga tilstrekkelige svar på forskningsspørsmålene. At Eiermeldingene hadde beskjedne informasjonsmengde knyttet til aksjeselskapene var i seg selv et interessant funn i et demokratisk perspektiv. Dette forhold vil bli drøftet senere i oppgaven.

3.1 Dokumentanalyse - Eiermeldinger

Analysen startet med et utvalg kommunale Eiermeldinger hentet fra internett. Totalt ble tjuve Eiermeldinger vurdert for videre analyse.

Undersøkelsen av Eiermeldingene har vært avgrenset til beskrivelser av kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrifter. Dette med bakgrunn i at kommunene har mangfoldige oppgaver med ulike organiseringsformer (Kommunesektorens organisasjon 2015).

Analysen av eierskapsmeldingene støttet seg i stor grad på kommunesektorens anbefalinger om eierstyring (Kommunesektorens organisasjon 2015). Hensikten med analysen var å avdekke i hvilken grad evaluering og oppfølging av kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrift skjer. Det ble sett etter strategiske formuleringer eller om disse var fraværende. Var det noe som pekte fram mot sammenslåinger, avvikling, reorganisering, nye oppgaver eller lignende?

Det framkom svært ulikt materiale fra de forskjellige kommunene. Det var alt fra meget detaljerte Eiermeldinger, til kommuner som ikke hadde noe informasjon om kommunale aksjeselskap. Basert på et utarbeidet analyseskjema av det skriftlige materialet i ti av kommunene, viste det seg at tilsynelatende omfattende Eiermeldingene ikke var revidert på flere år. Eiermeldingene ble kategorisert for å avdekke noen mulige sammenhenger og tendenser. Det var imidlertid vanskelig å finne data som kunne gi generelle svar på problemstillingen som var utgangspunktet for denne oppgaven. Dette først og fremst fordi det synes som om dokumentene ikke var ajourførte eller dokumenterte strategiske forhold.

Det var tenkt å analysere om tekstene i Eiermeldingene var levninger eller beretninger. Med en levning menes om Eiermeldingene var statiske dokumenter fra år tilbake, eller om de var beretninger som endret seg fra år til år (Johannesen mfl 2011). Videre var hensikten å finne ut om Eiermeldingene inneholdt strategiske og /eller vurderende tekster. Dette kunne si noe om det ble foretatt strategiske vurderinger knyttet til effektivitet og kvalitet. Spesielt ble det sett etter dokumentasjon knyttet til at forutsetningene for arbeids- og inkluderingsbedriftene endret seg.

Det ville også være interessant å avdekke om meldingene var fortidsrettet eller framtidsrettet. Ville de ha fokus på kontroll (fortidsrettet), eller på utvikling og strategi (framtidrettet)? Formålet var også å avklare om kommunene foretok selvstendige strategiske analyser av bedriften.

Ved vurdering av dokumentene ble det lagt vekt på om dokumentene hadde autentisitet, det vil si om de inneholdt det de utga seg for. Andre elementer som ble vurdert i analysen var troverdigheten, var dokumentene saklige og nøytrale? Var dokumentene representative, det vil si, var det som var beskrevet gjeldende oppfatning? Når det gjaldt innhold i tekstene, ble det gjort forsøk på å velge ut, registrere og systematisere det relevante innholdet (Grønmo 2004) for videre analyse. Analysen skulle ha som formål å gi en mest mulig nøytral beskrivelse og vurdering av innholdet i Eiermeldingene. (Johannesen m fl 2011).

Et dokument kan være bygget på primær, sekundær og/eller tertiærkilder (Johannesen mfl 2011). Det var tenkt å bruke data fra primærkildene, det vil si de valgte Eiermeldingene, skulle bli brukt for å gjennomføre en annenordensanalyse for å sammenstille funnene i de ulike Eiermeldingene (Johannesen mfl 2011). Hensikten var å finne ut hvordan styringen virket utfra instrumentelt og institusjonelt perspektiv.

Ulike strategier for dokumentanalyse kan være diskursanalyse, semiotikk, konversasjonsanalyse og retorisk analyse. Diskursanalyse var tenkt valgt som strategi i denne undersøkelsen. Med diskursanalyse menes et sett av begreper, problemstillinger og formuleringer som framkommer av dokumentene. Diskurs er forbundet med teorier om makt og sier noe om hva som velges å legge vekt på. Et sentralt område som skulle undersøkes, var om eiermeldingenes innhold om arbeids- og inkluderingsbedriftene var «...strukturert av et større tankemønstre» (Grønmo 2004). Grønmo (2004) viser til at undersøkelsesopplegget i stor grad utvikler seg under selve datainnsamling i en kvalitativ undersøkelse. En foreløpig skjematikk (analyse-skjema), ble utarbeidet, med utgangspunkt i følgende parametre inspirert av Johannesen mfl 2011:

- *Dato for utgivelse av siste eiermelding?*
- *Dato for tidligere eiermeldinger?*
- *Endringer fra tidligere eiermeldinger?*
- *Hvordan behandles eierskapet av en arbeids- og inkluderingsbedrift?*
- *Hvilke parameter beskrives for arbeids- og inkluderingsbedrift?*
- *Navn, formål, ansatte/omsetning, overordnet strategi, annet?*
- *I hvilken grad orienteres det om strategien til selskapet?*
- *Evalueres bedriftens strategi?*
- *Hvordan vurderes endringer i behovet for arbeids- og inkluderingsbedrift?*
- *Fortidsrettet, fremtidsrettet, kognitiv, normativ?*
- *Ordvalg (retoriske grep?)*
- *Stil og tone, konklusjoner?*
- *Hvordan får de folkevalgte orientering om selskapene og de utfordringene de har.*
- *Hvor ofte får de orientering?*

Valg av metoder kan gi utfordringer når det gjelder å tilfredsstillende reliabilitet og validitet. Dokumentene var i utgangspunktet tenkt, som tidligere nevnt, å være de eneste objekter for forskningen i denne rapporten. Hypotesen var at kommunenes eiermelding var materiale med høy grad av autentisitet og troverdighet. En eiermelding er et institusjonelt, offentlig dokument som antatt ville ha en formell og juridisk tone. Det var antatt at de ville inneholde det nødvendige av opplysninger for denne analysen. En fordel ved å ta utgangspunkt i dokumentanalyse er at det er statiske opplysninger som blir analysert. Opplysningene er

skrevet ned, og gir seg ikke ut for å være noe annet enn hva som står der. En fordel er også at det tilsynelatende skulle være lett å få tak i undersøkelsesobjektene.

Reliabilitet når det gjelder en kvalitativ analyse av Eiermeldingene vil være avhengig av i hvilken grad observasjonene som ble gjort virkelig avspeiler de forhold som er av interesse (Johannesen mfl 2011). Begrepsvaliditet handler om gyldigheten av resultatene. I denne undersøkelsen var det viktig å avklare om Eiermeldingene faktisk avdekket noe om hvor aktive kommunene var når det gjaldt eierskapet i aksjeselskaper generelt, og arbeids- og inkluderingsbedriftene spesielt.

Ulempen med valg av dokumentanalyse av Eiermeldinger som metode, kan være at aktivt eierskap foregår selv om kommunene ikke utarbeider Eiermelding. Tanken var at det ville være lett å se om en eventuell årlig revisjon av Eiermeldingene var en faktisk revisjon eller om det bare var en papirøvelse. Et scenario var at opplysninger ikke ble revidert. En annen mulighet var at bare faktabasert innhold, som omsetning, antall ansatte og økonomisk resultat, ble revidert. Den tredje muligheten var at strategier ble behandlet og endret når det ble vurdert å være nødvendig. Nå viste det seg at det i svært få tilfeller var tilgjengelig ulike årganger av Eiermeldingene, slik at det ikke lot seg gjøre å analysere endringer i meldingene.

Det ble også sett etter teoretiske funn for å bekrefte validiteten av undersøkelsen. I hvilken grad samsvarte teori med funnene. Her var spesielt forskningsmiljøene sentrale (KS og Telemarksforskning). Fordelen var at flere forskningsmiljø syntes opptatt av kommunenes håndtering av eierskapet i ulike organisasjoner.

Dokumenter har ulik validitet avhengig av hvem som har skrevet dem og i hvilken hensikt de er forfattet. Offentlige dokumenter, som kommunale Eiermeldinger, tillegges gjerne god validitet. De er allikevel et innlegg i en pågående diskurs, spesielt gjelder dette «førsteutgaven» av dokumentet. I hvilken grad det blir tenkt nytt hver gang et dokument skal revideres, må også sees i lys av at noen forhold ligger fast og derfor kopieres fra tidligere dokumenter.

Underveis i denne oppgaven ble det opplevd mye usikkerhet knyttet til metodevalget, da det viste seg at Eiermeldingene ikke ga tilstrekkelig grunnlag for å trekke konklusjoner angående styringen av arbeids- og inkluderingsbedriftene. Dokumentene opplevdes som lite valide for denne undersøkelsen. Det vil si at de ikke målte det som var hensikten å avdekke i denne oppgaven (Ringdal 2013). Undersøkelsen av dokumentene avdekket at det stort sett bare var

faktabasert innhold om aksjeselskapene som omsetning, antall ansatte og økonomisk resultat som var dokumentert. Undersøkelsen avdekket også at mange kommuner ikke hadde eiermeldinger liggende tilgjengelig på nett.

Som en følge av overstående, ble det underveis valgt en annen undersøkelsesstrategi, en form for metodetriangulering (Johannesen mfl 2011). Metodetriangulering i dette tilfelle, medførte at det ble valgt å gjennomføre semistrukturerte intervjuer med ordførere, rådmennene, samt styreledere og bedriftsledere i arbeids- og inkluderingsbedriftene. Tanken bak dette valget var å få et bedre grunnlag for å kunne svare på forskningsspørsmålene i denne oppgaven.

3.2 Semistrukturerte intervjuer

Kvalitativ metode, gjennomført som intervjuer, kjennetegnes ved at mye informasjon forsøkes utledet av et begrenset antall informanter (Johannesen mfl 2011). Formålet med et intervju er å forstå eller få beskrivelse av et emne. Mye kunnskap er også situasjonsbestemt, noe som også er et argument for at et personlig intervju vil være formålstjenlig. Johannesen mfl (2011) hevder at menneskers erfaringer og oppfatninger kommer best fram når intervjuobjektene selv er med å bestemme hva som er aktuell informasjon.

Et seminstrukturert intervju har mer preg av dialog enn spørsmål og svar. Intervjuobjektet vil i et intervju bli bedt om å rekonstruere hendelser. Et semistrukturert intervju har en overordnet intervjuguide hvor spørsmål og oppfølging av spørsmålene er avhengig av informasjonen intervjuobjektene gir (Johannesen mfl 2011). Dette var en form som passet til problemstillingen i denne oppgaven, da eiermeldingene viste at det finnes svært ulike forutsetninger for å trekke noen konklusjoner i de ulike kommunene og bedriftene. Spørsmålene i intervjuguiden var allikevel standardiserte slik at det kunne være mulig å trekke noen felles slutninger av intervjuene. Johannesen (2011) trekker også fram at størst mulig grad av standardisering gjør intervjuet mer fokusert og konsentrert, og dermed tar kortere tid å gjennomføre. Ulempen er at standardiserte intervju gir mindre grad av fleksibilitet.

