

Sigrid Stokstad
Marit K. Helgesen
Jan Erling Klausen
Lars Monkerud

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering



NIBR
By- og regionforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2015:1

Kommunale selskap og folkevalgt
styring gjennom kommunalt
eierskap

NIBR-rapport 2013:24

Veier til god lokaldemokratisk
styring

Publikasjonene
kan skrives ut fra
www.nibr.no

Sigrid Stokstad
Marit K. Helgesen
Jan Erling Klausen
Lars Chr. Monkerud

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

NIBR-rapport 2016:18

Tittel: Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

Forfatter: Sigrid Stokstad, Marit Helgesen, Jan Erling Klausen, Lars Monkerud

NIBR-rapport: 2016:18

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-160-1 (Trykket)
978-82-8309-161-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3553

Prosjektnavn: Politisk ledelse og styring og kommunal organisering

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Sigrid Stokstad

Referat: Prosjektet undersøker betingelsene for folkevalgt lederskap når kommuner velger å løse oppgaver utenfor egen driftsorganisasjon. Med grunnlag i gjeldende regelverk og tilgjengelig forskning har vi utredet hvordan ulike organiseringsformer påvirker kvaliteten i lokaldemokratiet. Vi peker på hvilke muligheter og utfordringer organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir for de folkevalgte.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Januar 2017

Antall sider: 65

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
Høgskolen i Oslo og Akershus
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post@nibr.hioa.no

Vår hjemmeside: <http://www.hioa.no/nibr>

Trykk: X-ide
Org. nr. 980306690 MVA
© NIBR 2016

Forord

Denne rapporten er utarbeidet for prosjektet «Politisk lederskap og kommunal organisering», som By- og regionforskningsinstituttet NIBR ved Høgskolen i Oslo og Akershus har gjennomført for KS. Rapporten skal gi en kortfattet innføring i sentrale problemstillinger om folkevalgt lederskap og kommunal organisering. I tillegg til rapporten har vi utarbeidet et arbeidshefte til KS' Folkevalgtprogram.

Rapporten bygger hovedsakelig på dokumentstudier av regelverk og tidligere forskning. I tillegg har vi gjennomført et dagsseminar med deltakere fra kommunesektoren.

Sigrid Stokstad har vært prosjektleder. I tillegg har Marit Helgesen, Lars Christian Monkerud og Jan Erling Klausen deltatt i prosjektet.

Oslo,

Trine Monica Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Figuroversikt	4
Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	13
2 Folkevalgt lederskap og godt lokaldemokrati.....	16
2.1 Innledning	16
2.2 Demokratiske legitimitet	17
2.3 Standarder for god lokaldemokratisk styring	19
2.4 Folkevalgtroller.....	19
3 Organiseringsformer	22
3.1 Innledning	22
3.2 Grunnleggende kjennetegn.....	24
3.3 Styringsmidler	27
3.3.1 Stiftelsesgrunnlag, ledelse og instruksjon fra kommunestyret.....	28
3.3.2 Administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet.....	31
3.3.3 Kontrakt	32
3.3.4 Budsjettvedtak	32
3.3.5 Eierskapsmelding og eierstrategi.....	33
3.3.6 Mål- og resultatkrav	33
3.3.7 Eiermøter og lignende.....	33
3.4 Kontroll og innsyn	34
3.5 Økonomisk ansvar og adgang til å ta ut utbytte.....	38
3.6 Adgang til å oppløse eller trekke seg ut av virksomhet.....	40
3.7 Rammer for friheten til å velge organiseringsform	41
3.8 Oppsummering	44
4 Folkevalgtroller	47
4.1 Innledning	47
4.2 Folkevalgtes oppfatninger om folkevalgtroller.....	49

4.3	Lederrollen	49
4.4	Styringsrollen	51
4.5	Representasjonsrollen.....	55
4.6	Arbeidsgiverrollen.....	57
4.7	Behov for skreddersøm.....	60
4.8	Oppsummering	60
	Litteratur	62

Tabelloversikt

Tabell 3.1: <i>Organiseringsformer – grunnleggende kjennetegn</i>	26
Tabell 3.2: <i>Styringsmidler</i>	29
Tabell 3.3: <i>Ordninger for kontroll og tilsyn</i>	35
Tabell 3.4: <i>Kommunens økonomiske ansvar</i>	39

Figuroversikt

Figur 2.1: <i>Input, throughput og output- legitimitet</i>	18
Figur 2.2: <i>Folkevalgt lederskap og folkevalgtroller</i>	20
Figur 3.1: <i>Spredning av styring avhengig av styringsdeling og avstand til folkevalgt styring</i>	23
Figur 3.2: <i>Kommunale organiseringsformer. Styring og politisk kontroll</i>	45
Figur 4.1: <i>Input, throughput og output – og nye organiseringsformer</i>	48

Sammendrag

Sigrid Stokstad, Marit Helgesen, Jan Erling Klausen og Lars Monkerud

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

NIBR-rapport 2016:18

Folkevalgte i kommunene har et overordnet ansvar for alt kommunen er involvert i. Dette ansvaret omfatter også hvordan kommunen velger å organisere oppgaveløsningen. Denne rapporten handler om hvordan fristilling av kommunal virksomhet påvirker det folkevalgte lederskapet i kommunen. Rapporten skal gi en kortfattet innføring i sentrale problemstillinger om folkevalgt lederskap og kommunal organisering.

Rapporten gir en oversikt over de mest brukte organiseringsformene, hvordan de ivaretar ulike former for demokratisk legitimitet, hvilke styringsmidler de åpner for å ta i bruk og hvilke muligheter og utfordringer organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir for det folkevalgte lederskapet i kommunene. Rapporten bygger hovedsakelig på dokumentstudier av regelverk og tidligere forskning. I tillegg har vi gjennomført et dagsseminar med deltakere fra kommunesektoren.

Innledningsvis tar vi utgangspunkt i teori om demokratisk legitimitet og redegjør for hva vi legger i godt folkevalgt lederskap. Tre former for demokratisk legitimitet står sentralt; politisk styring og demokratisk likhet, innsyn og ansvarsutkreving samt effektivitet. God lokaldemokratisk styring bygger på fire standarder; ansvarlig, pålitelig, borgernært og effektivt styre. Deretter redegjør vi for de ulike organiseringsformene og styringsmidlene som følger med. Muligheter og utfordringer for det folkevalgte lederskapet blir behandlet til slutt. Der tar vi for oss fire ulike folkevalgtroller; lederrollen, styringsrollen, representasjonsrollen og arbeidsgiverrollen. Vi belyser muligheter og utfordringer for folkevalgt lederskap gjennom disse rollene.

Vi tar for oss ni ulike organiseringsformer:

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Kommunale foretak
- Vertskommuner
- Interkommunale styrer jf. kommuneloven § 27
- Interkommunale selskaper
- Samvirkeforetak
- Aksjeselskap
- Stiftelser
- Konkurransetsetting

De ulike organiseringsformene er underlagt ulike rammer, og de gir dermed forskjellige muligheter til å ivareta hensynet til godt lokaldemokrati. I undersøkelsen har oppgaveløsning i kommunens egen driftsorganisasjon funksjon som et «nullpunkt», som de øvrige organiseringsformene kan sammenlignes med. Sett fra dette nullpunktet innebærer de øvrige organiseringsformene *spredning* av styring og ledelse. Slik spredning kan ha to dimensjoner; kommunen velger å *dele* styringen med andre, eller kommunen velger å styre *på avstand* (agentifisering). Eksempler på styringsdeling er ulike former for interkommunalt samarbeid, mens styring på avstand typisk er «selskapifisering» av kommunal virksomhet.

Undersøkelsen viser at mulighetene for å ivareta ansvarlig, pålitelig og borgernært styre kan svekkes ved bruk av andre organiseringsformer enn egen driftsorganisasjon. For eksempel kan hensynet til demokratisk likhet bli svekket når styringen skjer i virksomhetenes egne organer, som generalforsamlinger, representantskap og styrer, og ikke i kommunens folkevalgte organer. Videre kan hensynet til klare ansvarlinjer svekkes når kommunene må styre sammen med andre, for eksempel i vertskommunesamarbeid og interkommunale styrer jf. kommuneloven § 27. Mulighetene for kontroll kan svekkes når kontrollutvalget og kommunerevisjonen ikke har rett til innsyn i

virksomhetene, slik det gjelder for stiftelser og aksjeselskaper som ikke er 100 prosent kommunalt eid. Og hensynet til åpenhet kan svekkes når beslutningsmyndighet blir lagt til virksomheter som ikke er omfattet av offentleglova, som for eksempel enkelte aksjeselskaper og stiftelser. I den grad bruk av slike organiseringsformer kan gi bedre effektivitet, kan det måtte gå på bekostning av de andre standardene for godt lokaldemokrati.

På den annen side har de folkevalgte en rekke styringsmidler til rådighet, og brukt på en god måte kan de oppveie for noen av de ulempene som organiseringsformen kan medføre. Disse styringsmidlene kan deles inn i tre kategorier; instruksjonsbasert styring, eierstyring og kontraktstyring. Ofte kombineres disse kategoriene. Gjennom stiftelsesgrunnlag og oppnevning av medlemmer i styrende organer, rapporteringskrav, eierskapsmelding, eierstrategi og andre styringsmidler kan de folkevalgte påvirke rammene for virksomhetene og utviklingen i oppgaveløsningen. For eksempel er det ingen lovkrav som sikrer rett til innsyn for kommunen i konkurranseutsatt virksomhet, men kommunen kan sørge for at innsynskrav kan inngå i konkurransegrunnlaget og kontrakten. Og gjennom mål- og resultatkrav til kommunalt eide aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan de folkevalgte påvirke oppgaveløsningen.

Fasen der organiseringsformen etableres er sentral. Valg av organiseringsform, utforming av stiftelsesdokumenter og ulike avtaler samt oppnevning av medlemmer til styrende organer er viktige arenaer for det folkevalgte lederskapet. Deretter, i driftsfasen, er lederskapet overfor virksomhet utenfor kommunens egen driftsorganisasjon i stor grad henvist til å skje med indirekte styringsmidler. I denne fasen er det betydelige utfordringer knyttet til folkevalgt forankring, klare ansvarslinjer, kontroll og innsyn.

For de folkevalgte er det viktig å finne en god balanse mellom fristilling og styring. Det kan foregå folkevalgt overstyring av virksomheter, der folkevalgte intervensjoner i både små og store saker, men det kan også foregå politisk understyring, der det oppstår et demokratisk underskudd fordi folkevalgte avstår fra å styre. Understyring ser ut til å være et større problem enn overstyring.

En gjennomgang av hvordan utøvelsen av de fire folkevalgtrollene påvirkes av den kommunale organiseringen viser at lederrollen kan

styrkes ved organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Slik organisering utvider mulighetene for å drive strategisk ledelse, gjerne i partnerskap med andre. På den annen side kan slik organisering også svekke de folkevalgte i lederrollen, fordi den åpner for at også andre legger strategier. Styringsrollen kan styrkes ved at styringen blir overordnet, og at detaljspørsmål overlates til virksomhetene selv. Men også denne rollen kan svekkes ved at andre enn de folkevalgte overtar styringen. I tillegg kan kontrollen med virksomheten svekkes og ansvarslinjene kan bli mer uklare. Videre er det i praksis et kjennetegn ved organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon at den folkevalgte styringen drives av et fåtall folkevalgte, og ikke av de kollegiale organene, slik at det oppstår «eliter» blant de folkevalgte. Representasjonsrollen kan styrkes ved at organiseringen kan bidra til bedre måloppnåelse gjennom samarbeid og økt effektivitet. Samtidig kan det bli vanskeligere å gripe inn i enkeltsaker, og innbyggermedvirkningen kan bli svekket når oppgaveløsningen legges utenfor kommunens egen driftsorganisasjon.

Arbeidsgiverrollen står på flere måter i en særstilling når det gjelder det folkevalgte lederskapet i kommunen. Når kommunen selv er arbeidsgiver, gir de folkevalgtes rolle i den overordnede arbeidsgiverpolitikken et viktig styringsinstrument. Men selv om kommunen ikke er arbeidsgiver for de ansatte i virksomheter som løser oppgaver for kommunen, har de folkevalgte flere styringsmuligheter som de kan velge å ta i bruk. For eksempel kan bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår og pensjon tas inn i bestemmelser i vedtekter, selskapsavtale, konkurransegrunnlag og kontrakt. Når kommunen kjøper tjenester fra andre, er det ikke valgfritt, men obligatorisk, å ta inn bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten.

For å sikre godt folkevalgt lederskap overfor oppgaveløsning som ligger utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, er det viktig at de folkevalgte er bevisste på at de har styringsmuligheter og at de har god kunnskap om hvordan de kan bruke dem på hensiktsmessig måte. Administrasjonen i kommunen kan ha en viktig rolle i dette arbeidet. De folkevalgte er avhengige av god administrativ støtte også når oppgaver løses utenfor kommunens egen driftsorganisasjon.

Summary

Sigrid Stokstad, Marit Helgesen, Jan Erling Klausen and Lars Monkerud

Elected leadership and municipal organization

NIBR Report 2016:18

Elected officials in municipalities have an overarching responsibility for all municipal activities, including how municipalities choose to organize their service provision. This report is about how devolution of municipal service provision influences the elected leadership of municipalities. Specifically, it discusses challenges to the elected leadership presented by new forms of organization.

The report gives an overview over the most used forms of organizing service provision, how they relate to different forms of democratic legitimacy, what steering mechanisms that may be used and what possibilities and challenges devolution gives for the elected municipal leadership. The report is a document study of laws and earlier research. In addition, we have organized a day seminar with participants from the municipal sector.

The report discusses three central forms of democratic legitimacy: political steering and democratic equality, transparency and accountability and efficiency. First, we posit that good local democratic steering builds on four standards: responsible, reliable, citizen oriented and effective steering. Secondly, the report describes the different organizational forms and the pertaining steering mechanisms. Lastly, we discuss possibilities and challenges for the elected leadership. This section discusses four roles for elected officials: the role as leader, the steering role, the role as representative, and the role as employer.

The report elaborates on nine different organizational forms:

- Municipal operational organizations
- Municipal enterprises
- Host municipal service provision
- Inter-municipal boards (Local Government Act art. 27)
- Inter-municipal enterprises
- Cooperatives
- Corporations
- Foundations
- Outsourcing

The different organizational forms are subject to different regulations and they therefore give rise to different opportunities for safeguarding good local democratic practices. We compare the said organizational forms to the “baseline” of service provision in municipal operational organizations. As seen from this baseline, we find two dimensions of steering and leading: The municipality chooses to share steering with other actors, or the municipality chooses to govern at a distance (agentification).

The report argues that the preservation of responsible, reliable and citizen oriented steering may be impaired when other organizational forms are used in service provision. One example is that democratic equality may be impaired when steering is carried out in general meetings, supervisory organs and boards and not in the elected bodies of the municipalities. Furthermore, if governing is shared between several municipalities, otherwise clear lines of responsibility may be blurred. This pertains among others to host municipal cooperation and inter-municipal boards. Opportunities for control can be impaired when control committees and municipal auditing services lose their right to control and audit municipal enterprises and service provision, as will be the case with foundations and corporations that are not wholly owned by the municipalities themselves. Transparency is impaired when decision-making is granted to enterprises that are not covered by the Freedom of Information Act. If other organizational forms are

more effective or efficient than municipal operational organizations, that may be at the expense of other standards of good local governance.

Elected officials may make use of many different steering mechanisms. Used wisely, these may offset some of the negative aspects of devolution. These mechanisms may be sorted into three categories: instruction, steering by ownership and steering by contract. Mechanisms from all three categories may be combined. Through foundational documents, the appointment of representatives in boards, reporting requirements, ownership reports, ownership strategies among others, elected officials may influence all types of service provision. A clear statement of objectives and report requirements for enterprises is but one example.

The practical decisions on devolution are essential. Choosing the organizational form, crafting foundational documents and appointing members to boards are important arenas for governing. From that point on, in the operational period, leadership is indirect. Indirect leadership is challenging in terms of political anchoring of goals, lines of responsibility, control and transparency. For the elected leadership it is important to balance devolution and steering. Elected officials may “oversteer” and intervene in all kinds of decisions, or they may “understeer”, perhaps leading to a democratic deficit where elected officials abstain from steering altogether. Understeering appears to be a bigger problem than oversteering.

On the one hand, devolution may enhance elected representatives’ roles as leaders as it will increase opportunities for acting strategically, often in partnership with others. On the other hand, devolution may impair the elected leadership because it allows for the strategic behavior and governing of other actors as well. Furthermore, the steering role may be enhanced in the devolved setting since steering will deal with overarching issues, details left to service providing organizations to decide on. Nevertheless, there is the danger that the steering role of elected representatives will be impaired: steering will to some extent have to be shared with non-elected actors. Thus, control of service provision may be impaired and lines of responsibility may become unclear. In addition, in practice devolution constricts governance to smaller

“elites of elected officials”, so that truly collegial decision-making may suffer. While devolution may enhance elected representatives’ roles, since it contributes to goal attainment through cooperation and efficiency, it may also make it more difficult for representatives to involve in single issues, thus potentially impairing citizen participation.

The municipality’s role as employer deserves special mention. When the municipality itself is the employer, elected officials can decide directly on the employment policy, and this is an important steering mechanism. Nevertheless, if this is not the case, elected officials have at hand several other steering mechanisms that can be used. They may decide on working conditions, salaries and pensions issues in statutes, agreements, tender documents and contracts, and when municipalities procure services, contracts are required to cover such issues explicitly.

To ensure good elected leadership in cases where service provision takes place outside of the municipal operational organization, it is important that officials are aware of the steering mechanisms at hand, and that they have knowledge on how to use them. The executive administrative officer in the municipalities may have an important role in conveying such awareness and knowledge: elected officials are dependent on sound administrative support even when services are provided outside of the municipal operational organization.

1 Innledning

Folkevalgte i kommunene har et overordnet ansvar for alt kommunen er involvert i.¹ Dette ansvaret omfatter også hvordan kommunen velger å organisere oppgaveløsningen, og dermed hvilke styringsmuligheter og muligheter for ledelse og kontroll folkevalgte har.

Denne rapporten tar utgangspunkt i spørsmålet om kommunen skal utføre alle oppgavene selv eller om den skal søke samarbeid med andre kommuner eller med private virksomheter. Skal oppgavene legges til virksomheter som er fristilt fra kommunen? Så spør vi hvordan fristilling av kommunal virksomhet påvirker utøvelsen av det folkevalgte lederskapet i kommunen. Rapporten skal bidra til å vise hvordan godt folkevalgt lederskap kan innrettes overfor virksomhet som ikke ligger i kommunens egen driftsorganisasjon.

Folkevalgt lederskap overfor ulike organiseringsformer i kommunen utøves i ulike faser. På et overordnet nivå kan vi se for oss tre faser: *etablering*, *drift* og eventuelt *avvikling*. I alle fasene har de folkevalgte en rekke styringsmidler til rådighet, samtidig som de er underlagt noen rettslige rammer. Folkevalgt lederskap innebærer å kjenne til og ta i bruk disse styringsmidlene slik de folkevalgte finner det hensiktsmessig innenfor gjeldende rammer.

Rapporten gir en kortfattet oversikt over hvilke valgmuligheter kommunestyret har til å velge organiseringsform, de mest brukte organiseringsformene, hvilke styringsmidler de åpner for å ta i

¹ I rapporten brukes «kommuner» om både fylkeskommuner og primærkommuner. Vi skriver også gjennomgående «kommunestyret» o.l. Med mindre noe annet framgår av teksten, omfatter slike betegnelser også tilsvarende instanser på fylkeskommunalt nivå, som f.eks. fylkestinget.

bruk og hvilke muligheter og utfordringer det gir for det folkevalgte lederskapet i kommunene.

Innledningsvis tar vi utgangspunkt i teori om demokratisk legitimitet og redegjør for hva vil legger i godt folkevalgt lederskap. Så redegjør vi for de ulike organiseringsformene og styringsmidlene som følger med. Muligheter og utfordringer for det folkevalgte lederskapet blir behandlet til slutt. Der tar vi for oss fire ulike roller som folkevalgte har og som på ulike måter legger til rette for godt folkevalgt lederskap. Vi belyser muligheter og utfordringer for folkevalgt lederskap gjennom disse rollene.

Vi tar for oss ni ulike organiseringsformer:

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Kommunale foretak
- Vertskommuner
- Interkommunale styrever jf. kommuneloven § 27
- Interkommunale selskaper
- Samvirkeforetak
- Aksjeselskap
- Stiftelser
- Konkurransetsetting²

Denne rapporten handler i stor grad om «de folkevalgte». De folkevalgte utøver vervet sitt gjennom deltakelse i kollegiale organer, først og fremst i kommunestyret og formannskap eller kommuneråd. Etter loven er ansvar og myndighet lagt til de folkevalgte organene, og ikke til den enkelte folkevalgte. Det er gjennom deltakelsen i de kollegiale organene at de folkevalgte kan treffe bindende vedtak. Folkevalgt lederskap utøves altså først og fremst av de folkevalgte organene. Her har vi imidlertid også fokus på de folkevalgte som individer. Det folkevalgte lederskapet

² Konkurransetsetting er en måte å organisere oppgaveløsningen på. Flere typer virksomheter kan utføre oppgaven etter konkurransetsetting, for eksempel stiftelse, aksjeselskap og kommunalt foretak.

påvirkes selvsagt av de enkelte folkevalgte. Hvilke oppfatninger den enkelte folkevalgte har om kommunens handlingsrom og hvordan vervet kan og bør utøves, er en viktig nøkkel til å forstå hvordan det folkevalgte lederskapet fungerer.

Folkevalgt lederskap i kommuner med parlamentarisk styringsordning skiller seg på noen måter fra folkevalgt lederskap i formannskapskommuner. I første rekke kommer at kommunerådet som folkevalgt organ er øverste leder for kommunens administrasjon. På den måten får det politiske lederskapet en annen karakter enn i formannskapskommuner, der folkevalgt og administrativ ledelse som prinsipp er klart atskilt. Mange av utfordringene og mulighetene for å utøve folkevalgt lederskap overfor virksomheter utenfor kommunens egen driftsorganisasjon er likevel felles for kommuner med parlamentarisk styringsform og formannskapskommuner. I rapporten tar vi utgangspunkt i hva som gjelder for formannskapskommunene, og gjør enkelte presiseringer for kommuner med parlamentarisk styringsform der de skiller seg vesentlig fra formannskapskommunene.