I denne undersøkelsen var det ventet at problemstillingen ville få intervjuobjektene fra kommunen til å reflektere bredt og generelt om drift av kommunale oppgaver. Det var videre antatt at intervjuobjektene fra bedriftene vil være opptatt av den overordnede driften av aksjeselskapet. Konklusjonen har vært at semistrukturerte intervju ble valgt, med konkrete spørsmål, men med mulighet til å tilpasse det til det enkelte intervjuobjekts rolle, kunnskap og

interesse. Det har ut fra denne fremgangsmåten vært mulig å sammenfatte materialet, på en måte som gir mening og som har vært gjenstand for videre drøfting (Johannesen mfl 2011).

De kommunene som ble valgt ut som kildegrunnlag, ble ikke valgt ut på bakgrunn av egenskaper ved eiermeldingene. Tvert imot var det ikke tilgjengelige eiermeldinger, eller eiermeldingene var ikke oppdaterte i de valgte kommunene. Det var derfor interessant å se om dette faktum hadde innvirkning på intervjuobjektens syn på organisering av de kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedriftene.

Til de semistrukturerte intervjuene ble det valgt ut tre kommuner hvor totalt ti intervjuer ble gjennomført. Med bakgrunn i temaet eierstyring av aksjeselskap, hvor det er generalforsamlingen som vil være det overordnede organ, ble det antatt at utvalget av informanter måtte befinne seg på høyeste nivå i kommunen og i aksjeselskapet. Et strategisk utvalg av informanter (Johannesen mfl 2011) bestående av rådmenn og ordførere i kommunene, samt styreledere og bedriftsledere i aksjeselskapene, ble valgt ut som intervjuobjekter. Etter disse intervjuene ble det ansett som mulig å trekke noen slutninger.

Valget av kommuner var i hovedsak begrunnet ut fra geografisk nærhet eller nærhet til en eller flere av intervjuobjektene. Kjente intervjuobjekter introduserte intervjuer for de øvrige intervjuobjektene knyttet til samme bedrift, etter en metode benevnt som snøballmetoden. Snøballmetoden brukes når relevante respondenter er ukjente (Tansey 2007).

Der avtale om personlig intervju ikke ble oppnådd av praktiske grunner, ble intervjuet foretatt pr telefon. Fire personer ble intervjuet pr telefon, fem personer ble intervjuet i personlige møter. En person svarte på e-post etter å ha fått tilsendt den semistrukturerte intervjumalen. De øvrige intervjuobjektene hadde ikke tilgang til intervjumalen, og fikk spørsmålene presentert første gang på intervjutidspunktet. Alle intervjuobjektene var på forhånd orientert om tema for undersøkelsen og hadde fått lovnad om anonymisering av svarene.

Intervjuene ble lagt opp som samtaler, med utgangspunkt i emnene. Det var ønsket at intervjuobjektene skulle ha mulighet til å reflektere over temaene som ble løftet opp. Mange av temaene ble imidlertid besvart uten at de spesifikt ble spurt om fordi spørsmålene falt naturlig inn i samtalen. Innholdet i samtalen ble notert fortløpende av intervjuer. Dette kunne i enkelte tilfeller være en utfordring, da intervjuobjektene var engasjerte og snakket fort. Mulige feilkilder knyttet til dette, ble søkt minimert ved at intervjuer umiddelbart etter samtalen, fylte ut svarene der notatene var stikkordsmessige. Spørreskjemaet viste seg å

være funksjonelt ved at det var strukturert, samtidig som det var egnet til å få fram nyanser og ulike perspektiver. Spørreskjemaene var testet ut på forhånd av en rådmann, en styreleder og en bedriftsleder, hvilket gav en god flyt i intervjuene. Dette gjorde det også enklere å notere underveis. Reliabiliteten kunne vært økt om intervjuene ble tatt opp på lydbånd og deretter transkribert.

Egen tilknytning til arbeids- og inkluderingsbedriftene kan gi en kognitiv skjevhet som kan ha påvirket undersøkelsen (Johannesen mfl 2011). Johannesen mfl (2011), hevder også at forskeren søker og tolker informasjonen slik at den støtter de forventinger forskeren selv har. Det kan være en vesentlig innvending mot analysen i denne oppgaven at intervjuer selv er leder i en arbeid- og inkluderingsbedrift. Dette representerer en mulighet for at det kan være en slagside for å finne momenter i analyse av eierskapsmeldingene og intervjuene som bekrefter mulige forutinntatte meninger. Oppgavens forfatter har imidlertid vært klar over bias, og har lagt vekt på en nøytral tilnærming både til eiermeldingene og intervjuene.

Det kan være lett å undervurdere i hvilken grad intervjuene støtter en forforståelse om aktiv eierstyring, eller tvert om, i kommunene. Det kan også være en tendens til at forskeren betrakter seg selv som mindre fordomsfull enn hva som faktisk er tilfelle. Det kan dessuten tenkes at intervjuobjektene ønsker å fremstille seg i et mer positivt lys enn det de har grunnlag for. All informasjon vil siles gjennom forskerens øyne. En objektiv analyse vil kreve en kritisk holdning til innhold og tolking av forskningsmaterialet.

Reliabiliteten i oppgaven vil være påvirket av innsamlingsmetoden, også når det gjelder de semistrukturerte intervjuene. Dette gjelder spesielt intervjuers mulige påvirkning på aktørene, i kraft av å være bedriftsleder for en arbeids- og inkluderingsbedrift i en av de kommunene som har vært med i datagrunnlaget i denne oppgaven.

Det som taler mot at forholdene over skulle gi lav reliabilitet er at intervjuobjektene har høy kompetanse og integritet i kraft av sine roller i kommunenes og aksjeselskapenes ledelse. Intervjuobjektene ble også lovet anonymitet. I tillegg synes intervjuobjektene oppriktig interessert i emnet og gav seg god tid til å tenke gjennom og svare på spørsmålene. Det er også interessant å merke seg at det har framkommet ulike synspunkter på spørsmålene, hvilket kan indikere at det ikke har vært lagt føringer i intervjuene.

Konkrete eksempler fra intervjusituasjonen som kunne påvirke reliabiliteten var intervjuers nærhet til problemstillingen. Det kunne føre til ledende spørsmål for å få intervjuobjektene

inn på emnene som var ønsket belyst. Det kan også ha påvirket reliabiliteten at intervjuet i enkelte av tilfellene fikk karakter av samtale mellom intervjuobjekt og intervjuer, fordi intervjuer selv ble engasjert i refleksjonene.

I en kvalitativ metode kan det være utfordrende å sikre troverdigheten. Løsningen kan være mest mulig transparens og beskrivelse av hva det spørres om og hvorfor det gjøres underveis i forskningen. Kvalitative intervjuer med rådmenn og ordførere i kommunene, viste seg å være nødvendige for å utdype de elementene som var ønsket avdekket. Antagelsen var at intervjuformen ville kunne avdekke om både eiermøter og generalforsamlinger blir brukt som grunnlag for et aktivt eierskap. Troverdigheten kan også styrkes ved å formidle resultatet av analysene til intervjuobjektene, for å få deres evaluering av undersøkelsen. Evaluering av undersøkelsen er ikke gjennomført i denne oppgaven. Det er videre et relativt begrenset utvalg som er intervjuet. Intervjuobjektene har også ulike roller, både i kommunene og i bedriftene. Utvalget på ti intervjuobjekter fra tre kommuner vurderes allikevel å være et tilfredsstillende forskningsgrunnlag, med utgangspunkt i denne oppgavens omfang. I en mer omfattende studie, ville det vært naturlig å inkludere flere intervjuobjekter.

For ikke å kunne identifisere intervjuobjektene er det utelatt å navngi kommuner og bedrifter. I caseutvalget er det representert henholdsvis liten, mellomstor og stor kommune og bedrift.

Oppsummert, representerer metodene i denne undersøkelsen både ulemper og fordeler. Ulempene er behandlet over. Ulempene ved intervjuers nære relasjon til forskningsenhetene representerer også noen fordeler. Intervjuer kjenner fagområdet og utfordringene ved å drifte et kommunalt eid aksjeselskap godt, og utfra det kan stille relevante spørsmål til intervjuobjektene. Intervjuobjektene er personer som har god kunnskap om bedriftene og styring av kommunalt eide bedrifter. Respondentene sitter også høyt opp i hierarkiet, og er vant til å håndtere spørsmål fra omgivelsene. Kombinasjon av dokumentanalyse og semistrukturerte intervjuer, kan også trekkes fram som et objektivt moment som også representerer fordeler ved fremgangsmåten (Johannesen mfl 2011).

Formålet med undersøkelsen har ikke vært statistisk generalisering, men snarere å få innsikt i fenomener og mekanismer knyttet til kommunalt eierskap av arbeids- og inkluderingsbedrifter. Dette ble oppnådd gjennom å utvide undersøkelsen til semistrukturerte intervju. Det komplekse i forskningsobjektet er noe som tilstrebes i kvalitativ forskning (Johannesen mfl 2011).

Oppsummert er det trolig at empirien har vært påvirket av hvordan innsamlingen ble gjennomført. Et større datagrunnlag ville trolig gitt en høyere reliabilitet. Når det også viste seg at dokumentanalysen av Eiermeldingene i liten grad gav svar på problemstillingen, tilsier det også trolig at en større informasjonsbredde kunne gitt økt validitet og reliabilitet.

3.3 Overførbarhet/ Bekreftbarhet

Kan resultatene av denne undersøkelsen inspirere til å undersøke andre faktorer rundt kommunalt eierskap av en arbeids- og inkluderingsbedrift? Hva tilsier endring i organisering av kommunale aksjeselskap? Vil større kommuner gi mindre behov for aksjeselskap? Er vi i en strukturell endringstid som medfører at organisering av kommunale oppgaver vil måtte revideres? Problemstillingen reiser en rekke interessante spørsmål. Det synes som at undersøkelsen har ekstern validitet. Perspektiver og dimensjoner, samt resultatet av analysen, kan være interessant for videre drøfting både blant Eierkommuner og arbeids- og inkluderingsbedrifter.

Resultatet av denne undersøkelsen bør, om den skal være interessant, frembringe noe nytt. Det er imidlertid viktig at det ikke er et subjektivt syn som definerer hva som er nytt. For å avdekke det, vil det være en sentral test om også andre undersøkelser kan bekrefte resultatet i denne undersøkelsen. Objektivt sett bør det være mulig å gjennomføre samme undersøkelse og avdekke de samme funnene. Allikevel vil det være krevende å få nøyaktig de samme elementene inn i en ny kvalitativ undersøkelse. Det viktigste kriteriet for bekræftbarhet vil trolig være å vise selvkritisk holdning og ha åpenhet om alle forhold rundt undersøkelsen, slik at andre forskere kan ha tillit til metoden som er brukt for å komme fram til det fremviste resultatet.

4 Analyse av empiri sett mot teori

I teorikapittelet ble det presentert to hovedperspektiver for å forklare et utvalg kommuners forhold til eierskapet av et aksjeselskap.

De to hovedperspektivene har vært analysert i sammenheng med seks dimensjoner:

- Instrumentelt perspektiv:
 - Effektivitet
 - Kvalitet
 - Styring
 - Robusthet
- Institusjonelt perspektiv:
 - Legitimitet
 - Demokrati

4.1 Instrumentelt perspektiv

Virkingen av styringen av kommunalt eide aksjeselskap generelt, og arbeids- og inkluderingsbedriftene spesielt, vil under bli analysert utfra et instrumentelt perspektiv. Analysen vil ta utgangspunkt i dimensjonene effektivitet, kvalitet, styring og robusthet.

4.1.1 Effektivitet

I et instrumentelt perspektiv synes etablering av et kommunalt aksjeselskap å være motivert ut fra at dette er en bedre løsning for kostnadseffektiv drift for en spesifisert tjeneste, enn om kommunen drifter tjenesten sammen med andre samfunnsoppgaver (Brandtzæg mfl 2008). Effektivitet vil under bli vurdert utfra funn i Eiermeldinger og innspill fra intervjuobjektene, sett i sammenheng med teori.