Rapporten bygger i første rekke på tilgjengelig forskning og faglitteratur og gjeldende regelverk. I møter med representanter fra kommunesektoren har vi fått nye innspill til arbeidet. Vi har også gjennomført en undersøkelse av folkevalgtes oppfatninger om egne roller, og vi viser kort hovedfunn fra dette arbeidet. Mye av den tilgjengelige forskningen tar bare for seg deler av de organiseringsformene som er omhandlet i denne rapporten, og ofte framgår det ikke klart hvilke organiseringsformer som er undersøkt. Det er et mål at rapporten skal fungere som en kortfattet framstilling av et stort materiale om folkevalgt lederskap og kommunal organisering.

2 Folkevalgt lederskap og godt lokaldemokrati

2.1 Innledning

Vi skiller gjerne mellom direkte og indirekte styring. Overfor kommunens egen driftsorganisasjon kan kommunestyret drive direkte styring overfor administrasjonssjefen, som leder driftsorganisasjonen. Når virksomheten er organisert utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, for eksempel i vertskommunesamarbeid eller i aksjeselskap, må styringen bli indirekte.

Innenfor kommunens egen driftsorganisasjon er virksomheten gjerne linjestyrt eller prosjektstyrt. Den indirekte styringen overfor andre organiseringsformer følger andre styringsprinsipper. Den er gjerne basert på interkommunalt samarbeid, eierstyring eller kontraktsstyring eller kombinasjoner av disse.

Flere har påpekt at når styring blir mer indirekte, kan det oppstå et demokratisk underskudd, fordi beslutningen ikke alltid kan spores til én aktør eller et beslutningssentrum (Helgøy og Aars, 2008; KMD, 2014; Sørensen, 2006; Sørensen og Torfing, 2009). Dette bildet er likevel ikke entydig.

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hva som er godt folkevalgt lederskap og godt lokaldemokrati. Vi tar utgangspunkt i tre former for demokratisk legitimitet. Den første tar utgangspunkt i representasjonen gjennom valg. Demokratisk styre kjennetegnes av at folkevalgte organer styrer, og at denne styringen bygger på demokratisk likhet. Den andre legitimeringsformen utfyller dette bildet. Den tar utgangspunkt i at demokratisk legitimitet også

fordrer transparens og muligheter for å stille noen til ansvar. Den tredje legitimeringsformen tar utgangspunkt i hva som kommer ut av styringen, om den er effektiv og gir et godt resultat for innbyggerne. I forlengelsen av disse legitimeringsformene redegjør vi for standarder for godt lokaldemokrati, som beskriver og konkretiserer forventningene til godt folkevalgt lederskap. De folkevalgte oppfatninger om egen rolle i det folkevalgte lederskapet antas å ha stor betydning for hvordan de lykkes i å oppfylle forventningene om godt lokaldemokrati. Vi tar utgangspunkt i fire ulike folkevalgtroller som hver på sin måte og i fellesskap kan bidra til å realisere standardene for godt lokaldemokrati.

2.2 Demokratisk legitimitet

Demokratisk legitimitet er et kjennetegn ved godt folkevalgt lederskap. Her tar vi utgangspunkt i tre ulike former for demokratisk legitimitet:

- Input-basert legitimitet: Politisk styring og demokratisk likhet
- Throughput-basert legitimitet: Innsyn og ansvarsutkreving
- Output-basert legitimitet: Effektivitet

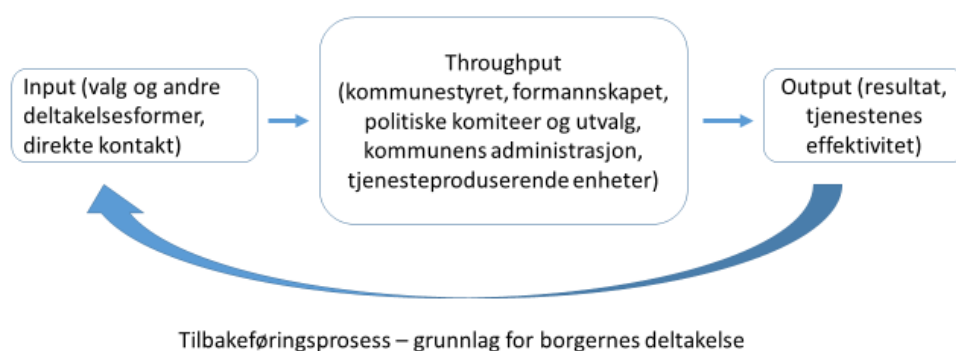
Input-basert legitimitet innebærer at politiske beslutninger regnes som legitime dersom de er fattet gjennom prosedyrer som garanterer demokratisk likhet. Valginstitusjonen og regulerte beslutningsprosesser i representative politiske organer er sentrale momenter. Betingelsen er at de folkevalgte gjennom sitt medlemskap i folkevalgte organer har den reelle styringen over kommunens ansvarsområder.

Throughput-basert legitimitet gjelder betingelsene som må være til stede for at den representative, folkevalgte styringen skal fungere etter intensjonen. Dersom de folkevalgte skal kunne stilles til ansvar for sine beslutninger, må det være mulig for velgerne å skaffe seg innsikt i virksomheter og tilhørende prosesser som folkevalgte har ansvar for.

Output-basert legitimering betyr at legitimiteten til demokratiske systemer også avhenger av at de er i stand til å produsere tjenester på måter som innbyggerne er fornøyd med, løse problemer og utnytte muligheter. De folkevalgte har ansvaret for å ivareta kommunens oppgaver og funksjoner, og vil blant annet bli målt på sin evne til å sikre at innbyggerne får mest mulig ut av ressursene som kommunen disponerer.

Dette kan illustreres som i figur 2.1.

Figur 2.1: *Input, throughput og output- legitimitet*



Ulike former for fristilling av kommunal virksomhet fra den interne administrasjonen vil kunne ha konsekvenser for hver av disse legitimeringsformene, på ulike måter. Det er vanskelig å finne én organiseringsform som ivaretar alle tre like godt samtidig, for de kan fort komme i strid med hverandre. utfordringen for de folkevalgte er å gjøre avveininger mellom verdiene knyttet til input, throughput og output, slik at de bruker organiseringsformer som er hensiktsmessige for de demokratiske verdiene de ønsker å gi størst vekt.

2.3 Standarder for god lokaldemokratisk styring³

Pålitelig styre handler om innbyggernes tillit til virksomhet som kommunen har ansvar for. Likebehandling, saklighet og habilitet er viktig for å sikre denne tilliten. Den aller viktigste forutsetningen for pålitelig styre er åpenhet. Åpenhet overfor allmennheten står sentralt, men i tillegg krever den at de folkevalgte har god informasjon om det som skjer i selskaper, foretak og interkommunale samarbeid mv., slik at de kan ivareta det overordnede ansvaret for pålitelig styre.

Ansvarlig styre innebærer at innbyggerne har mulighet til å følge med i politikken og stille de styrende til ansvar. De folkevalgte må også ha mulighet til å styre og føre kontroll med iverksettingen av de politiske vedtakene. Dette forutsetter at ansvarslinjene er klare og tydelige. Kontrollordningene som gjelder for de ulike organiseringsformene og måten de tas i bruk på har også betydning for hvordan dere som folkevalgte ivaretar standarden om ansvarlig styre.

Borgernært styre stimulerer innbyggernes engasjement i lokalpolitikken gjennom høringskanaler og muligheter for debatt og deltakelse. Regler om at møter i folkevalgte organer skal være åpne og de alminnelige reglene om dokumentoffentlighet og høring ligger i bunnen for mulighetene til innbyggermedvirkning.

Effektivt styre kan forstås som kommunens evne til å levere tjenester i samsvar med innbyggernes behov, og som evnen de folkevalgte har til å styre kommunen på hensiktsmessig måte der de får mest mulig ut av ressursene. Effektivitetsvurderinger ligger ofte til grunn når kommuner velger å gå inn i interkommunalt samarbeid eller å organisere virksomheten i selskaper og lignende.

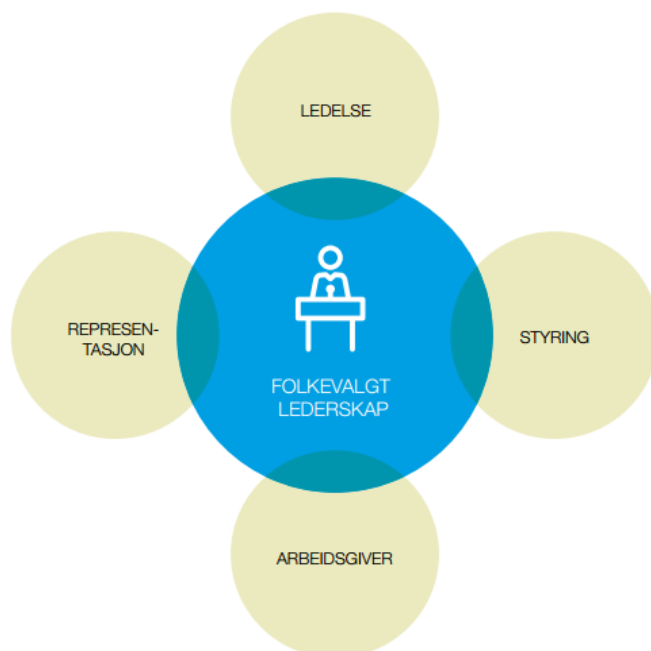
2.4 Folkevalgtroller

Kommunens valg av organiseringsformer påvirker måten de folkevalgte utøver lederskapet på.

³ Standardene er utviklet av Harald Baldersheim og Lawrence Rose i *Hvordan fungerer lokaldemokratiet* Institutt for statsvitenskap, UiO (2011).

De folkevalgte har flere roller. En god rolleforståelse og en bevisst holdning til hvordan vervet som folkevalgt kan utøves er viktig for å kunne utøve godt folkevalgt lederskap.

Figur 2.2: Folkevalgt lederskap og folkevalgtroller



Figuren er hentet fra Tillit, KS folkevalgtprogram 2015-2019

Representasjonsrollen innebærer at de folkevalgte skal representere innbyggerne ut i fra det mandatet de fikk gjennom valget. Den enkelte folkevalgte skal representere egne velgere, eget parti og kommunestyret som kollegialt organ. I representasjonsrollen ligger det også å være ombud for enkeltpersoner og grupper i kommunen.

Styringsrollen går ut på å treffe vedtak, velge styringsmidler og føre kontroll og tilsyn. I utøvelsen av styringsrollen er de folkevalgte både iverksettere og strateger.

Lederrollen innebærer å tenke strategisk, være visjonær, finne nye løsninger og få aksept for løsningene. Nye løsninger kan for eksempel finnes i samarbeid med andre kommuner, frivillige

organisasjoner eller næringsliv. Både lokalsamfunnet og administrasjonen må mobiliseres for å omsette strategier til konkrete og realiserbare planer.

Arbeidsgiverrollen krever at de folkevalgte gjennomfører en strategisk og god arbeidsgiverpolitikk slik at de sikrer god kompetanse og kvalitet i oppgaveløsningen og synliggjør verdiene kommunen står for. Kommunestyret har det øverste arbeidsgiveransvaret for alle de ansatte i kommunen.

Godt folkevalgt lederskap krever at de folkevalgte ivaretar alle disse rollene. Valg av ulike organiseringsformer vil kunne påvirke måten de folkevalgte utøver rollene på.

3 Organiseringsformer

3.1 Innledning

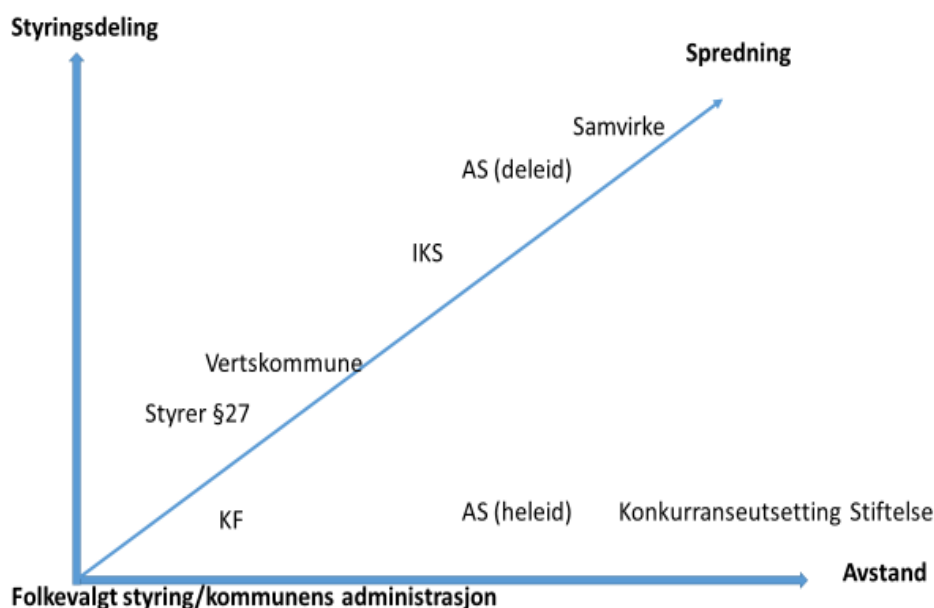
Her skal vi se nærmere på hva som kjennetegner de mest brukte organiseringsformene. Vi har særlig for øye hvordan de ulike organiseringsformene kan bidra til å sikre demokratisk legitimitet for oppgaveløsningen i kommunen.

Vi tar for oss ni ulike organiseringsformer:

- Kommunens egen driftsorganisasjon
- Kommunale foretak (KF)
- Vertskommuner
- Interkommunale styrer jf. kommuneloven § 27 (§ 27)
- Interkommunale selskaper (IKS)
- Samvirkeforetak
- Aksjeselskap (AS)
- Stiftelser
- Konkurransetsetting

Når styringen deles med andre kommuner eller legges til organer som kommunestyret ikke kan styre direkte, spres styringen. Dette er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 3.1: *Spredning av styring avhengig av styringsdeling og avstand til folkevalgt styring*



I figuren er folkevalgt lederskap overfor kommunens egen driftsorganisasjon «nullpunktet». Valg av andre organiseringsformer innebærer at kommunen deler styringen med andre, typisk ved interkommunalt samarbeid, eller at kommunen velger å styre på avstand. Når styringen blir indirekte, gjelder ikke de alminnelige styringslinjene fra kommunestyret via administrativ ledelse og ut i virksomheten. Kommunen blir det vi kan kalle prinsipal, eier/oppdragsgiver, og virksomheten blir agenten (Røiseland og Vabo, 2012). I figuren illustrerer «avstand» ulike former for slik agentifisering (Tørsteinsen og Bjørnå, 2012). Jo lenger ut på aksene en organiseringsform plasserer seg, jo sterkere blir innslaget av spredning.

«Spredning» er ofte motivert av et ønske om å øke effektiviteten i kommunens oppgaveløsning, slik at «output-legitimering» styrkes. Imidlertid kan det hende at spredning slik det framgår av figuren har negative konsekvenser for de to andre legitimeringsformene. Spredning av styringen innebærer at de etablerte styringsrelasjonene i det representative systemet endres, først og fremst fordi den direkte styringslinjen fra folkevalgte organer til

kommunens egen administrasjon blir brutt. Dette kan svekke hensynet til politisk styring og demokratisk likhet. Videre innebærer økt spredning en risiko for at forutsetningene for innsyn og ansvarsutkreving svekkes. Tidligere undersøkelser har vist at mange folkevalgte opplever det som problematisk å sikre seg nødvendig innsikt i selskapers virksomhet (Bjørnsen mfl. 2015). Også styringsdeling i form av interkommunalt samarbeid kan svekke oversikt og innsyn for de folkevalgte.

I dette kapittelet begynner vi med å vise noen hovedkjennetegn ved organiseringsformene. Så viser vi hvilke styringsmidler de folkevalgte har til rådighet overfor virksomhetene. Det folkevalgte lederskapet overfor de ulike organiseringsformene har ulike karakteristika, blant annet avhengig av om styringen skjer med grunnlag i instruksjonsmyndighet, eierskap eller kontrakt. Siktemålet med dette er å vise hvordan organiseringsformene bidrar til å sikre hensynet til demokratisk likhet og politisk styring. Deretter viser vi hvilke kontroll- og innsynsordninger som gjelder for virksomhetene. Vi redegjør også kort for kommunens økonomiske ansvar og muligheter til å ta ut utbytte. Adgangen til å endre organiseringen nevnes kort før vi avslutter med en presentasjon av hovedpunktene i de formelle rammene for kommunenes valgfrihet når det gjelder organisering.

3.2 Grunnleggende kjennetegn

Innledningsvis har vi valgt ut noen grunnleggende kjennetegn ved de ulike organiseringsformene. Først viser vi hvilke formål de er tenkt brukt til. Formålsangivelsen her er ikke noen absolutt størrelse. Lovgivers formål med organiseringsformene framgår ikke alltid like klart, og skrankene for hva som kan inngå i virksomhetene er heller ikke alltid så strenge. Deretter viser vi hvilket rettslig grunnlag som gjelder for virksomhetene. De fleste av organiseringsformene er regulert i lov, og som rettslig grunnlag her er det oppgitt hvilken lov som gir bestemmelser om organisering av den enkelte organiseringsformen. Så viser vi om organiseringsformene er selvstendige rettssubjekter eller om de ligger under kommunen som rettssubjekt. Hvis virksomheten er et selvstendig rettssubjekt, har den *egen rettslig handleevne*, slik at den er bærer av egne rettigheter og plikter. For eksempel kan en virksomhet som er selvstendig rettssubjekt inngå bindende avtaler

og ta ut søksmål for domstolene. I denne innledende oversikten viser vi også om det er kommunen eller virksomheten selv som har arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Arbeidsgiveransvar innebærer både et ansvar og en styringsmulighet, og for å forstå hvordan folkevalgt lederskap kan utøves, er det grunnleggende viktig å ha klart for seg om kommunen har arbeidsgiveransvaret eller ikke.

Tabell 3.1: *Organiseringsformer – grunnleggende kjennetegn*

Organiseringsform	Formål	Rettslig grunnlag	Eget rettssubjekt	Arbeidsgiveransvar
Egen driftsorganisasjon	Ingen begrensninger (bortsett fra mulig ulovlig offentlig støtte)	Kommuneloven	Kommunen	Kommunen
Kommunalt foretak	Først og fremst virksomhet av forretningsmessig art	Kommuneloven	Kommunen	Kommunen
Vertskommune	Lovpålagte oppgaver, blant annet myndighetsutøvelse. Prinsipielle saker krever folkevalgt nemnd.	Kommuneloven	Vertskommunen	Vertskommunen
§ 27	Enkel samarbeidsform for felles oppgaver.	Kommuneloven	Kommunen eller styret	Kommunen/styret, avhenger av om eget rettssubjekt
IKS	Først og fremst virksomhet av forretningsmessig art	Lov om interkommunale selskaper	Ja	Selskapet
Samvirkeforetak	Brukereid, skal tjene brukernes felles interesser gjennom felleseid økonomisk virksomhet	Lov om samvirkeforetak	Ja	Foretaket
AS	Virksomhet av forretningsmessig art	Aksjeloven	Ja	Selskapet
Konkurransetsetting	Konkurranse om oppdrag	Avtalefrihet, anskaffelseslov/forskrift	Ja (med mindre kommunalt organ)	Tilbyderen (med mindre kommunalt organ)
Stiftelse	Formuesverdi som selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål. Almennelig eller næringsdrivende stiftelse.	Stiftelsesloven	Ja	Stiftelsen

Tabellen viser at de ulike organiseringsformene har ulik grad av frihet i forhold til kommunen. Her kaller vi det *autonomi*. Vi kan skille mellom juridisk og ledelsesmessig autonomi.

Den *juridiske* autonomien er klart høyest for de organiseringsformene som er egne rettssubjekter. Dermed er KF, vertskommunesamarbeid og i mange tilfeller § 27-samarbeid preget av lav juridisk autonomi, sammenlignet med formene som er egne rettssubjekter. Det kan også være grunnlag for å hevde at stiftelser har spesielt høy juridisk autonomi, siden stiftelsesloven har spesielle avgrensninger om hva den som oppretter stiftelsen kan gjøre, når stiftelsen først er etablert. Når det gjelder *ledelsesmessig* autonomi går det et viktig skille mellom formene som har et annet rettslig grunnlag enn kommuneloven og de øvrige. De som er selvstendige rettssubjekter har selv arbeidsgiveransvaret for sine ansatte. (§ 27-samarbeid står i en særstilling.) I et IKS eller AS, et samvirkeforetak eller en stiftelse er det styret som står for driften av selskapet. Dette gir i utgangspunktet en betydelig grad av ledelsesmessig autonomi, sammenlignet med oppgaver som utføres innenfor kommuneorganisasjonen.

Det er ikke gitt at det er samsvar mellom den formelle og den reelle autonomien. Den reelle graden av autonomi er vel så mye et praktisk som et juridisk eller formelt spørsmål. I praksis går utskillelse og autonomi ofte hånd i hånd, men det kan også være tilfeller der høy grad av utskillelse går sammen med lav reell autonomi (Christensen og Læg Reid 2006).

3.3 Styringsmidler

Virkemidlene folkevalgte kan ta i bruk for å styre alternative organiseringsformer er mange. I dette avsnittet skal vi gå inn på stiftelsesgrunnlag, ledelse og instruksjon fra kommunestyret. Deretter, ser vi på administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet, i påfølgende avsnitt behandles kontraktstyring, budsjettvedtak, eierskapsmelding og eierstrategi, mål- og resultatstyring og til sist eiermøter og lignende.

3.3.1 Stiftelsesgrunnlag, ledelse og instruksjon fra kommunestyret

I tabellen nedenfor viser vi noen helt grunnleggende styringsmidler og i hvilken utstrekning de kan tas i bruk overfor de ulike organiseringsformene. Først tar vi for oss stiftelsesgrunnlaget. Det gjenspeiler at etablering av virksomheten er et ansvar for de folkevalgte, og at de gjennom stiftelsesgrunnlaget kan påvirke virksomheten. *Stiftelsesgrunnlaget* kan endres etter etableringen. Da gjelder egne regler for de ulike organiseringsformene som vi ikke går nærmere inn på her. Ofte kreves enighet av alle deltakerne, slik at endringsprosesser kan bli ganske tunge. Her viser vi bare hva som gjelder i etableringsfasen. Vi viser også hva som er de styrende organene i virksomhetene og hvordan de folkevalgte kan påvirke hvem som utgjør *ledelsen*. I offentlig virksomhet er instruksjon fra overordnet til underordnet nivå et karakteristisk trekk. Vi viser her i hvilken utstrekning kommunestyret kan *instruere* de ulike virksomhetene.