Eiermeldingene

Da arbeids- og inkluderingsbedriftene i sin tid ble organisert som aksjeselskap, ble de også autonome juridiske enheter i sitt forhold til eierkommunene. Valg av organisasjonsform tyder instrumentell rasjonalitet. Bedriftene fikk, som aksjeselskap, et eget ansvar som frigjorde administrasjonen i kommunene for den operative driften. Det betyr også at informasjon om aksjeselskapene kan hentes inn gjennom Brønnøysundregistrene. Kommunene har derfor ikke et eget ansvar for å dokumentere resultater av driften. Dette ansvaret ligger hos aksjeselskapet.

De undersøkte eiermeldingene gav få holdepunkter for å si noe om effektiviteten i de kommunalt eide aksjeselskapene. Generelt synes eiermeldingene å være en rituell oppramsing av faktaopplysninger, mer enn en vurdering utfra instrumentelle parametre. Det var videre vanskelig å finne objektive kriterier for å måle i hvilken grad driften er mer kostnadseffektiv, ut fra de undersøkte eiermeldingene. Det framkom i liten grad tilgjengelige årsregnskap som sa noe om det økonomiske resultatet av driften, hverken i de undersøkte eiermeldingene eller på kommunenes hjemmesider.

Ut fra de undersøkte dokumentene, syntes det ikke som krav om effektivitet har vært avgjørende for å etablere aksjeselskap. Dette er også i samsvar med evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

Intervjuobjektene

Majoriteten av intervjuobjektene var av den oppfatning at en arbeids- og inkluderingsbedrift gav et effektivt tilbud innenfor sitt område.

Følgende sitat fra en rådmann underbygger dette;

«Ja, et aksjeselskap på utføringfeltet kan i mye større grad utfylle det totale feltet til utføring. Hvordan skulle kommunen få effektive resultater når det gjelder å få folk i arbeid. Skulle alle de arbeidssøkende få arbeidstrening og bli ansatt i kommunen? Det ville ikke vært effektivt ...»

Når det gjaldt effektivitet ut fra økonomiske resultater ble det pekt på at bedriftene i større grad kunne operere ut fra instrumentelle krav. Det ble spesielt vist til de nedbemanningsprosesser som mange av arbeids- og inkluderingsbedriftene hadde gjennomgått etter at NAV endret innkjøpsregimet i 2015.

To ordførere uttalte seg slik;

«Det er lettere å måle hva selskapet får til, og selskapet kan være mer fleksibelt i forhold til endringer i vilkårene.»

og

«Et veldrevet aksjeselskap og med et godt samarbeid med kommunen, kan være mer effektivt og optimalisere ressursanvendelsen.»

Det var et samstemt syn fra intervjuobjektene at arbeids- og inkluderingsbedriften i kommunen generelt kan sees i et instrumentelt perspektiv, det vil si det formelle og «verktøylignende». Etableringen hadde bakgrunn i HVPU reformen (Helsevernet for psykisk utviklingshemmede). Mennesker med funksjonsnedsettelse, som tidligere hadde vært i sentrale institusjoner, skulle tilbakeføres til hjemkommunen og få et tilbud om arbeid der (Lossius ved Sosialdepartementet 1985). Hensikten med etablering av bedriftene var å ha et «verktøy» som kunne fungere som en arbeidsplass for personer med behov for tilrettelegging. Målet for etableringen ble fastsatt utenfra, og det var klare føringer for hvordan bedriftene skulle organiseres og ledes.

En styreleder uttalte;

«Formen som aksjeselskap har sine klare fordeler. Vi kan drive det mer effektivt, med et klart lovverk. Det er mer uklare linjer i kommunal drift. En fordel i forhold til NAV, både den kommunale og den statlige delen, er at virksomheten er et «uavhengig» aksjeselskap i stedet for kommunen. Vi er avhengige av NAV, og har samtidig etablert et bedriftsmarked, som gjør at vi kan levere gode arbeidsplasser og kompetanse innenfor karriereveiledning. Blir det kommunal virksomhet og drift, hvordan skiller man da statlig og kommunal del?»

Rådmannen i en liten kommune uttalte følgende;

«Vi ville ikke hatt mulighet til å ha tilbudet om vi ikke fordelte eierskapet. Tjenesten ville ikke vært økonomisk mulig, og vi ville ikke klart å drive det som en ordinær virksomhet. Et aksjeselskap gir mindre transaksjonskostnader knyttet til oppfølging.»

På spørsmål om aksjeselskapene ga en bedre utnyttelse av de økonomiske ressursene, var det flere som vektla dette som en viktig grunn for å ha aksjeselskapene. Det ble fremhevet av en ordfører at et godt resultat i bedriften øker bedriftens handlekraft;

«Overskuddet pløyes tilbake til bedriften, det er derfor en sterk motivasjon til å yte best mulig. Kommunale budsjettammer gir ikke slike føringer.»

Ved å organisere bedriftene som aksjeselskap opplevde de fleste intervjuobjektene fra kommunene, det vil si ordførere og rådmenn, at bedriftene ikke var en del av kommunen, men en samarbeidspartner som de kan forhandle med. Dette er i tråd med forhandlingsvarianten i instrumentell teori (Christensen 2015). Som en konsekvens av at kommune og bedrift

opplevde seg som forhandlingspartnere, var det formålsrasjonelle handlinger som styrte samarbeidet mellom kommune og bedrift. Dette medførte at bedriftene også «konkurrerte» med kommunene om oppdrag, hvor et samarbeid kunne synes som mer optimal bruk av samlede ressurser.

En styreleder mente at:

«Kommunen har «arbeidsgrupper» som det hadde vært mer funksjonelt å administrere fra attføringsbedriften.»

Et intervjuobjekt mente at en ulempe med organiseringen som aksjeselskap var at man kunne oppleve en suboptimalisering når det gjaldt samarbeidet mellom to ulike etater i kommunen;

«Budsjettet for språkopplæring for innvandrere deles av skole- og sosialetaten, og dette medfører en intern strid i kommunen om hvilket budsjett betaling for tjenestene skal tas.»

Det synes som effektiviteten ut fra et instrumentelt perspektiv kan gå begge veier når det gjelder et kommunalt eid aksjeselskap. I den grad selskapene ikke er i konkurranse med kommunene om leveranser, syntes det som aksjeselskapene bidrar til en effektivisering av leveransen. I den grad bedriftene også konkurrerer med kommunene om leveranse av de samme tiltakene synes det som effektiviseringsgevinsten ikke er optimal. Her setter imidlertid også reglene om offentlig anskaffelser begrensinger for hvor tett samarbeidet kan være (anskaffelsesforskriften § 5-1).

Det synes som de empiriske funnene finner støtte i teorien om forhandlingsvarianten i det instrumentelle perspektivet (Christensen mfl 2015). Kommunene og organisasjonene er tilsynelatende sammensatt av ulike enheter og posisjoner som ikke nødvendigvis har de samme mål eller interesser. Dette er et perspektiv som er interessant sett i forhold til aksjeselskapenes autonome rolle, samtidig som formålet er å bidra til definerte kommunale oppgaver. NAV setter etablering av et aksjeselskap som vilkår for statlig medfinansiering av tiltakene. I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiv, oppnår ikke aktørene målene på egenhånd. Eier og aksjeselskap er derfor avhengig av forhandlinger og kompromisser. Når en utenforliggende aktør som NAV setter krav til organiseringsform, vil det trolig være lite hensiktsmessig å oppløse aksjeselskapene. Et av intervjuobjektene mente at om midlene ble overført direkte til kommunene, kunne det synes mer økonomisk effektivt å samordne kommune og aksjeselskap.

På den andre side er hovedelementet i et instrumentelt perspektiv at offentlige organisasjoner blir sett på som verktøy for å utføre viktige oppgaver på vegne av samfunnet. Majoriteten av intervjuobjektene så det som fordelaktig for en effektiv drift at aksjeselskapene ble behandlet med instrumentell rasjonalitet. Dette synspunktet støttes også i teori (Christensen mfl 2015). Det legges vekt på at mål og middel er samkjørt mellom ledere og eiere. Fordi eierne er på toppen av hierarkiet vil de også ha makt til å oppnå målene (Christensen mfl 2015). Av dette kan det trolig trekkes den slutningen at så lenge bedriftene leverer tilfredsstillende resultater, har kommunene et begrenset insitament til å avvike aksjeselskapene. Om bedriftene skulle ha behov for overføring av kapital, vil det trolig være mer nærliggende at eierne kan komme til å vurdere oppløsning av selskapsstrukturen (aksjeloven § 16 -1).

Når kommunale lovpålagte oppgaver blir lagt til arbeids- og inkluderingsbedriftene, kan det synes som kommunene frigjøres fra noen oppgaver, og at de kan arbeide mer effektivt med andre oppgaver. Ved at aksjeselskapene har mer spissede oppgaver kan det, ut fra hva som framkom i intervjuene, trekkes den slutningen at selskapene kan arbeide mer effektivt med disse konkrete oppgavene. Dette funnet er i samsvar med funn i evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen m fl 2010).

4.1.2 Kvalitet

Kvalitet defineres her som et mål på innholdet i en definert innsats (Jacobsen mfl 2010). Spørsmålet det var søkt å få svar på var om etablering av arbeids- og inkluderingsbedriftene gav bedre kvalitet på tjenestene, enn om tjenestene ble levert gjennom kommunale tiltak.

Eiermeldingene

Eiermeldingene begrenset seg, som tidligere beskrevet, i hovedsak til en beskrivelse av faktaopplysninger. De undersøkte eiermeldingene gav derfor ingen holdepunkter for å si noe om kvaliteten i de kommunalt eide aksjeselskapene.

Intervjuobjektene

Fra intervjuobjektene side framkom det imidlertid ulike innfallsvinkler når det gjaldt dimensjonen kvalitet. Majoriteten av intervjuobjektene oppfatning var at en arbeids- og inkluderingsbedrift var et kvalitativt bedre alternativ enn et kommunaldrevet tilbud. Dette gjaldt både evnen til å formidle personer ut i ordinært arbeid, og gi et kvalitativt godt tilrettelagt arbeid.

En ordfører mente at

«.... oppgaven vil ikke ble utført godt nok om den skulle ligge på kommunale hender. Selskapet er spesialister på dette området. Du trenger en spesialisering innenfor utføring, og det får du ikke i kommunen.»

Følgende sitat fra en rådmann underbygger dette;

«Hvis det å gjennomføre et VTA- tiltak (Varig Tilrettelagt Arbeid – min anmerkning) skal ligge på kommunale hender ville det ikke bli godt nok. Kommunalt ansatte skal være gode på å bestille, ikke utføre, alt på en hånd gir ikke noe godt resultat.»

Arbeids- og inkluderingsbedriftene har et eksternt krav fra NAV om gjennomføring av et godkjent kvalitetssikringssystem med regelmessige eksterne revisjoner, for å kunne levere tjenester (Avtale mellom NAV og tiltaksarrangør 2017). Det ble fra flere av intervjuobjektene lagt vekt på at en slik kvalitetssikring ville bli vanskelig å få til i kommunene. Dette synspunktet ble hevdet fra intervjuobjekter både fra kommunene og aksjeselskapene.

En bedriftsleder svarte på spørsmål om kvalitet slik;

«Bedriftene blir målt på kvalitet gjennom et internasjonalt kvalitetssikring system for sosiale leveranser. Består vi ikke denne sertifiseringen, mister vi tiltak fra NAV. Dette tilsier at bedriftene bruker mye ressurser på stadig oppgradering av kompetanse, knyttet til arbeidet med arbeidssøkerne og arbeidstakerne i bedriften. I tillegg må vi levere optimalt på produksjonstjenester og servicetjenester til private kunder, næringslivet og det offentlige, for å få jobber. Ingen kjøper tjenester av oss for å være snille. De kjøper fordi de får god kvalitet.»

Sitatene over underbygges av teorien, som sier at i store enheter, kan manglende fokus forekomme (Prahalad og Hamel 1990 ved Jacobsen mfl 2010). Det kan bety at ved å sette ut konkrete oppgaver i et selvstendig aksjeselskap, unngår en nedprioritering til fordel for andre presserende saker.

Det var imidlertid noen divergerende synspunkter på dette spørsmålet. En styreleder pekte på at:

«... riktig drevet kommunalt tiltak burde kunne ivareta kvalitet og fagmiljø. For en liten bedrift kan det være vanskelig med kompetanseutvikling.»

Det som i størst grad ble vektlagt som en fordel ved å ha kommunale aksjeselskap, var spesialisering og at selskapene ikke var underlagt kommunenes rammestyring.

En bedriftsleder sa det slik;

«Arbeidstreningsarenaene i arbeids- og inkluderingsbedriftene er så tilnærmet lik ordinær drift som mulig. Produksjonsavdelingene i bedriftene opererer i en konkurranseutsatt verden, og må levere så gode tjenester og produkter at eksterne kunder ønsker å kjøpe disse. Det gir god kvalitet på opplæringseffekten for arbeidstakere og arbeidssøkerne.»

Oppsummert synes det som om kvaliteten på tilbudene oppleves som bedre i en arbeids- og inkluderingsbedrift enn de ville vært i kommunal regi. Vurdering av dimensjonen kvalitet samstemmer i stor grad med funn i analysen av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsens mfl 2010).

4.1.3 Styring

Kriteriet styring er her knyttet til i hvilken grad eierne, representert ved politikere og den kommunale administrasjonen, opplever å ha politisk styring og kontroll med arbeids- og inkluderingsbedriften.

Eiermeldingene

Ut fra dimensjonen «styring» synes eiermeldingene i stor grad å forholde seg til krav i aksjeloven. Virkningen av dette var at eiermeldingene inneholdt lite informasjon knyttet til styring av bedriftene. Strategiske formuleringer i eiermeldingene var i all hovedsak fraværende, og ingen av de undersøkte dokumentene omtalte endringer knyttet til arbeids- og inkluderingsbedriftene.

I en stor kommunes eiermelding var dette beskrevet slik:

«Utskilling av virksomhet gjennom selskapsetablering medfører at styring av virksomheten må utøves innenfor rammen av selskapslovgivningen og annen særlovgivning som regulerer virksomhetsområdet.»

Oppsummert holdt eiermeldingene seg til selskapslovgivningen. Det var dermed ikke holdepunkter for å si at dimensjonen styring var et tema som ble behandlet av eierne, utover det som framkommer av aksjeloven.

Intervjuobjektene

Styring av en kommune baserer seg på samspill mellom politikere og administrasjon. Dette kan medføre at fokus endres, og føre til nedprioritering av enkelt saker til fordel for hva politikere til enhver tid anser som mer presserende saker. Flere av intervjuobjektene var opptatt av at styringsformen som aksjeselskapene gir, fører til en armlengdes avstand mellom kommunens politikere og selskapene.

En ordfører sa det slik;

«...slippes politikerne til vil det bli vanskelig å styre for en bedrift som er avhengig av å være konkurransedyktig. Bedriften må kunne investere langsiktig.»

En annen ordfører viste til fordelene ved ikke å ha personalansvar knyttet til arbeids- og inkluderingsbedriften;

«...kommunen slipper arbeidsgiveransvaret, en sak mindre å konsentrere seg om.»

Intervjuobjektene innspeilte knyttet til dimensjonen styring, handlet også om at aksjeselskapene var avhengig av kommunenes vilje til å bruke tjenestene de kunne tilby;

En styreleder uttalte at;

«Styret kan miste mulighet til å gjøre det som er selskapets beste, fordi eierne ikke ser helheten, og kun tar hensyn til egeninteresse.»

Men også innen styring var det et divergerende syn blant intervjuobjektene. En daglig leder nevnte at;

«...på den andre siden kunne det øke sannsynligheten for å levere flere av kommunens egne organiserte tiltak om bedriften hadde vært en integrert del av kommunen.»

I et kommunalt eid aksjeselskap er formålet lagt i vedtektene, og disse skal etterleves. Problemstillingen blir dermed om formålet endres etter hvert som omgivelsene endres. Har en kommune etablert et aksjeselskap, styrer de som tidligere nevnt bedriften indirekte gjennom de lovbestemte organer. Det blir derfor opp til styret å foreslå for generalforsamlingen endringer i vedtekter.

En rådmann uttalte;

«...der hvor kommunen ikke er interessert i selskapet lenger, og hvor personene i politikken og administrasjonen i kommunen har en annen agenda enn da selskapet ble opprettet, kan det være en utfordring. Det er vanskelig å nedlegge et aksjeselskap.»

En bedriftsleder sa at;

«Politikerne mister oversikten. Aksjeselskaper blir ikke behandlet i kommunenes årsberetning og budsjetter.»

En rådmann avsluttet refleksjonen om styringsspørsmålet slik;

«Det hadde også vært enklere å tenke helhetlig om de kommunale budsjettene, om alle kommunens oppgaver lå under administrasjonens kontroll. Handlingsrommet er større i kommunen.»

Oppsummert hadde intervjuobjektene divergerende oppfatninger av styringsspørsmålet. Majoriteten mente at styringen av tiltaket var mer hensiktsmessig i et aksjeselskap. Det ble heller ikke etterspurt større styringsmuligheter fra eiernes side. Vurdering av dimensjonen styring samstemmer i stor grad med funn knyttet til evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

4.1.4 Robusthet

Robusthet sier noe om i hvilken grad organisasjonen preges av endrede forhold i omgivelsene. Robusthet kan også sees på som en indikator på kvaliteten i organiseringen (Jacobsen mfl 2010).

Eiermeldingene

De undersøkte eiermeldingene gav ingen holdepunkter for å si noe om robustheten i de kommunalt eide aksjeselskapene.

Intervjuobjektene

En av rådmennene la vekt på at arbeids- og inkluderingsbedriftene i større grad enn de kommunale enhetene levde av offentlig betalingsvillighet, og at dette varierte fra ett år til et annet. Intervjuobjektet mente at dette ikke gav den stabiliteten eller «robustheten» i aksjeselskapet som en hadde i et kommunalt tiltak;

«Selskapsorganiseringen gjør det vanskelig styringsmessig. I et AS, når det går dårlig, og du er avhengig av offentlig finansiering, er det ikke lett. Arbeidsmarkedsbedriftene må forholde seg til årlige statlige budsjetter- politikken sentralt endres- da er det krevende å drifte selskapet. Pengene (...fra NAV – min anmerkning) kunne i stedet gått til kommunen. Selskapene lever i et offentlig regime med 1 års perspektiv. Hovedpoenget er kortsiktig årsbudsjetter. Vilkårene til bedriftene er avhengig av statlig politikk, og forventning om kommersiell drift oppe i det hele, må være en stor utfordring.»

Dette synet støttes i teorien om at større organisasjoner gir økt stabilitet og forutsigbarhet. (Donaldson 2001, ved Jacobsen mfl 2010). Imidlertid sier teorien også noe om at robusthet må vurderes ut fra de utfordringer større organisasjoner som en kommune kan ha, knyttet til høye koordineringskostnader (Mintzberg 1979), og et manglende fokus på de konkrete oppgavene (Prahalad & Hamel 1990 ved Jacobsen mfl 2010).

Konsekvenslogikk, eller formålsrasjonelle handlinger, fungerer gjerne ved oppstart av en ny handling, men kan være mer utfordrende å holde ved like (Christensen mfl 2015). I denne undersøkelsen har intervjuobjektene vist til at de i stor grad forholder seg til vedtektene til aksjeselskapene, det vil si den formålsrasjonelle handlingen. En rådmann la vekt på ledelsen for å vurdere robustheten i et aksjeselskap sett opp mot kommunal drift;

«Det avgjørende er hvilke personer som har lederansvaret. Det handler om engasjement i ledelsen. En kommune er mer robust, og det vil snarere kunne være en fordel å ha tilbudet i en kommunal etat. Kommunen har mer fleksibilitet og handlekraft. Man vil dermed få større muligheter til å flytte personer rundt, om det blir større og mindre behov for ressurser, for å drifte tiltaket. En nedbemanning er mye mer krevende i et aksjeselskap, i en kommune har vi alltid behov for arbeidskraft, slik at folk kan flyttes rundt.»

Begrenset rasjonalitet viser imidlertid til at beslutningstakere sjeldent handler ut fra rent instrumentelle vurderinger. Politikere og ledere har begrenset kapasitet både når det gjelder kognitiv og kunnskapsmessig innsikt, og handler ut fra forenklede modeller av virkeligheten (Christensen mfl 2015). Dette gjelder ikke minst når saken handler om en bedrift som i liten grad influerer på den daglige driften i en kommune. Dette gjorde seg ikke minst gjeldende i hvordan Eiermeldingenes manglende aktualitet ble demonstrert. De fleste intervjuobjektene

fra kommunene gav uttrykk for at Eiermeldingene var ajourførte og inneholdt det de gav seg ut for, mens det viste seg i liten grad å stemme.

Oppsummert viste intervjuobjektene divergerende oppfatninger knyttet til hvilken organiseringsform som var mest robust. Synet om at små kommunale fagmiljøer kan være mindre robuste enn spesialiserte miljøer støttes i evalueringen av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

4.2 Institusjonelt perspektiv

Styringen av kommunalt eide aksjeselskap vil her bli analysert ut fra institusjonelt perspektiv. Det institusjonelle perspektivet kan ha internt fokus mot rutiner, historie og tradisjoner (kulturperspektivet), og/eller det kan ha eksternt fokus på omgivelser og normer (myteperspektivet). Analysen under vil ta utgangspunkt i dimensjonene legitimitet og demokrati. Både Eiermeldingene og intervjuene vil bli trukket inn i analysen.

Som diskutert i den teoretiske delen av oppgaven, kan det tenkes at et aksjeselskap opprettes av andre hensyn enn de rent instrumentelle. Analysen over har vist at aksjeselskapene er etablert med klart definerte oppgaver, noe som i mindre grad gjør det sannsynlig at de er opprettet som symboler. Imidlertid kan det synes som NAVs rolle når det gjelder medfinansiering av arbeids- og inkluderingsbedriftene, indikerer at bedriftene er opprettet av legitimitetshensyn. På den annen side er det ikke tvil om at bedriftene har en sentral rolle i kommunenes tjenesteyting knyttet til personer med funksjonsnedsettelse. Under vil styringen av arbeids- og inkluderingsbedriftene sees i lys av dimensjonene legitimitet og demokrati.

4.2.1 Legitimitet

Teorien beskriver to forskjellige former for legitimitet (Scott 2008). Den første formen er legitimitet tilpasset lover og regler. Den andre formen for legitimitet kaller Scott (2008) normativ legitimitet. Normativ legitimitet handler om at omgivelsene har visse forventninger. Omgivelsene vurderer en organisasjonsform som god eller dårlig ut fra tidligere opplevelser.