Tabell 3.2: *Styringsmidler*

Organiseringsform	Stiftelsesgrunnlag	Ledelse	Instruksjon kommunestyret
Egen drift	Følger av kommuneloven	Administrasjonssjefen. Ansatt av kommunestyret	Ja
KF (særregler for parl.kommuner)	Vedtekter, vedtas av kommunestyret	Styre valgt av kommunestyret, folkevalgte kan velges. Daglig leder ansatt av styret.	Ja
Vertskommune	Avtaler vedtas av kommunestyrene. Folkevalgt nemnd: Felles avtale mellom alle kommunene. Lik myndighet for alle deltakerkommunene. Administrativt: Avtaler mellom den enkelte samarbeidskommunen og vertskommunen. Kan være forskjellige.	Folkevalgt nemnd: Hver kommune min. to medlemmer, folkevalgte kan velges. Administrativt: Ledes av administrasjonssjef i vertskommunen	Ja, for aktivitet på den enkelte kommunens område Myndighet er delegert via administrasjonssjefen
§ 27	Vedtekter, må vedtas av alle kommunestyrene	Styre, opp til deltakerne å bestemme sammensetning og størrelse samt fordeling mellom kommunene. Kan ha representantskap.	Kommunestyret kan instruere sine representanter i styret, ikke hele styret.
IKS	Skriftlig selskapsavtale som vedtas av alle kommunestyrene.	Representantskap, hver av deltakerne skal ha minst ett medlem, folkevalgte kan velges.	Nei, men kan instruere egne medlemmer i representantskapet
Samvirke	Vedtekter	Styre, min. tre medlemmer. Evt. representantskap. Årsmøte der alle medlemmer har rett til å møte og har lik myndighet.	Nei

AS	Vedtekter Undertegnes av stifterne, som betaler innskuddet for sine aksjer. Endringer i vedtektene vedtas av generalforsamlingen.	Generalforsamling øverste myndighet. Alle aksjeeiere har tale- og stemmerett med en stemme per aksje. Styre. Daglig leder.	Den som oppttrer på vegne av kommunen på generalforsamling kan instrueres. Styret/styremedlemmer kan ikke instrueres.
Konkurransetsetting	Kunngjøring, konkurransegrunnlag, kontrakt	Kommer an på virksomhetsform	Nei
Stiftelse	Vedtekter	Styre, vedtektene avgjør om kommunen kan oppnevne styremedlemmer	Nei, ikke av styret, ikke av egenoppnevnte styremedlemmer

Stiftelsesgrunnlaget

Som det framgår av tabellen, har de folkevalgte gode muligheter til å påvirke stiftelsesgrunnlaget. For KF, § 27-samarbeid, vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper framgår det av lovgivningen. For samvirkeforetak, aksjeselskaper og stiftelser er det ikke gitt særskilte lovbestemmelser, men siden kommunestyret er kommunens øverste organ, vil det uansett være mulig for kommunestyret å treffe slike vedtak. Det samme gjelder vedtak om konkurranseutsetting, selv om det ikke innebærer å etablere en ny virksomhet. Ved flere av organiseringsformene er ikke den enkelte kommunen alene om å vedta stiftelsesgrunnlaget, som for eksempel de ulike formene for interkommunalt samarbeid og aksjeselskaper som ikke er heleid av kommunen. Utformingen av stiftelsesgrunnlaget må da skje i et samarbeid mellom deltakerne. Samtidig er det opp til hvert enkelt kommunestyre om de vil være med i det fellesskapet som etableres.

Ledelse

De folkevalgte har også ganske gode muligheter for å bestemme hvem som skal delta i ledelsen i virksomheten. Her skiller kommunens egen driftsorganisasjon seg klart ut, i og med at administrasjonssjefen også står i et ansettelsesforhold til kommunen. Det andre ytterpunktet er stiftelser, der det beror på vedtektene om kommunen kan være med og oppnevne styremedlemmer. I interkommunalt samarbeid ser vi at de

folkevalgtes rolle i utpeking av ledelsen blir fordelt mellom flere kommuner, og at det gjelder litt ulike regler med hensyn til hvilken frihet kommunene har til å bestemme hvordan virksomheten skal ledes.

Instruksjon

Kommunestyrets adgang til å instruere virksomhetene skiller seg også klart ut når det gjelder egen driftsorganisasjon og kommunale foretak. I interkommunale samarbeid er dette bildet mer komplekst, der vertskommunesamarbeid utpeker seg med mulighet til å instruere på «egen del» av det vertskommunesamarbeidet gjelder.

Vi ser at konkurranseutsetting skiller seg ut. Der er forholdet mellom kommunen og oppdragstakeren helt ut regulert i kontrakten, og de styringsmidlene som inngår i tabellen gjelder ikke. Men i noen tilfeller deltar kommunen selv i konkurranser, for eksempel med et kommunalt foretak. Da vil kommunen på vanlig måte kunne påvirke stiftelsesgrunnlaget, sammensetningen av styret og så videre.

3.3.2 Administrasjonssjefens instruksjonsmyndighet

I kommunal virksomhet står som utgangspunkt administrasjonssjefen i en svært sentral posisjon. Det operative ansvaret for helhetlig styring av kommunen ligger til denne stillingen. I dette ligger også instruksjonsmyndighet overfor hele kommunens administrasjon. For de folkevalgte innebærer dette at styring av kommunens egen driftsorganisasjon kan gå via administrasjonssjefen. Overfor de øvrige organiseringsformene som er omtalt her, har ikke administrasjonssjefen noen tilsvarende myndighet. Det betyr at de folkevalgte heller ikke kan styre virksomheten deres via administrasjonssjefen, og at de må finne andre måter å ivareta hensynet til helhetlig styring av oppgaveløsningen i kommunen på.

En svært viktig konklusjon i tidligere forskning om folkevalgt ledelse av kommunalt eide selskaper, er at administrasjonssjefens rolle i eierstyringen kan ha stor betydning – selv om administrasjonssjefen ikke har formell instruksjonsmyndighet over virksomheter utenfor egen driftsorganisasjon (Bjørnsen, Klausen

og Winsvold 2015). Dette poenget vil bli nærmere behandlet senere i rapporten.

3.3.3 Kontrakt

Kontrakter kan inngå i styringen av organiseringsformer utenfor kommunens egen driftsorganisasjon på flere måter.

Kontraktsbasert styring kjennetegner først og fremst konkurranseutsetting som organiseringsform. Oppgaven blir da løst av den virksomheten som vinner fram i en konkurranse. Denne virksomheten kan være organisert på flere forskjellige måter, for eksempel som aksjeselskap eller stiftelse. Det kan også være et kommunalt eid selskap som driver virksomhet i et marked. Kommunens styring må som utgangspunkt skje gjennom kunngjøring, konkurransegrunnlag, kontrakt og kontraktsoppfølging. Kommunen kan ta initiativ til at ulike former for styring skal inngå i kontrakten, for eksempel rapporteringsrutiner, innsynsmuligheter for administrasjonen eller kontrollutvalget og kommunerevisjonen, eller at elementer i kommunens arbeidsgiverpolitikk skal gjelde. En viktig side ved kommunens rolle ved konkurranseutsetting er å sikre at lovpålagte krav blir oppfylt av oppdragstakeren.

Kommunen kan inngå kontrakter med virksomheter som den har en eierposisjon i, for eksempel ved at kommunen inngår en avtale om oppgaveløsningen med et kommunalt eid aksjeselskap eller et IKS. I tillegg inngår kommunene ofte aksjonæravtaler med medeiere i aksjeselskaper.

Interkommunalt samarbeid beror også i stor grad på avtaler mellom kommunene som deltar. Kommunene må for eksempel gå veien om forhandlinger med de andre når stiftelsesgrunnlaget skal opprettes og eventuelt endres.

3.3.4 Budsjettvedtak

Kommunal oppgaveløsning preger kommunens budsjettvedtak enten den er organisert innenfor kommunens egen driftsorganisasjon eller ikke. Tjenesteproduksjon utenfor kommunens egen driftsorganisasjon krever bevilgninger, for eksempel til renovasjonsarbeid eller drift av sykehjem, mens næringsvirksomhet som drives i kommunalt eide selskaper, kan

generere inntekter. Under budsjettbehandlingen har de folkevalgte muligheter til å legge viktige føringer for flere typer virksomheter utenfor kommunens driftsorganisasjon.

3.3.5 Eierskapsmelding og eierstrategi

Eierskapsmelding er et viktig politisk og evt. administrativt førende dokument som gir en oversikt over kommunens engasjement i kommunalt eide selskaper, kommunale foretak og andre virksomheter som kommunen har en eierinteresse eller tilsvarende interesse i. Kommunene er i dag ikke pålagt å vedta eierskapsmelding. Meldingen inneholder gjerne en oversikt over kommunens portefølje og generelle prinsipper for godt eierskap. I tillegg er det ofte en omtale av de enkelte selskapene. Den kan også si noe om hvordan løpende saker som knytter seg til utøvelsen av eierskapet skal håndteres og forankres i kommunen eller fylket.

Eierstrategier er en annen type styringsdokumenter som konkretiserer kommunens forventninger til virksomhetene. De kan gjelde mange ulike virksomheter, men også være spesifikke for den enkelte virksomheten.

3.3.6 Mål- og resultatkrav

Kommunestyret eller eventuelt kommunens administrasjon har også muligheter til å fastsette mål- og resultatkrav for flere av organiseringsformene og evaluere måloppnåelsen. I egen driftsorganisasjon er dette en form for direkte styring, mens overfor for eksempel aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan dette være et virkemiddel for politisk eierstyring. Mål- og resultatkrav kan være innarbeidet i eierskapsmelding og eierstrategier eller framgå av andre dokumenter.

3.3.7 Eiermøter og lignende

Kommuner organiserer ofte eiermøter mellom folkevalgt og administrativ ledelse i kommunen og ledelsen i virksomheter som utfører oppgaver utenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Fra kommunens side kan for eksempel selskapsledelsen inviteres til å orientere kommunestyret eller formannskapet om virksomheten,

eller det kan være mindre fora der bare ordføreren eller noen få folkevalgte deltar. Flere kommuner har etablert et eget eierutvalg som deltar på slike møter.

I interkommunale samarbeid har mange kommuner innført ordninger med faste møter med administrasjonssjefene og eventuelt ordførerne.

3.4 Kontroll og innsyn

Gode ordninger for kontroll og innsyn står sentralt for å ivareta godt folkevalgt lederskap. Det er nødvendig for at de folkevalgte skal kunne ivareta sine ulike roller, men mer spesielt er det viktig for at borgerne skal kunne følge med på den kommunale oppgaveløsningen og stille de ansvarlige til ansvar. Her skal vi først vise hvilke ordninger som er etablert for *kontroll* og *tilsyn*. Deretter skal vi vise hvilken adgang ulike aktører har til å kreve *innsyn* i den kommunale oppgaveløsningen.

Tabellen nedenfor viser hvordan de viktigste lovfestede ordningene for kontroll og tilsyn er tatt i bruk for de ulike organiseringsformene. Først viser vi ordningene for kommunenes egenkontroll, som består av administrasjonssjefens internkontroll og kontrollutvalget med kommunerevisjonen. Så viser vi noen elementer i kravene til virksomhetenes egen kontroll, og lengst til høyre gis en oversikt over fylkesmannens tilsynsmyndighet. Den avhenger av at det er gitt en særskilt lovhjemmel for tilsyn med den enkelte oppgaven, slik hjemmel er typisk gitt for lovpålagte velferdstjenester.