Eiermeldingene

Dimensjonen legitimitet, slik den kom til uttrykk gjennom de undersøkte Eiermeldingene, viste seg som legitimitet tilpasset lover og regler. Empirien får støtte i teorien ved at arbeids- og inkluderingsbedriftene er opprettet som aksjeselskaper, og at styringen da er tilpasset aksjelovens bestemmelser. Der de undersøkte Eiermeldingene inneholdt informasjon om aksjeselskapene, var disse i tråd med kravet i aksjeloven. Som nevnt i teorikapittelet gis det

legitimitet når organisasjonsformen er tilpasset gjeldende lover og regler. Det vil si lovverket regulerer hva som kan eller ikke kan gjøres. Aksjeloven pålegger en bestemt styring av aksjeselskaper, knyttet til generalforsamling og styret, som kommunene ikke kan gå bort fra når selskapet først er etablert. Eiermeldingene som sådan, eller mangel på eiermeldinger, inneholder ikke «feil» så lenge kommunene dekker kravet i aksjeloven. Flere av kommunenes eiermeldinger viste til og brukte anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll (Kommunesektorens organisasjon 2015), men utfra analysen av innholdet synes dette som en rituell handling.

Intervjuobjektene

Når det gjaldt de semistrukturerte intervjuene kom det fram synspunkter knyttet til legitimitet tilpasset lover og regler. Styringen av aksjeselskapene bygger på aksjeloven, det er også nedfelt i forskrift at det er utbyttefritak (arbeidsmarkedsforskriften §14-5 c). I tillegg har NAV satt krav til at organisasjonsformen i hovedsak skal være aksjeselskap, hvor aksjemajoriteten ligger hos kommuner eller fylkeskommuner, som en forutsetning for finansiell støtte (arbeidsmarkedsforskriften § 14-5);

En styreleder sa det således;

«Midlene kommer fra NAV og forutsetningen var at det ble etablert et AS. Spørsmål om kryssfinansiering ville umiddelbart kommet opp om kommunen skulle overtatt midlene.»

Når det gjaldt de strukturerte intervjuene kom det fram synspunkter knyttet til den normative legitimiteten. Det synes som intervjuobjektene i stor grad så på et arbeidssted for yrkeshemmede, som kan tilby normalisert forretningsmessig drift, som mer hensiktsmessig enn et kommunalt tiltak.

En ordfører sa det slik;

«Det er knyttet mye stolthet rundt arbeidsmarkedsbedriften i kommunen. Bedriften har høy stjerne blant lokalbefolkningen, og de som jobber der opplever at de bidrar, og at de er ansatt i en ordinær bedrift.»

Det kom imidlertid innspill fra en styreleder om at legitimiteten må opprettholdes.

Styrelederen viste til at det i kommunen nå kun var en person igjen i formannskapet, som også

var i formannskapet da bedriften ble vedtatt etablert. Intervjuobjektet mente det dermed kunne være en utfordring å beholde den normative legitimiteten.

Det synes som om selskapene i stor grad var mytebelagte i kommunene. Mytene var knyttet til arbeidstakerne og arbeidssøkerne, samt bedriftenes leveranser av varer. Flere av intervjuobjektene kom inn på at det i omverden eksisterte myter som kan påvirke legitimiteten til selskapet. Dette handlet om at bedriftene blir sett på som sysselsettingsbedrifter, og ikke bedrifter som var avhengig av en bærekraftig produksjon, samtidig som arbeidsoppgavene skulle ha et utviklingspotensiale for arbeidstakere og arbeidssøkerne.

En bedriftsleder formulerte det slik;

«Dersom ikke bedriftene kan levere etterspurte produkter og tjenester til næringslivet, kan like gjerne kommunen sysselsette arbeidstakerne og arbeidssøkerne.»

Det kan synes som om arbeids- og inkluderingsbedriftene over tid har utviklet uformelle normer og regler. Disse antas å ha vært utviklet internt i bedriftene (kulturperspektivet), men det synes også som politiske aktører og kommuneadministrasjonene hadde en oppfatning av bedriftene som hang igjen fra etableringstidspunktene (myteperspektivet) (Christensen 2015). Som det tidligere har vært pekt på, kan det være ulike årsaker til at selskapsformen ble valgt ved opprettelse av bedriftene. Det ble den gang gitt legitimitet og støtte fra omgivelsene på at det var riktig og rettferdig å kunne tilby tilrettelagte arbeidsoppgaver for yrkeshemmede personer, i motsetning til «sysselsettingsoppgaver». Denne innsikten kommer fra et institusjonelt perspektiv. I dette perspektivet opplever omgivelsene hensiktsmessigheten med organisasjonen, og er med på å gi bedriften legitimitet. Arbeids- og inkluderingsbedriftene, som er behandlet i denne oppgaven, hadde tilsynelatende «gjort seg fortjent» til å eksistere på bakgrunn av at det var en samfunnsmessig viktig organisasjon for kommunene.

En ordfører sa det slik knyttet til legitimiteten;

«... å skape begeistring i bedriften, er lettere enn i en kommunal enhet. En kommunal driftsenhet- kan også være her- men når det gjelder motivasjon for å oppnå gode resultater er aksjeselskap en god løsning.»

Når det gjelder arbeids- og inkluderingsbedriftene kan det synes som om kommunene valgte å etablere aksjeselskapet, ikke for å oppnå høyere effektivitet eller kvalitet på de tilrettelagte

arbeidsplassene, men fordi det var kriteriet fra NAV for å gi statlig støtte. I et slikt perspektiv kan eierne fremstå som uten klare formål for eierskapet.

Oppsummert synes det som arbeids- og inkluderingsbedriftene har opparbeidet seg vesentlig legitimitet i samfunnet. Dette framkom både av eiermeldingene og intervjuobjektene.

Legitimitet knyttet til etablering og drift av kommunale aksjeselskap, synes å være sammenfallende med funn beskrevet i evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

4.2.2 Demokrati

Dimensjonen demokrati, i denne oppgaven, sier noe om i hvilken grad politikere og administrasjonen i kommunene selv involveres i, orienteres om, og opplever seg som delaktige i det kommunalt eide aksjeselskapet.

Eiermeldingene

De undersøkte eiermeldingene inneholdt relativt lite informasjon om aksjeselskapene. Det kan derfor synes som lokale politikere aktivt må søke andre informasjonskilder for å skaffe seg tilstrekkelig informasjon til å kunne vurdere et kommunalt eid aksjeselskap. Dette i seg selv synes å ha en betydning for demokratiet, og gjør det vanskeligere for politikerne å se helheten i kommunenes tilbud.

Når det gjaldt kommunene hvor det i etterkant ble gjennomført semistrukturerte intervjuer, var det ulik oppfatning om eksisterende eiermeldinger. Det gjennomgående var at kommunene mente de hadde, mens styret og ledelsen i bedriftene mente at kommunene ikke hadde relevante eller oppdaterte eiermeldinger. To av de undersøkte kommunene hadde nylig vært gjennom sammenslåingsprosesser, som har innbefattet en omfattende gjennomgang av eierforholdene i de nye større kommunene. Det kan derfor synes som at intervjuobjektene hadde en ulik vurdering av hva som er en eiermelding. Dette kan peke i retning av at det ikke nødvendigvis er den skrevne formelle eiermelding som avgjør om kommunene faktisk har et oppdatert forhold til sine aksjeselskap. Det synet støttes også i en offentlig evalueringsrapport om kommunesammenslåing, hvor det framkommer at eiermeldinger er på «trappene» (Brandtzæg mfl 2017).

Der det var informasjon om arbeids- og inkluderingsbedriften i eiermeldingene, var det nøkkelinformasjon som organisasjonsform, organisasjonsnummer, etableringsdato, formål,

eiere, styresammensetning inkludert honorar, daglig leder, lønn og godtgjørelse, økonomiske nøkkeltall, samt revisjonsselskap inkludert revisjonshonorar.

Sitatet fra Eiermeldingen under viser hvilke ambisjoner kommunen hadde når det gjelder Eierstrategier for de ulike selskapene (Stavanger kommune, hentet oktober 2017):

«Kommunen angir mål og strategier for Eierstyringen og selskapenes virksomhet gjennom de ovennevnte styringsdokumentene. Målangivelsen er imidlertid ofte generell og i liten grad gjenstand for revidering. Det kan derfor være hensiktsmessig å supplere styringsdokumentene med selskaps-spesifikke Eierstrategier. Eierstrategiene skal angi klare mål, forventninger og strategier for det enkelte selskap. Eierstrategiene er følgelig tilpasset selskapenes egenart og situasjon. Eierstrategiene vil være sentrale dokumenter i Eierstyringen av det enkelte selskap.»

Eierstrategiene det ble henvist til over, var imidlertid ikke tilgjengelig på hjemmesiden til kommunen. Det ble også funnet at opplysninger var foreldet. Dette gjaldt informasjon som hvem satt i styret, siste årstall for regnskap etc. Det synes gjennomgående for de undersøkte kommunene at de ikke viser til, eller omtaler aksjeselskapene sine på hjemmesidene sine.

Det synes ikke å være forskjeller fra hvordan arbeids- og inkluderingsbedriftene ble behandlet i Eiermeldingene i forhold til andre kommunalt eide aksjeselskap. Dette sitatet fra en Eiermelding viser noe av problemstillingen (Drammen kommune, hentet oktober 2017):

«Selskaps-etableringen vil kreve at virksomheten i større grad styres gjennom ulike styringsdokumenter som vedtekter, Eierstrategier, samarbeidsavtaler mv. Selskaps-etableringene medfører videre at rapportering fra virksomhetsområdet ikke lengre inngår i kommunens årsberetning/-regnskap. Det enkelte selskaps rapportering reguleres av selskapslovgivningen og regnskapsloven. Selskapene skal bl.a. avlegge egne årsberetninger/ -regnskap.»

Det syntes ikke som evaluering og oppfølging av kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrifter ble dokumentert i Eiermeldingene. Dette forholdet kan tilsi at organiseringsformen som et kommunalt eid aksjeselskap, medfører at politikerne blir mindre informert, og at det reduserer de folkevalgte muligheter til å se oppgaver i sammenheng. Hvis dette er tilfelle, kan det tyde på at organiseringsformen kan være en ulempe når det gjelder dimensjonen demokrati.

Oppsummert synes det som intensjonene om mer informasjon til politikerne og andre interessenter var til stede. Det kan synes som den formelle informasjonsflyten gjennom Eiermeldingene er preget av institusjonelle normer. De Eiermeldingene som ble analysert gav ingen samlet oversikt med relevant informasjon knyttet til strategiske forhold rundt aksjeselskapene. Det er fristende å trekke den konklusjonen at Eiermeldingene er utarbeidet etter en gitt mal som er innarbeidet over flere år. Det synes som det er lite fokus på å oppdatere Eiermeldinger. Dette i seg selv synes som et demokratisk problem.

Intervjuobjektene

Det var i hovedsak enighet blant intervjuobjektene at det var flere fordeler enn ulemper ved at arbeids- og inkluderingsbedriftene var organisert som kommunale aksjeselskap. Men noen ulemper kom også fram, spesielt når det gjaldt dimensjonen demokrati. Dette kom til uttrykk ved at flere av intervjuobjektene signaliserte at det var liten interesse for aksjeselskapene fra det folkevalgte.

En styreleder sa det slik;

«Selv ved negative oppslag i media får jeg sjelden spørsmål fra politikerne om selskapet.»

Dette kan indikere at de folkevalgte avstår fra å ha noen innvirkning på selskapenes drift. Bakgrunnen for dette kan være at det er generelt liten informasjon om selskapene. I to av kommunene besto generalforsamlingen i bedriften av en person; ordfører. I den tredje kommunen var denne praksisen endret for få år tilbake. Nå var hele formannskapet representert i generalforsamlingen. Dette ble positivt nevnt som en forbedring knyttet til dimensjonen demokrati. Det kan stilles spørsmål til om demokratiet er ivaretatt ved at en person fra den politiske ledelse er generalforsamlingen i en kommunalt eid bedrift. På den annen side ble det poengtert fra de fleste intervjuobjektene, at for å lykkes med et konkurranseutsatt aksjeselskap, var det viktig at politikerne holdt en armlengdes avstand.

En ordfører ordla seg slik;

«Politikerne avsto fra muligheten for detaljstyringen da de valgte å etablere aksjeselskapet. Og det gjør at selskapene kan tenke mer langsiktig og ikke styrets etter hvem som har den politiske makten til enhver tid.»

På spørsmål om hvordan aksjeselskapet kommuniserer med eier om virksomheten, var den vanligste måten gjennom generalforsamlingen. Her ble de lovpålagte sakene som blant annet årsberetning og regnskap behandlet. Eiermøter forekom også, men da etter initiativ fra bedriftenes styre og ledelse. I utgangspunktet opplevdes informasjonen gitt fra bedriftene som god nok for kommunene, i forhold til eieransvaret for å styre og kontrollere bedriften. En av kommunene viste imidlertid til hensiktsmessigheten av å ha regelmessige eiermøter, for å styrke kommunikasjonen mellom eier og bedrift.

Det ble trukket fram at det demokratiske perspektivet var en utfordring, ved at politikerne i mindre grad ble orientert om virksomheten som var lagt i aksjeselskapet. Dette funnet samsvarer med funn beskrevet i evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

4.3 Oppsummering analyse av empiri sett mot teori

Det kan ved første innblikk synes som at arbeids- og inkluderingsbedriftene har gått fra en klassisk organisasjon til en institusjon (Selsnick 1957). Over tid har disse bedriftene utviklet uformelle normer og verdier, som i samsvar med teorien nå er blitt institusjonaliserte organisasjoner. Dette synet syntes å prege eierkommunene i større grad enn aksjeselskapene.

De teoretiske perspektivene synes først og fremst å komplementere hverandre mer enn å konkurrere innbyrdes. Når kommunene har valgt å etablere arbeids- og inkluderingsbedriftene som aksjeselskap, kan dette sees utfra et instrumentelt perspektiv. Bedriftene ble sett på som verktøy for å utføre viktige oppgaver på vegne av eier. Organisasjonene blir behandlet med instrumentell rasjonalitet (Christensen mfl 2015). Det instrumentelle perspektivet definerer både hvordan organisasjoner skal være strukturert, og hvordan struktur påvirker adferd i organisasjonen. Når eierne i stor grad forholder seg til bedriftene som eksterne aktører, som påvist i denne undersøkelsen, stemmer dette med det instrumentelle perspektiv.

Ut fra et institusjonelt perspektiv synes det som styring av aksjeselskapene bærer preg både av kulturperspektivet gjennom selskapets tradisjoner, og myteperspektivet gjennom verdier tillagt av omgivelsene (Christensen mfl 2015). Arbeids- og inkluderingsbedriftene har lange tradisjoner med å dekke et viktig samfunnsoppdrag i samfunnet, ved at de tilbyr tilrettelagte arbeidsplasser. Dette er i samsvar med myteperspektivet. Det er i liten grad endringer i beskrivelse av bedriftene i de eiermeldingene som har vært vurdert. Synet på bedriftene som institusjoner understøttes også av de intervjuene som har vært gjennomført med kommunenes

representanter. Eiermeldingene kan synes som «rituell øvelse» når det gjelder informasjon om arbeids- og inkluderingsbedriftene. I et institusjonelt perspektiv snakker en også om stivhengighet. Man går de stiene en kjenner og avvik fra disse blir ikke honorert (Christensen mfl 2015). Dette funnet samsvarer også med funn beskrevet i evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

Når det gjelder dimensjonen demokrati synes det som kommunale tilbud organisert som aksjeselskap, ikke bidrar til et lokalpolitisk demokrati. Dette ut fra to ulike synsvinkler. Det er generelt lite informasjon om aksjeselskapene i kommunen. Samtidig etterspør politikerne heller ikke informasjon om selskapene.

Analysen viser at aksjeselskaper generelt ikke blir tillagt mer oppmerksomhet enn det som følger av aksjeloven. I den grad selskapene ikke krever oppmerksomhet på grunn av økonomiske forhold, og for øvrig bistår innenfor det samfunnsoppdraget de var tiltenkt, blir selskapene ikke viet mer oppmerksomhet enn lovkravet tilsier. Det er heller ingenting som tyder på at arbeids- og inkluderingsbedriftene styres på en «mykere» måte enn andre kommunale aksjeselskap, fordi de er «spesielle» bedrifter rettet mot en sårbar gruppe mennesker.

Gjennom denne analysen har det vist seg at betydningen av de strukturelle endringene i omgivelsene, som nå påvirker arbeids- og inkluderingsbedrifter, oppleves ulikt fra kommunenes side og selskapenes side. Det synes spesielt å gjelde innenfor de konkurranseutsatte områder, hvor bedriftene er i direkte konkurranse med NAV, og hvor tendensen til å være i et konkurranseforhold synes tydeligere og økende (St.meld. 33. 2015-2016). Et trekk i markedet er også at kommersielle aktører, uten pensjonsforpliktelser overfor ansatte, konkurrerer på prissetting av tilbudet. Styreledere og bedriftsledere behandlet de konkurranseutsatte områdene med en instrumentell vektlegging. Det vil si med en erkjennelse av at når tiltak i økende grad konkurranseutsettes og samfunnsoppdraget endres, kan det medføre at bedriftene mister nødvendig volum for å videre drift. Det kan synes som om flere av eierne ikke har tatt innover seg betydningen av denne retningen i bransjen, og behandler bedriftene institusjonelt, det vil si ut fra historiske forhold.

Alle intervjuobjektene var klare på at de så på bedriftene som kommersielle aktører. Et av intervjuobjektene fra en kommune satt spørsmålsteget ved at overskudd fra bedriftene ikke ble delt ut til eierne. Det ble også vist til at overskudd i en kommunal arbeids- og inkluderingsbedrift ga seg utslag i «snakk» i kommunene blant politikere og ansatte –

«Hvorfor må vi skjære ned når arbeids- og inkluderingsbedriften går med overskudd?» Dette er et synspunkt som viser utfordringen aksjeselskapene står i som kommunalt eide, og som synes å stå i motsetning til at bedriftene blir sett på som selvstendige kommersielle aktører.

På mange områder var det formålsrasjonelle handlinger som styrte samarbeidet mellom kommune og bedrift. Dette hadde imidlertid en sideeffekt som ikke synes å være en formålsrasjonell instrumentell handling. Den klare oppfatning av at kommunene og aksjeselskapene var to helt adskilte enheter, medførte at bedriftene også «konkurrerte» med kommunene om oppdrag. Dette kunne være tilbud til kommunens innbyggere som optimalisert burde vært samlet. Det var i liten grad tendenser til at oppdrag ble gitt aksjeselskapene fordi det var «passende», og det var i stor grad styret og ledelsen i bedriftene som måtte «selge inn» tanker om et utvidet samarbeid med kommunene.

Det kan etter dette synes som styringen av et kommunalt aksjeselskap, kan sees både i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Dette funnet støttes i stor grad i evaluering av interkommunale selskap, med unntak av dimensjonen effektivitet (Jacobsen mfl 2010). Forskjellen knyttet til dimensjonen effektivitet er trolig at aksjeselskapene befinner seg lenger ut på akse når det gjelder det autonome perspektivet (figur 1). Det synes som økonomiske hensyn i mindre grad er vektlagt i organiseringsformen interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen m fl 2010).

5 Konklusjon

Tema for denne oppgaven har vært eierstyring av kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedrifter.

Problemstillingen, «Hvordan styrer kommunene sine aksjeselskaper, med spesiell vekt på arbeids- og inkluderingsbedrifter?», har vært analysert utfra et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv.

Perspektivene har vært analysert i lys av seks dimensjoner. I det instrumentelle perspektivet har effektivitet, kvalitet, styring og robusthet vært drøftet. Legitimitet og kvalitet har vært drøftet i det institusjonelle perspektivet.

Det synes mulig å trekke konklusjonen at både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet påvirker den kommunale styringen av de arbeids- og inkluderingsbedriftene som har vært undersøkt i denne analysen.

Empiri

I utgangspunktet var oppgaven begrenset til dokumentanalyse av eiermeldinger. Det viste seg at disse i liten grad gjorde det mulig å trekke noen slutninger om kommunenes styring av aksjeselskap. Oppgaven ble derfor utvidet til semistrukturerte intervjuer med rådmenn og ordførere i et utvalg kommuner, samt bedriftsledere og styreledere i arbeids- og inkluderingsbedriftene i de samme kommunene.

Analysen har vist at de kommunalt eide aksjeselskapene i stor grad lever sine egne liv. Arbeids- og inkluderingsbedriftene er etablert for å dekke konkrete oppgaver for eierne. Så lenge bedriftene driftes i henhold til vedtektene, synes det som om de heller ikke får spesiell oppmerksomhet fra eierne.

Instrumentelt perspektiv

Det er i tråd med det instrumentelle perspektivet at arbeids- og inkluderingsbedriftene oppleves som verktøy for eierne for å utføre lovpålagte tjenester for kommunen. Eierne og ledelse av bedriftene synes å ha ulik oppfattelse av bedriftenes totale målsettinger.

Intervjuobjektene fra kommunene var mest oppdatert på de varig tilrettelagte arbeidsplassene (VTA) i bedriftene. Disse plassene var grunnlaget da bedriften ble etablert. For intervjuobjektene fra bedriftene hadde målsettinger knyttet til de konkurranseutsatte tiltakene fra NAV, vel så høyt fokus.

På mange områder var det formålsrasjonelle handlinger som styrte samarbeidet mellom kommune og bedrift. Dette hadde imidlertid en sideeffekt som ikke synes å være en formålsrasjonell instrumentell handling. Oppfatning av at kommunene og aksjeselskapene var adskilte enheter, medførte tilsynelatende en suboptimalisering knyttet til drift av samfunnsoppdrag.

Dimensjonene effektivitet, kvalitet, styring og robusthet

Det var i stor grad enighet om at aksjeselskapene leverte på dimensjonene effektivitet og kvalitet. Flere av intervjuobjektene trakk fram spesialiseringen innen et dedikert område som fordelaktig både når det gjaldt effektivitet og kvalitet. Det ble hevdet at det ville bli vanskelig å gi tilrettelagte arbeidsplasser i en kommune. Dette var relatert til at forutsetning for finansiering fra NAV var at arbeidsoppgavene både skulle være relevante og knyttet til ordinært arbeidsliv. Arbeidsplassene skulle også gi kompetanseutvikling til arbeidstakerne og arbeidssøkerne. Flere av intervjuobjektene mente at dette ville bli vanskelig å få til i en kommune, hvor andre prioriteringer kunne være gjeldende. Arbeids- og inkluderingsbedriftene blir videre revidert i et internasjonalt kvalitetssikringssystem for å levere tjenester innenfor det sosiale område. Dette ble av flere aktører trukket fram som en sikring av kvaliteten. Funnene støttes i forskning knyttet til interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, når det gjelder dimensjonen kvalitet (Jacobsen mfl 2010). Når det gjelder dimensjonen effektivitet synes det som den økonomiske effektiviteten vektlegges i større grad i et kommunalt eid aksjeselskap enn i et interkommunalt samarbeid. Dette kan trolig relateres til at aksjeselskapet som rettssubjekt er lenger ut i kjeden når det gjelder autonomi, enn et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (figur 1). Dette medfører et større krav til selvstyre og økonomisk uavhengighet for aksjeselskapene, enn det vil være for et interkommunalt samarbeid. De interkommunale samarbeidene har ofte en begrunnelse knyttet til etablering av styrings- eller produksjonssamarbeid at det er «tunge» områder kommunene ikke kunne håndtert på egen hånd, mer enn krav om økonomisk effektivitet (Jacobsen mfl 2010).