Tabell 3.3: *Ordninger for kontroll og tilsyn*

Organiseringsform	Administrasjonssjefens internkontroll	Kontrollutvalget og kommune-revisjonen	Virksomhetens egen kontroll	Fylkesmannens tilsyn
Egen driftsorganisasjon	Ja	Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon		Ja
Kommunalt foretak	Nei	Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon	Styret og daglig leder har ansvar for internkontroll	Ja
Vertskommune	Ja, først og fremst i vertskommunen, men også samarbeidskommunen	Vertskommunens kontrollutvalg har ansvar for regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon		Ja
§ 27	Avhenger av om eget rettssubjekt og hva som er avtalt om styrets myndighet	Eget rettssubjekt: Selskapskontroll Kan ha forvaltningsrevisjon Ikke eget rettssubjekt: Dekkes av kontorkommunen	Avhenger av om eget rettssubjekt og hva som er avtalt om styrets myndighet	Ja
IKS	Nei	Selskapskontroll Kan ha forvaltningsrevisjon	Egen revisor og eget ansvar for internkontroll	Ja
Samvirke	Nei	Nei	Egen revisor/regnskapsfører	Ja
AS	Nei	Selskapskontroll Kan ha forvaltningsrevisjon	Egen revisor hvis over beløpsgrense	Ja
Konkurransetsetting	Nei, bare kontraktsoppfølging	Nei, bare kontraktsoppfølging	Kommer an på organiseringsform (AS, stiftelse mv.)	Ja
Stiftelse	Nei	Nei	Egen revisor	Ja

I denne tabellen ser vi at administrasjonssjefens internkontroll bare omfatter oppgaveløsning i egen driftsorganisasjon og vertskommunesamarbeid. Administrasjonssjefen har ikke noe tilsvarende kontrollansvar for virksomhet som er lagt til de andre organiseringsformene.

Kontrollutvalget og kommunerevisjonen har en mer omfattende kontrollfunksjon overfor mange av organiseringsformene. Overfor egen driftsorganisasjon og kommunale foretak kan de drive både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. For de øvrige organiseringsformene er bildet mer komplisert. I vertskommunesamarbeid har kontrollutvalg og kommunerevisjon i vertskommunen full kontrollmyndighet, mens samarbeidskommunen ikke har tilsvarende mulighet. For § 27-samarbeid beror denne kontrollmuligheten på om styret er eget rettssubjekt eller ikke. Overfor interkommunale selskaper og aksjeselskaper har kontrollutvalget og kommunerevisjonen myndighet til å drive selskapskontroll. Selskapskontrollen er todelt. Den ene delen er obligatorisk og dreier seg om eierskapskontroll, altså kontroll med kommunens oppfølging av ansvaret sitt som eier. Den andre delen er frivillig og omfatter forvaltningsrevisjon av selskaper og lignende. Forvaltningsrevisjon fordrer tilgang til informasjon om virksomheten. I den grad forvaltningsrevisjonen skal bygge på noe mer enn offentlig tilgjengelig informasjon om virksomhetene, er revisjonen avhengig av å få innsyn og drive undersøkelser i selskapene. Det er gitt slik hjemmel i kommuneloven § 80 for interkommunale selskaper og aksjeselskaper der kommunen alene eller sammen med annen kommune eller interkommunalt selskap eier alle aksjene. Overfor samvirkeforetak og stiftelser har kontrollutvalget og kommunerevisjonen ingen lovfestet kontrollmyndighet.

Når verken administrasjonssjefen eller kontrollutvalget og kommunerevisjonen kan kontrollere en virksomhet fullt ut, suppleres bildet av at virksomhetene er pålagt andre krav om kontroll. Et viktig element er krav om revisor. Det gjelder krav om revisor for både interkommunale selskaper, samvirkeforetak, aksjeselskaper og stiftelser.

På områder der statlig tilsynsmyndighet er gitt hjemmel til å føre tilsyn, spiller organiseringsformen som kommunen har valgt mindre rolle. Statlig tilsyn kan utøves uavhengig av

organiseringsform. Tilsynsmyndigheten er også gitt adgang til å kreve innsyn i virksomhetene.

Innsyn

Innsyn i virksomheten er en forutsetning for at folkevalgte skal kunne utøve lederskap og for at innbyggerne skal kunne følge med på hvordan kommunen løser oppgavene sine og holde de folkevalgte ansvarlige i valg. Når kommunen velger andre organiseringsformer enn kommunens egen driftsorganisasjon, påvirker det også hvilke ordninger for innsyn som gjelder.

Et viktig utgangspunkt er de alminnelige reglene som gjelder om dokumentoffentlighet etter offentleglova og kommunelovens regler om møteoffentlighet.

Når det gjelder rett til innsyn etter offentleglova, gir loven selv i § 2 og forskrift til loven nærmere regler om virkeområdet. Utgangspunktet er at loven gjelder for kommunene. Det innebærer at kommunens egen driftsorganisasjon og de øvrige organiseringsformene som ikke er selvstendige rettssubjekter er omfattet. Når det gjelder organiseringsformene som er selvstendige rettssubjekter, angir loven noen kriterier som ikke er virksomhetsspesifikke, men som tar utgangspunkt i noen egenskaper ved virksomhetene. Den første er at virksomheten driver myndighetsutøvelse, det vil si at den treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrifter. Den andre er knyttet til offentlige myndigheters eierandel i virksomhetens øverste organ. Hvis den er større enn halvparten, vil virksomheten være omfattet. Den tredje gjelder offentlige myndigheters adgang til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet. Dette innebærer for eksempel at IKS vil være omfattet av reglene om innsyn, mens AS bare vil være det hvis den offentlige eierandelene er mer enn halvparten. Stiftelser vil være omfattet hvis offentlige myndigheter har adgang til å velge mer enn halvparten av styremedlemmene. Offentleglovas regler om innsyn gjelder uansett ikke for virksomhet som hovedsakelig driver næring i direkte konkurranse med og på samme vilkår som private. Interkommunale samarbeid vil normalt være omfattet av offentleglovas regler så lenge de ikke er organisert som selvstendig rettssubjekt.

Møteoffentlighet etter kommuneloven er regulert i kommuneloven kapittel 6. Utgangspunktet er at kravene om møteoffentlighet gjelder for folkevalgte organer. Det er presisert at reglene gjelder for kommunale foretak (se nærmere presisering), men ikke for interkommunale selskaper, se § 29. Reglene gjelder for felles nemnd i vertskommunesamarbeid og styrer i § 27-samarbeid.

For kommuner med parlamentarisk styreform er det åpnet for unntak fra reglene om møteoffentlighet (kommuneloven § 31a nr. 3) og retten til innsyn etter offentleglova (§ 16 første ledd).

Det er adgang til å legge til rette for møteoffentlighet og gi dokumentinnsyn selv om det ikke er pålagt i loven, for eksempel kan representantskapet i IKS velge å ha åpne møter.

Folkevalgte har videre innsynsrett i kommunens egen driftsadministrasjon enn det som følger av offentleglova. Denne innsynsretten bygger på ulovfestet rett og lokale reglementer. Hvor langt slik utvidet innsynsrett gjelder overfor annen virksomhet må vurderes særskilt, og det kan også reguleres nærmere i stiftelsesgrunnlag, avtaler mv.

Overfor virksomhet som er konkurranseutsatt, er de folkevalgte henvist til å styre med grunnlag i kontrakt, de har verken en overordnet posisjon som gir instruksjonsmyndighet eller noen form for eierposisjon som gir anledning til å styre dette. Kontrollutvalget med kommunerevisjonen har heller ingen egen hjemmel til innsyn. Hvis folkevalgte, kontrollutvalg eller kommunens administrasjon skal ha innsynsrett, må det framgå av kontrakten.

3.5 Økonomisk ansvar og adgang til å ta ut utbytte

Valg av organiseringsform påvirker kommunens økonomiske ansvar for virksomheten og adgang til å ta ut utbytte av inntektsskapende aktiviteter.

I tabell 4 viser vi hva som gjelder for kommunens økonomiske ansvar. Deretter omtaler vi hvilken adgang kommunen har til å ta ut utbytte.

Tabell 3.4: *Kommunens økonomiske ansvar*

Organiseringsform	Kommunens økonomiske ansvar
Egen drift	Fullt ansvar
KF	Fullt ansvar
Vertskommune	Samarbeidsavtalen skal ha bestemmelser om finansiering og fordeling av kostnader (det økonomiske oppgjøret)
§ 27	Eget rettssubjekt – Deltakerne har et solidarisk ansvar overfor kreditorene. Vedtektene skal regulere om styret har myndighet til å ta opp lån. Ikke eget rettssubjekt – hefter for hver sin andel. Særlig fullmakt og vedtak i hvert enkelt tilfelle i alle kommunestyrene for å kunne ta opp lån.
IKS	Ubegrenset ansvar for egen andel av selskapets forpliktelser
Samvirke	Deltakerne hefter ikke for foretakets forpliktelser
AS	Deltakerne hefter ikke for selskapets forpliktelser utover innskutt aksjekapital
Konkurransutsetting	Ansvar begrenset til kontraktsfestet vederlag
Stiftelse	Deltakerne hefter ikke for stiftelsens forpliktelser

Det er stor variasjon mellom organiseringsformene når det gjelder omfanget av kommunens økonomiske ansvar for virksomhetens forpliktelser. Mulighetene for ansvarsbegrensning kan være et viktig element ved vurderingen av hvilken organiseringsform som skal velges. I vertskommunesamarbeid og § 27-samarbeid er det viktig å få klarlagt hvilket økonomisk ansvar de ulike deltakerne i det interkommunale samarbeidet skal ha.

Utbytte

Valg av organiseringsform har også betydning for adgangen til å ta ut utbytte, både for kommunen selv og for en selvstendig virksomhet som løser oppgaver for kommunen. I et kommunalt eid aksjeselskap vil kommunen kunne ta ut utbytte. Ved konkurranseutsetting tilfaller et eventuelt økonomisk utbytte som

utgangspunkt virksomheten selv. I et samvirkeforetak vil kommunens adgang til å ta ut utbytte bero på hvor mye kommunen har omsatt med foretaket. I de ulike formene for interkommunalt samarbeid vil fordeling av utbytte bero på hva som er framforhandlet mellom partene og hva som følger av stiftelsesgrunnlag med videre.

En del kommuner har valgt å skille eksplisitt mellom sine selskaper ut ifra formålet med eierskapet. Dette kan da brukes som grunnlag for å fastsette forventninger om avkastning. Selskaper som eies ut ifra forretningsmessige formål vil da få andre krav om avkastning enn selskaper som eies ut ifra et politisk eller samfunnsmessig formål (Bjørnsen mfl. 2015).

3.6 Adgang til å oppløse eller trekke seg ut av virksomhet

De folkevalgte kan vurdere og ta initiativ til endringer i organiseringen av oppgaveløsningen. Adgangen til å oppløse de ulike organiseringsformene eller trekke seg ut av virksomhet beror imidlertid på ulike regler. Her angir vi noen hovedpunkter.