Når det gjelder dimensjonen styring hadde intervjuobjektene ulikt syn. Majoriteten mente at styringen av arbeids- og inkluderingsbedriftene var mer hensiktsmessig organisert som et aksjeselskap, enn om styringen skulle håndteres kommunalt. Fordelen ved et aksjeselskap var at en kunne styre langsiktig, og ikke være avhengig av et kommunalt budsjett eller politikernes mulige opportuniste. Det var også mulig å ta inn forretningsmessige oppdrag som kunne gi synergieffekter, både når det gjaldt å få arbeidssøkere ut i arbeid, og gi gode

opplæringsarenaer. På den annen side framkom det oppfatninger som at det ville vært enklere å styre helhetlig i kommunene om alle oppdrag og offentlig finansiering lå under de kommunale administrasjonenes kontroll. Dette funnet er ikke i samsvar med funn knyttet til evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010). Det kan være fordi etablering og drift av et interkommunalt samarbeid ofte er knyttet til infrastrukturer som går utover kommunenes egne geografiske grenser. Dette medfører at kommunene må samstyre med andre aktører, og dermed ikke kan ta beslutninger på egen hånd.

Det var også ulike syn på hvordan dimensjonen robusthet ble vurdert når det gjaldt aksjeselskapene. Majoriteten av intervjuobjektene mente at et aksjeselskap som kan opp- og nedbemanne etter behov, var mer robust enn kommunene når det gjaldt å tilpasse seg til endringer i omgivelsene. Det ble også pekt på at muligheten til å bygge opp egenkapital for å kunne investere i produksjonsmidler var en fordel for en konkurranseutsatt bedrift. Det framkom imidlertid også meninger om at kommunene var mer robuste fordi de alltid kunne omplassere ansatte, om det ble behov for nedtrekk i et kommunalt tilbud. Det ble også fremholdt at en kommune ikke kan gå konkurs, i motsetning til et aksjeselskap.

Institusjonelt perspektiv

Flere forhold i analysen synes å vise at eierskapet er influert av det institusjonelle perspektivet. Bedriftene har vært i virksomhet over lenger tid og har tilsynelatende en sunn drift. Arbeids- og inkluderingsbedriftene har historie og tradisjoner for å levere hensiktsmessige arbeidsplasser til arbeidstakere med behov for tilrettelagte arbeidsoppgaver. Bedriftene har over tid opparbeidet en finansiell styrke som gjør at de kan stå på egne ben uten involvering av kommunen. Bakgrunn for etablering av bedriftene for desennier siden, knyttet til arbeidsplasser for personer med funksjonsnedsettelse, så ut til å prege synet representanter for eierne hadde på selskapene. Det kan synes som eierne hadde etablert en stivhengighet (Christensen 2015). Dette i motsetning til selskapenes representanter, som opplevde store endringer i NAVs innkjøpsregime for tiltaksplasser, noe som krevde endringer i driften av aksjeselskapene.

Dimensjonene legitimitet og demokrati

Dimensjonen legitimitet i det institusjonelle perspektivet handler om lover, regler og normer. Styringen av et kommunalt eid aksjeselskap er regulert i aksjeloven. Eierne er derfor henvist til å styre gjennom generalforsamlingen og styret. Det synes som det er en endring på gang

når det gjelder aktiv eierstyring. Dette ga seg uttrykk ved et bevisst valg av styremedlemmer. Flertallet av intervjuobjektene viste til at styrene nå ble valgt utfra behov for komplementerende kompetanse i styrene. Dette i motsetning til tidligere når folkevalgte «fikk» styreverv utfra politiske hensyn. I noen av kommunene var det en klar politikk at folkevalgte ikke lenger skulle sitte i styrene i kommunale aksjeselskaper i kraft av deres politiske verv. I evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 framkommer det at det er «elitepolitikere» som sitter i styrene (Jacobsen mfl 2010). Dette synes å medvirke til at informasjon og styring tilfaller noen få personer, ofte ordførere, og at de folkevalgte ikke får lett tilgang på informasjon. På denne bakgrunn samstemmer undersøkelsen i denne oppgaven ikke med resultatet i evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010).

Den normative legitimitet synes i stor grad å påvirke eiernes forhold til selskapene. Ordførere og rådmenn tilkjennega en oppfattelse av bedriftene, som i liten grad hadde endret seg siden etableringen. Kommunenes representanter var i mindre grad oppdatert på de omfattende endringene i rammebetingelsene til arbeids- og inkluderingsbedriftene.

Demokrati

De analyserte Eiermeldingene bidro i liten grad til å gi folkevalgte opplysninger om status i kommunalt eide aksjeselskap. I intervjuene som ble gjennomført var det heller ikke indikasjon på at det ble gitt oppmerksomhet til dimensjonen demokrati. Tvert imot synes det som at det ble ansett som en fordel med en armlengdes avstand til politikere. Holdningen til manglende informasjon synes å være i tråd med evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 (Jacobsen mfl 2010). Det synes som begge organisasjonsformer, interkommunale samarbeid og aksjeselskap, medfører at de folkevalgte får lite informasjon. Som rettssubjekt er et aksjeselskap lenger ut i kjeden enn et interkommunalt samarbeid. Det er allikevel ikke indikasjoner på at demokratiet er en større utfordring i et aksjeselskap enn i et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27.

Kommentarer til oppgaven

Utgangspunktet for denne oppgaven har vært en analyse av styringen i kommunalt eide aksjeselskap, med fokus på arbeids- og inkluderingsbedrifter. Utøvelse av eierskapet kan ha direkte konsekvenser for aksjeselskapets disponeringer og resultater. Imidlertid medfører etableringen av aksjeselskapet at det må styres indirekte gjennom det valgte styret, som ikke kan instrueres annet enn gjennom vedtekter vedtatt av generalforsamlingen. Styret og

ledelsen i aksjeselskapet utarbeider en strategi tilpasset de gjeldende vedtekter. Dersom kommunene ikke er aktive i sin eieroppfølging betyr det at styret og ledelsen i aksjeselskapet i stor grad utarbeider en virksomhets- og forretningsstrategi uten annen dialog med eierne enn det som framkommer gjennom generalforsamlingen.

Etter å ha arbeidet med denne oppgaven synes det viktig med kompetente styrer og ledelse i bedriftene, som evner å legge fram for eierne nye målsettinger og strategier etterhvert som omgivelsene endrer seg. Det synes videre som at bedriftene må være den aktive part når det gjelder kommunikasjon med eier vedrørende større strategiske utfordringer.

Det synes også, ut fra intervjuene, at dersom kommunene har selskaper som ikke går i balanse eller overskudd, eller hvor kommunen vurderer at ledelse eller styret ikke viser nødvendig kompetanse, vil kommunene involvere seg i den overordnede strategien. Det framkom også at det legges ned kommunale aksjeselskaper som ikke drives i tråd med vedtekter. Hva som skal til før eier beslutter en endring i organiseringen av et selskap kan være interessant å forske nærmere på.

Det synes som den totale ressursbruk i kommunene og arbeids- og inkluderingsbedriftene vil kunne optimaliseres ved en tettere dialog enn det som følger av aksjeloven. Det synes som hensiktsmessig at ledelsen i bedriftene inviterer til regelmessige uformelle eiermøter. Dette for å etablere en plattform som kan bidra til å forsterke samarbeidet, ved å gi en felles forståelse av de utfordringer både kommunene og bedriftene har til enhver tid. Det vil utfra dette kunne bidra til at hensiktsmessige beslutninger blir fattet fordi aktørene er godt kjent med hverandres utfordringer og muligheter.

En viktig innvending til denne analysen har vært at det er et begrenset antall representanter fra kommuner og selskaper som har blitt intervjuet. Samtidig er det valgt bedrifter og kommuner hvor det på grunn av kjennskap og nærhet har vært enkelt å få tilgang til intervjuobjektene. Dette i seg selv kan tale for at intervjuobjektene tilpasser sine svar. Imidlertid har det framkommet ulike synspunkter på spørsmålene. Det syntes således som at intervjuobjektene ikke har vært påvirket av kjennskapet. Flere av funnene er støttet av Jacobsen mfl (2010) om evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, som denne studien har vært inspirert av. De funnene som ikke støttes kan trolig sees i sammenheng med at aksjeselskapene befinner seg lenger ut på akse når det gjelder det autonome perspektivet enn de interkommunale samarbeidene (figur 1).

Framtidens utfordringer

Innledningsvis i denne oppgaven var det vist til at arbeidsmarkedsbransjen har vært i en kontinuerlig endringsprosess siden Brofos rapporten kom i 2012 (NOU 2012:6). Det synes ikke å være tegn til at bransjen nå kan konsolidere. Et forsøk knyttet til kjerneoppgaver i NAV har allerede vært gjennomført og evaluert (Spjelkavik mfl 2016). Evalueringen konkluderer med at tiltak gjennomført i NAV-egenregi er rimeligere og gir bedre resultat, sammenlignet med å bruke tiltaksarrangører som arbeids- og inkluderingsbedriftene. Forsøket har fått kritikk knyttet til metodiske svakheter (Grimsrud 2016). I stortingsmelding 33 (2015-2016), «NAV i en ny tid», vises det til at en viktig målsetting for NAV framover er å styrke og målrette den arbeidsrettede oppfølgingen ved de lokale NAV-kontorene. Dette kan bety at NAV vil gjennomføre enda flere av arbeidstiltakene selv, som tidligere har vært utført av arbeids- og inkluderingsbedriftene. Meldingen synes å etterlate en usikkerhet om hva NAV skal gjøre selv, hvilke målgrupper som skal prioriteres og hvilke tjenester som skal kjøpes inn. I en evaluering av det nye innkjøpsregimet til NAV med offentlig anbudsutsetting, konkluderes det imidlertid med at prosessen i all hovedsak har vært vellykket (Proba samfunnsanalyse, 2017). Det er dermed flere elementer som peker mot en fortsatt endring i samarbeidsforholdet mellom NAV og arbeids- og inkluderingsbedriftene.

Innledningsvis var også kommunereformen kommentert. Et komplekst samfunn synes å gi økt behov for større kommuner. Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne og styrking av lokaldemokratiet, er to av indikatorene for målene i kommunereformen (Prop 96 S 2016-2017). Begge indikatorer tilsier en samordnet samfunnsutvikling gjennom kommunene. Hvordan kommunene velger å løse sine oppgaver, vil kunne påvirke arbeids- og inkluderingsbedriftene. Større kommuner vil trolig øke kommunenes evne til å levere arbeidstilbud til personer med funksjonsnedsettelse. Det er igangsatt kommunale forsøk med tilbud, som i dag finansieres fra den statlige delen av NAV, og som ytes gjennom arbeids- og inkluderingsbedriftene (Regjeringen 2017). Hvilke utfordringer framtidens kommuner står overfor, og hva en økning av befolkningsgrunnlaget betyr for kommunenes evne til å levere tilbud til befolkningen, vil kunne påvirke framtiden for de kommunalt eide aksjeselskapene generelt, og arbeids- og inkluderingsbedriftene spesielt.

Framtidige utfordringer vil gjøre det interessant å forske videre på hvordan endringer i NAV og endringer i kommunestruktur vil påvirke til endringer i de kommunalt eide arbeids- og inkluderingsbedriftene.