Egen driftsorganisasjon og kommunale foretak kan kommunestyret som overordnet organ endre. Når det gjelder de interkommunale samarbeidsformene, er det gitt litt ulike regler om uttreden og oppløsning, om bare en enkeltkommune kan trekke seg ut eller om hele samarbeidet må oppløses og så videre. For samvirkeforetak, aksjeselskap og stiftelser er det gitt egne regler i de respektive lovene. Det er grunn til å merke seg de særlige reglene om omdanning (herunder oppheving) av stiftelser. Hvis kommunen var oppretter av stiftelsen, kan den ikke ha myndighet til å omdanne og eventuelt oppløse den og kommunen kan heller ikke ta ut midler fra stiftelsen. Rekommunalisering av oppgaver som er konkurranseutsatt reiser særlige spørsmål. Som utgangspunkt gjelder kontrakten til den avtalte utløpsdatoen, og de fleste som ønsker å rekommunalisere venter til kontrakten løper ut. Så har også rekommunalisering konsekvenser for de ansatte. Det vil skje en virksomhetsoverdragelse, slik at kommunen blir arbeidsgiver, og reglene om informasjon og medvirkning gjelder. De er nærmere omtalt nedenfor.

3.7 Rammer for friheten til å velge organiseringsform

Etter et valg «arver» det nye kommunestyret gjeldende organisering av oppgaveløsningen. De folkevalgte har myndighet til å bestemme at organiseringen av oppgaveløsningen skal endres, men valgfriheten har noen rammer. I noen tilfeller kan de også ha plikt til å endre organiseringen av oppgaveløsningen. Her gir vi en oversikt over noen av de overordnede rammene.

I en innledende fase er det hensiktsmessig å tenke igjennom *hva slags virksomhet* det dreier seg om. Vi skiller gjerne mellom *myndighetsutøvelse, tjenesteproduksjon og næringsvirksomhet*.

Næringsvirksomhet er virksomhet som har økonomisk utbytte som formål. Tjenesteproduksjon er virksomhet som gir tjenester til innbyggerne. Det kan være både lovpålagte oppgaver, typisk skole, helse- og omsorg og sosiale tjenester, men også tjenester som ikke er lovpålagte. Myndighetsutøvelse innebærer å fastsette rettigheter og plikter for innbyggerne, for eksempel å vedta reguleringsplaner og gi byggetillatelser, bestemme om en elev skal ha spesialundervisning eller om en person skal få sykehjemsplass. Det er ikke vanntette skott mellom disse tre kategoriene, men de gir en pekepinn om hvilket regelverk vi må vurdere organiseringen opp mot (Engelsrud mfl. s. 34). Nedenfor går vi nærmere inn på noe av det regelverket som rammer inn kommunenes frihet til å velge organisering.

Myndighetsutøvelse

Kommunenes myndighetsutøvelse har ofte hjemmel i særlov, og adgangen til å delegere myndighetsutøvelsen beror som utgangspunkt på en tolkning av den enkelte loven. I kommunelovens regler om vertskommunesamarbeid er det åpnet for at en kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere offentlig myndighetsutøvelse til en vertskommune, forutsatt at den aktuelle loven ikke er til hinder for det. Dette ligger til grunn for at vertskommunesamarbeid velges som organiseringsform for eksempelvis interkommunalt samarbeid om barnevern.

Tjenesteproduksjon

Kommunenes *tjenesteproduksjon* er i stor grad lovpålagt, og kommunene er underlagt en lang rekke særlover om de lovpålagte oppgavene. Slik lovgivning kan også ha bestemmelser om hvordan kommunen kan organisere oppgaveløsningen, for eksempel om det er anledning til å overlate tjenesteproduksjonen til andre enn kommunen selv og hvilke organiseringsformer som eventuelt kan velges. Mange lover som pålegger kommuner oppgaver åpner for at *driftsoppgaver* knyttet til tjenesteyting kan overlates til virksomhet utenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Flere av særlovene har eksplisitt regulering om organisering, for eksempel har opplæringslova § 5-9, lov om sosiale tjenester i NAV § 3 og folkehelseloven § 9 regulering om adgang til interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjonen. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 sier at helse- og omsorgstjenester kan ytes av kommunen selv eller ved at kommunen inngår avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. I henhold til barnevernloven § 5-8 kan barneverntjenesten bruke private tiltak som en del av sitt omsorgs- og behandlingstilbud. Og barnehageloven § 8 fastsetter at kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn som har rett til det, mens det følger av andre bestemmelser i loven at barnehagene kan være både kommunale og private.

I noen tilfeller sier særlovgivningen noe om tjenesteprodusentens adgang til å ta ut utbytte fra virksomheten. Friskoleloven § 6-3 og barnehageloven § 14 a er eksempler på lover som setter begrensninger på adgangen til å ta ut utbytte.

Offentlig anskaffelse?

Hvis oppgaver skal løses utenfor kommunens driftsorganisasjon, må det også avklares om det dreier seg om en anskaffelse som er omfattet av regelverket for *offentlige anskaffelser*.⁴ I utgangspunktet og som hovedregel gjelder anskaffelsesregelverket når kommunen kjøper tjenester fra andre rettssubjekter, også fra andre kommuner. Når det gjelder kjøp av tjenester fra virksomheter som kommunen eier eller på annen måte kontrollerer, for eksempel

⁴ Regelverket er nylig revidert. Gjeldende anskaffelseslov og anskaffelsesforskrift erstattes av ny lov og forskrift, som trer i kraft fra 1.1.2017. Omtalen her bygger på det nye regelverket.

interkommunale selskaper og kommunalt eide aksjeselskaper, kan kommunen likevel i visse situasjoner inngå kontrakter uten at de må følge dette regelverket. To av de grunnleggende vilkårene er at kommunen har kontroll over selskapet alene eller sammen med de øvrige eierne «tilsvarende» den kontrollen en har over egen virksomhet, og at det vesentlige av selskapets omsetning må rette seg mot eierne. (Engelsrud mfl. s. 219-220). I anskaffelsesforskriften kapittel 3 er nå sentrale regler om anskaffelsesloven og -forskriftens anvendelse på samarbeid i offentlig sektor nedfelt. Dette er i stor grad en kodifisering av tidligere ulovfestet rett.

Hvis anskaffelsesregelverket gjelder, må kommunen ta stilling til om anskaffelsen er over eller under de ulike terskelverdiene i loven og hvilke regler som da gjelder. Det er også gitt en rekke unntak, det er for eksempel gitt særregler om anskaffelser av helse- og sosialtjenester der det er gitt adgang til å ta særtrekk ved ytelsen i betraktning ved gjennomføringen av anskaffelsen, se anskaffelsesforskriften § 30-1.

Næringsvirksomhet

Kommunene har anledning til å drive næringsvirksomhet. Men når kommunene opptrer som markedsaktører ved å tilby varer eller tjenester i konkurranse med andre, må de gjøre det på en slik måte at det ikke innebærer ulovlig tildeling av støtte til virksomheten. Utgangspunktet for den rettslige reguleringen av dette er gitt i EØS-avtalen artikkel 61 (1), jf. EØS-loven § 1. Bakgrunnen for dette regelverket er at offentlig støtte kan bedre virksomhetens konkurransedyktighet og dermed medføre konkurransevridning på det aktuelle markedet. Regelverket om offentlig støtte kan gripe inn i hvordan kommunene kan organisere virksomheten. (Se NOU 2016: 4 s. 286-290).

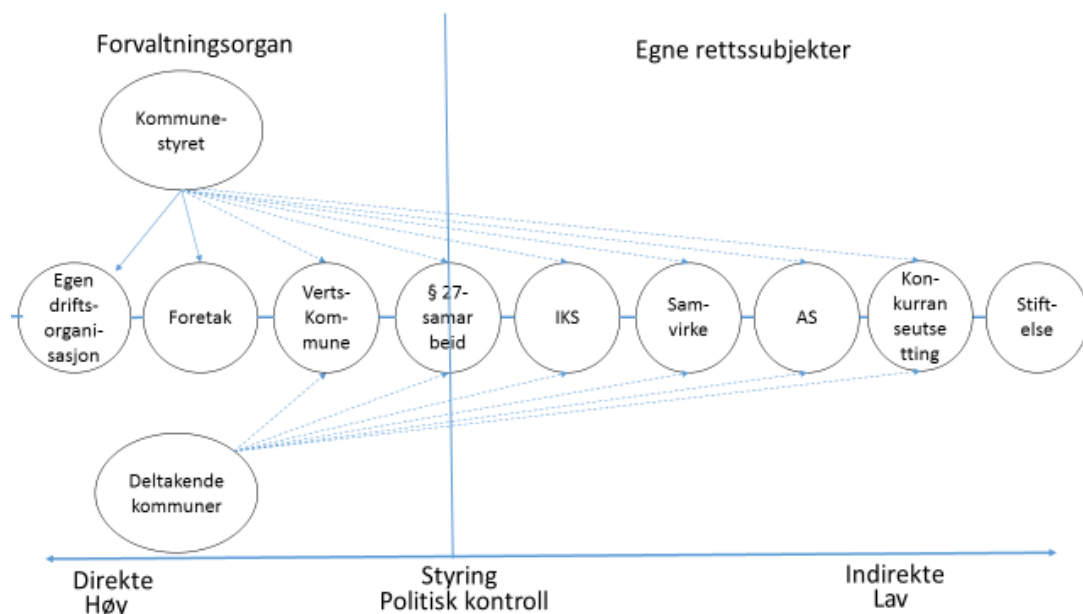
Det er utviklet flere vilkår som alle må være oppfylt for at et tiltak skal falle inn under bestemmelsen i art. 61 (1). Her tar vi utgangspunkt i to av dem, kravet om at støtten må innebære en «økonomisk fordel» for mottakeren og kravet om at mottaker av støtten må drive økonomisk aktivitet, «foretak». Kommuner er i utgangspunktet fritatt fra skatteplikt, også når de driver forretningsvirksomhet. De hefter også ubegrenset for alle forpliktelser de påtar seg, og kan ikke gå konkurs. Dette er faktorer som vil kunne anses som en «økonomisk fordel» i henhold til art.

61 (1). Hvis kommunen driver virksomhet som tilbyr varer eller tjenester i et marked, vil den være å regne som et «foretak» i henhold til samme bestemmelse. Slik kan organisering av næringsvirksomhet innenfor kommunens virksomhet komme i konflikt med reglene om offentlig støtte. For å unngå slik konflikt, kan kommunen vurdere å skille ut næringsvirksomheten til et eget rettssubjekt. Et annet alternativ kan være å holde kommersiell aktivitet økonomisk og regnskapsmessig atskilt fra kommunens øvrige virksomhet. Kommunen må vurdere konkret om organiseringen av oppgaver kommer i strid med reglene om offentlig støtte. Det er blant annet gitt flere unntak fra dette regelverket.

3.8 Oppsummering

Mulighetene for å utøve folkevalgt lederskap er ganske ulike overfor de forskjellige organiseringsformene. De setter ulike rammer for hvordan de tre forskjellige formene for demokratisk legitimitet kan ivaretas.

Organiseringsformenes åpning for å ivareta hensynet til politisk styring og demokratisk likhet kan oppsummeres ved å vise til figur 2 nedenfor. Ytterpunktene er egen driftsorganisasjon på den ene siden der det er mulig å ha vanlig kontroll på virksomheten med delegering fra kommunestyre og formannskap til administrasjonssjef, til stiftelse på den andre der kommunen gir fra seg all myndighet til stiftelsens styre. Mellomformene kan altså styres på ulike måter.