6 Kilder

- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2012. *Kjerneoppgaver i NAV-kontor, avklaring og oppfølging*. <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/FoU-midler/Relatert+informasjon/inkluderingskompetanse-i-nav>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2017. *Avtale mellom NAV og tiltaksarrangør*.
- Borge et al. 2017. *Frivillig kommunesammenslåing– betydningen av folketall, inntekt og politisk avstand*, Michael 2017; 14: Supplement 19, 17–28.
- Brandtzæg, Kili, Aastvedt. 2008. Arbeidsrapport nr 7 2008, *Eierskap. Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*. Telemarksforskning Bø.
- Brandtzæg, Williksen, Johnsen og Groven, 2017. Telemark Forskning rapport nr 396, *Erferinger og lærdom fra sammenslåingsprosessen mellom Sandefjord, Andebu og Stokke*
- Christensen, Lægreid, Roness, og Røvik. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget
- Donaldson, Lex. 2001. *The Contingency Theory of Organizations*. Thousand Oaks, Sage
- Drammen kommune: <https://www.drammen.kommune.no/no/Budsjettportal-Drammen-kommune/Eiermeldinger/2012/Drammen-kommunes-eierpolitikk/Drammen-kommunes-eierpolitikk>. Hentet oktober 2017.
- Fimreite og Medalen. 2005. *Governance i norske storbyer; mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press
- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak 01.01.2016. Lovdata (tiltaksforskriften)
- Forskrift om offentlige anskaffelser 01.01.2017. Lovdata (anskaffelsesforskriften)
- Grimsrud, Kristine. 2016. *Forsøket «Kjerneoppgaver i NAV»: Metodiske utfordringer*. Velferd nr 1 og 4, 2017
- Grønmo, Sigmund. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønhaug og Kleppe. 1989. Er kvalitative metoder kvalitativt bedre? Beta 1/89
- Holmen og Hanssen. 2013. *Styring av og ledelse i kommunal nettverk/partnerskap*. International Research Institute of Stavanger AS. <http://www.ks.no/contentassets/1fa2947aca214ee59bae5d629f55ea18/styring-av-og-ledelse-i-kommunale-nettverk-og-partnerskap.pdf>
- Jacobsen og Thorsvik. 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget
- Jacobsen, Kvelland, Kiland, Gundersen , 2010, *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27- omfang, organisering og virkemåte*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/fd472d06b6ff45a9acedb717d4870057/rapport.pdf>

- Johnsen, Åge og Johnsen H.C.Garman. 2011. Fra endringsledelse til innovasjonsledelse i offentlig sektor. I *Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget
- Johnsen, Sletnes og Vabo (red.). 2004: *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag
- Johannesen, Christoffersen, Tuft. 2010. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4 utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannesen, Christoffersen, Tuft. 2011. *Forskningsmetode for økonomiske-administrative fag*, 3 utgave. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunesektorens organisasjon (KS). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. Oslo:2015 <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/lokaldemokrati-og-folkevalgt/egenkontroll-og-eierskap/anbefalinger-om-eierstyring-selskapsledelse-og-kontroll/>
- Kristiansand kommune, 2016. *Eiermelding*. <https://www.kristiansand.kommune.no/politikk-og-administrasjon/organisasjon/kommunens-eierskap/#eierskapsmelding>. Hentet oktober 2017
- Lossius, Ole Petter ved Sosialdepartementet (1985). *Levekår for psykisk utviklingshemmede*. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154597-nou1985-34.pdf> [28.05.2013].
- Lov av 13. juni 1997 nr 44. Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- Lov av 36 mars 1999 nr 14. Lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven).
- Lægred og Roness,1998. *Frå einenskap til mangfold- Eit perspektiv på indre fristilling i statsforvaltninga*. I Grønli og Selle *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet. Brofossrapporten.
- Oliver, Christine. 1990. *Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions*. *Academy of Management Review*, vol 15:241-265
- Prahalad & Hamel 1990. *The Core Competence of the Corporation*. *Harvard Business Review*, 68:79–9
- Proba samfunnsanalyse, 2017- 01. Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak
- Prop 96 S Innst. 386 S (2016–2017). *Kommunestruktur*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner+og/kommunereform/id751048/>
- Regjeringen 2017. Forskrift for forsøk med tiltaket varig tilrettelagt arbeid i kommunal regi <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forskrift-for-forsok-med-tiltaket-varig-tilrettelagt-arbeid-i-kommunal-regi/id2568487/>

- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold*. Trondheim: Fagbokforlaget
- Rokkan, Stein. 1968, *The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies. A Developmental Typology, Comparative Studies in Society and History* 10: 173-210. cambridge.org
- Roness, Paul G. 1997. *Organisasjonsendringer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget
- Selsnick, Philip. 1997. *Lederskap*. Oversatt av Jon- Alfred Smith og Jon- Hjalmar Smith. Oslo: Universitetsforlag. Opprinnelig publisert som *Leadership in Administration* (New York: Harper & Row, 1957)
- Scott, W. Richard 2008. *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Los Angeles sage
- Spjelkavik, Mamelund, Schaff. 2016. *Evaluering av forsøket Kjerneoppgaver i NAV* AFI-Rapport 2016:05.Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stavanger kommune; <https://www.stavanger.kommune.no/om-stavangerkommune/organisasjon-og-administrasjon/kommunalt-eierskap/retningslinjer-og-veiledere-for-kommunalt-eierskap/#eierskapspolitikk>. Hentet oktober 2017.
- Stokstad mfl, NIBR-rapport 2016:18, *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*, Stortingsmelding 33 Nav (2015-2016) *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Tansey, Oisín (2007) *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling*. PS: Political Science & Politics 40(4): 765–72.

7 Vedlegg

7.1 Semistrukturerte intervju

Timeplan

Kommune	Respondenter	Tittel	Dag	kl	Arena
A	1	Rådmann	07.02.18	13.00	Telefon
A	2	Ordfører	07.02.18	12.00	Telefon
A	3	Styreleder	06.02.18	11.00	Telefon
A	4	Daglig leder	30.01.18	07.40	Pr mail
B	5	Ordfører	09.02.18	15.20	Telefon
B	7	Styreleder	15.02.18	13.00	Møte
B	6	Daglig leder	15.02.18	12.00	Møte
C	8	Ordfører	12.02.18	10.00	Møte
C	9	Rådmann	28.02.18	10.00	Møte
C	10	Styreleder	15.01.18	13.00	Møte

7.2 Intervjuguide med introduksjon

Introduksjon til intervjuobjektene

Til Rådmann og ordfører i eierkommunen, daglig leder og styreleder i arbeid og inkluderingsbedriften

Student: Ingunn Rogstad

Fag: Master i styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus

Veileder: Førsteamanuensis Kristoffer Kolltveit

Bakgrunnen for forespørselen om et intervju er at jeg tar et masterstudium i Styring og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus (OsloMet).

Jeg er daglig leder i arbeids- og inkluderingsbedriften VIA Færder i Færder kommune (Nøtterøy kommune fram til 31.12.17).

Som en del av masterstudiet skal jeg skrive masteroppgave skoleåret 2017/2018. Emnet jeg har valgt å undersøke er: Hvordan styrer kommunene sine aksjeselskap, med fokus på arbeids- og inkluderingsbedrifter?

Gjennom dette ønsker jeg å se på i hvilken grad arbeids- og inkluderingsbedrifter er gjenstand for aktiv bruk og styring fra kommunenes side

Hva vil kjennetegnene kommunenes tanker om arbeids- og inkluderingsbedrifter tjenesteleveranse framover, med utgangspunkt i kommunalt eierskap.

Jeg vil bruke dokumentanalyse og semistrukturerte intervju for å få svar på mine spørsmål. Jeg ser gjerne at intervjuobjektene føler seg fri til å utdype spørsmålene. Jeg er av den oppfatning at denne undersøkelsen ikke medfører personlige eller sensitive opplysninger, og jeg ber derfor intervjuobjektene om tillatelse til å sitere dem i rapporten der dette måtte være hensiktsmessig. Sitatene vil bli anonymisert.

Tema

Hvordan styrer kommunen sine aksjeselskaper, med fokus på eierskapet i arbeids- og inkluderingsbedriften?

Semistrukturert intervju

1 Hvordan kommuniserer aksjeselskapet og eier om virksomheten?

- Sender årsmelding/regnskap direkte til kommunestyret/formannskapet årlig
- Sender årsmelding/regnskap til administrativ ledelse årlig
- Orienterer om virksomheten på generalforsamlingen utover det lovpålagte
- Har eiermøter med administrativ ledelse i kommunen en/flere ganger i året
- Har eiermøter med administrativ ledelse i kommunen etter behov
- Opplever informasjonen som god nok i forhold til eieransvaret for å styre og kontrollere bedriften?

2 Kommunens arbeids- og inkluderingsbedrift(er) er organisert som aksjeselskap. Det finnes flere måter å organisere driften av en slik virksomhet på. Tenker du at noen av endringer under kunne være aktuelt for aksjeselskapet?

- Tilbakeføring til ordinær kommunal virksomhet
- Interkommunalt selskap - IKS (samarbeid med representantskap som velger styre)
- Fusjonering med andre arbeids og inkluderingsbedrifter
- Tettere samarbeid med kommunen om oppgaver som også kommunen leverer?
- Annet.....

- 3 **Har kommunen utarbeidet en eierskapsmelding?**
- 4 **Har kommunen en eierstrategi for sine selskaper?**
- 5 **Hvordan involverer kommunen seg i styringen av aksjeselskapet (med fokus på arbeids- og inkluderingsbedriften)?**
- 6 **Hvem er representert på generalforsamlingen?**
- 7 **Har kommunen en aktiv strategi når det gjelder styret, for på den måten å påvirke driften av selskapet?**
- 8 **Mener du at et kommunalt eid aksjeselskap som en arbeids- og inkluderingsbedrift, er et bedre alternativ enn et kommunaldrevet tilbud i forhold til:**
 - Bedre utnyttelse av økonomiske ressurser
 - Rimeligere og mer effektiv drift
 - Bedre kvalitet på tjenestene
 - Mer robust fagmiljø
- 9 **Påstander om samarbeidet:**
 - Kommunen og aksjeselskapet har en felles forståelse for målsettingen med aksjeselskapet
 - Kommunen og aksjeselskapet har et godt samarbeid
 - Kommunen har nytte av eierskapet
 - Er det på noen punkt ikke samsvar mellom målsettingen fra kommunen og selskapets målsetninger?
- 10 **Hva er fordelene med at bedriften er organisert som et aksjeselskap?**
- 11 **Hva er ulempene med at bedriften er organisert som et aksjeselskap?**
- 12 **Har du opplevd målkonflikter i grensesnittet mellom lønnsomhet og samfunnsoppdraget? (Hensynet til opplæring/ tilpassede arbeidsplasser, det vil si mellom det kommersielle markedet og samfunnsoppdraget?)**
- 14 **Synes du at bedriften takler eventuelle målkonflikter riktig?**
- 15 **Hvordan opplever du interessen i kommunen for det som skjer i aksjeselskapet?**
 - Jeg får ofte henvendelser fra politikere angående aksjeselskapet
 - Jeg får ofte henvendelse fra administrativ ledelse om aksjeselskapet
 - Jeg får ofte henvendelse fra andre interessenter vedr aksjeselskapet

Avslutning

Har du selv innspill som du ikke har fått gitt uttrykk for gjennom de spørsmålene du har fått? Er det uklarheter eller spørsmål du ønsker å stille?

Tusen takk for hjelpen og for din tid.