Figur 3.2: *Kommunale organiseringsformer. Styring og politisk kontroll*

Kilde: bearbejdet etter KS; Johnsen mfl. 2004

Figuren viser hvordan mulighetene for å drive folkevalgt lederskap kan være fordelt på de ulike organiseringsformene. Her er de ulike organiseringsformene plassert inn på en skala fra direkte til indirekte styring med fra høy til lav politisk kontroll.

Innplasseringen av organiseringsformene på denne skalaen kan bero på faktorer som det ikke er tatt høyde for her. For eksempel er det forskjell på å være vertskommune og samarbeidskommune i et vertskommunesamarbeid, og det er forskjell på et heleid og deleid aksjeselskap.

Der styringen er direkte og den politiske kontrollen er høy, er også kommunen alene ansvarlig for virksomheten. Desto lengre til høyre i figuren en organiseringsform er plassert, jo sterkere preg av styringsdeling. Det innebærer at styring av virksomheten blir preget av kompromiss og at egen styring blir indirekte gjennom alternative styringsmekanismer. Styringen vil altså foregå i det som kalles samstyring (Røiseland og Vabo, 2012). Slik samstyring kan svekke hensynet til klare ansvarslinjer og dermed også mulighetene for ansvarsutkreving.

I hvilken grad folkevalgt lederskap utøves overfor de ulike

organiseringsformene varierer imidlertid også med hensyn til hvordan de folkevalgte har tatt i bruk de styringsmulighetene som er til rådighet. Vi har sett at det er betydelige variasjonsmuligheter når det gjelder innhold i stiftelsesdokumenter, andre styringsdokumenter og etablering av andre styringsarenaer.

Når det gjelder innsyn og kontroll, ser vi at det er ganske ulike ordninger for de forskjellige organiseringsformene. De valgene de folkevalgte gjør med hensyn til organisering har altså stor betydning for hvordan denne formen for demokratisk legitimitet kan ivaretas. Det som kanskje har størst betydning i dette perspektivet, er imidlertid hvor mye saksbehandling angående virksomhetene som skjer i kommunens egen administrasjon og i de folkevalgte organene. Slik saksbehandling vil danne grunnlag for de folkevalgtes innsyn og kontroll, og for innbyggerne vil det være innsynsmuligheter i henhold til offentleglova og kommunelovens regler om møteoffentlighet gjelde.

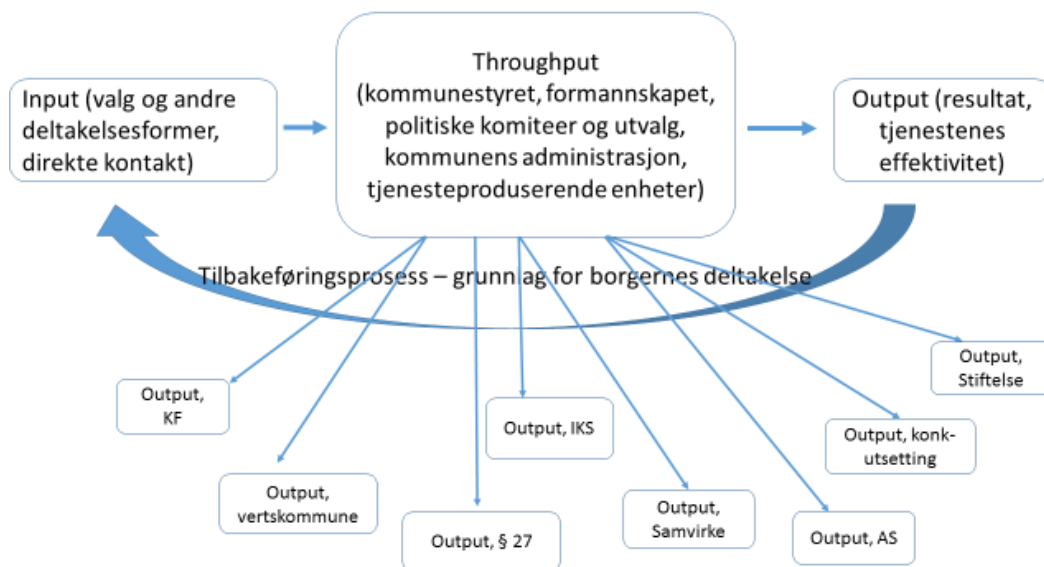
Redegjørelsen gir ikke grunnlag for å si hvordan de ulike organiseringsformene legger til rette for å ivareta den fjerde standarden, nemlig effektivitet. Det blir opp til de folkevalgte å ta stilling til hva som kan gi ønsket effektivitet i egen kommune. Et utgangspunkt kan være at interkommunalt samarbeid kan gi styringsmuligheter utover kommunegrensene og mulighet for å realisere stordriftsfordeler, blant annet å sikre nødvendig kompetanse til oppgaveløsningen. Og organisering i aksjeselskaper og andre virksomheter med eget styre kan gi muligheter til å trekke profesjonelle som ikke er folkevalgte eller ansatt i kommunens egen driftsorganisasjon inn i ledelsen av virksomheten. De folkevalgte må være bevisst på hvilke former for demokratisk legitimitet de vil gi størst vekt, for eksempel om manglende innsynsmuligheter oppveies av muligheter for mer effektiv drift.

4 Folkevalgtroller

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke utfordringer og muligheter de ulike organiseringsformene gir for det folkevalgte lederskapet i kommunen. Vi tar utgangspunkt i de fire rollene som inngår i det å være folkevalgt, - representasjons-, styrings-, leder- og arbeidsgiverrollen. Det er ikke mulig å skille disse rollene tydelig fra hverandre. Det er heller ikke roller som viser til at det foregår en arbeidsdeling mellom de folkevalgte. Likevel vil det være mulig å peke på at roller eller de oppgavene som inngår, kan få et ekstra «trykk» i noen situasjoner slik at noen roller kommer i forgrunnen til fordel for andre.

Når oppgaveløsningen løftes ut av kommunens egen driftsorganisasjon, kan det medføre at det blir færre saker om den enkelte oppgaveløsningen som skal opp til behandling på møter i kommunens folkevalgte organer. På den andre siden kan det oppstå andre styringsarenaer, som for eksempel kontraktsforhandlinger, eiermøter og generalforsamling (Bjørnsen mfl. 2015; Thorsteinsen og Bjørnå, 2013). At styring foregår på slike arenaer og med de styringsredskapene som er tilgjengelige, bør inngå i de folkevalgtes rolleforståelse. Det kan være utfordrende å ivareta standardene for god lokaldemokratisk styring og demokratisk legitimitet når styringsarenaene endres.

Figur 4.1: *Input, throughput og output – og nye organiseringsformer*

Figuren viser hvordan de tre formene for demokratisk legitimitet, input, throughput og output, påvirkes av kommunens organisering av oppgaveløsningen. Innbyggerne avgir sin stemme basert på resultatet av kommunestyrets beslutninger og oppfatninger om prosessene som har ledet fram til resultatet. Når oppgaveløsningen legges utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, kan innsyn, kontroll og effektivitetsvurderinger blir enklere, fordi den enkelte oppgaveløsningen flyttes ut av en kanskje uoversiktlig kommuneadministrasjon. På den annen side kan det være risiko for at både innbyggere og kommunestyre mister oversikt over hva som skjer med oppgaveløsningen i de enkelte virksomhetene. Det kan også være utfordrende å få et helhetsbilde av kommunens oppgaveløsning og økonomi, og på den måten kan evnen til å prioritere bli svekket. I slike tilfeller må det sikres at innbyggerne og kommunestyret får nødvendig informasjon. Uten slik informasjon vil det folkevalgte lederskapet og den demokratiske legitimiteten svekkes.

4.2 Folkevalgtes oppfatninger om folkevalgtroller

Påvirker mer bruk av interkommunalt samarbeid, konkurranseutsetting, selskaper og lignende de folkevalgtes oppfatninger om hvilke roller som er viktige?

En undersøkelse gjennomført av Lars Christian Monkerud om folkevalgtes oppfatninger om viktige «politikerroller» tar særlig for seg hvordan politikerne oppfatter rollene som ombud og strateger overfor ulike organiseringsformer (Monkerud 2016). Funn fra denne undersøkelsen viser at endringene i de folkevalgtes oppfatninger om roller ved økt fristilling av virksomhet er moderate. For det meste ser det ut til at slike organisatoriske endringer *ikke vil ha svært stor betydning for folkevalgtes oppfatninger om ulike roller*. Den enkelte politiker er opptatt av å ivareta flere ulike roller uavhengig av hvilken organiseringsform som er valgt. Men mens samarbeid med eksterne blir mer viktig når oppgaver legges utenfor egen driftsorganisasjon, kan det se ut til at samarbeid på tvers av partigrenser blir mindre viktig. Denne delen av representasjonsrollen nedtones altså. Det ser også ut til at ivaretagelsen av den strategiske lederrollen blir viktigere. Samtidig ser det ikke ut til at de folkevalgte oppfatter at ivaretagelsen av ombudsoppgaver, som er en annen del av representasjonsrollen, får svekket betydning.

4.3 Lederrollen

Lederrollen innebærer å tenke strategisk, være visjonær, finne nye løsninger og få aksept for løsningene. Nye løsninger kan for eksempel finnes i samarbeid med andre kommuner, frivillige organisasjoner eller næringsliv. Både lokalsamfunnet og administrasjonen må mobiliseres for å omsette strategier til konkrete og realiserbare planer.

Organisering utenfor egen driftsorganisasjon gir flere *muligheter* til å ivareta lederrollen, for eksempel:

- Interkommunalt samarbeid – overskrider kommunegrenser, utløser stordriftsfordeler og sikrer nødvendig kompetanse

- Selskapsorganisering – mulighet for strategisk styring på armlengdes avstand.
- Stiftelser – mulighet for å inngå i spleiselag med nye partnere

Men lederrollen kan også møte *utfordringer* når virksomhet er organisert utenfor egen driftsorganisasjon (Bjørnsen mfl. 2015):

- Virksomheten fastsetter sin egen strategi og følger den
- Samarbeidspartnere styrer strategien
- Kommunestyret kommer «på etterskudd», det folkevalgte lederskapet gir ikke føringer i forkant, men kommer først på banen etter at problemer har oppstått.
- Kommunestyret mangler styringsmidler, det er vanskelig å reorganisere (eks. stiftelser)

Eierskapsmelding for Fjell kommune 2016 er et eksempel på hvordan kommunene opplever at utforming av strategier for selskaper skjer. Det viser også hvordan de definerer forholdet mellom kommunestyret og selskapsstyret når det gjelder strategiarbeid:

Selskapa sine strategiske mål vert i stor grad utforma av selskapsstyra. Difor er det viktig at kommunestyret i Fjell ovanfor selskap med sterke kommunale eigarinteresser, aktivt definerer og revurderer motiv, mål og forventningar. Styret si oppgåve vert å vidareutvikla strategien og å arbeida for å realisera selskapa sine mål.

Når vi holder de folkevalgtes lederrolle opp mot de ulike styringsmidlene som de har til rådighet, er det grunn til å understreke *betydningen av etableringsfasen, og særlig arbeidet med å presisere virksomhetens formål i stiftelsesdokumenter som vedtekter, samarbeidsavtaler og lignende*. Dette gjelder spesielt når kommunen går inn i interkommunale samarbeid, der virksomheten skal ledes av flere kommuner. Hva er partene enige om at virksomheten skal brukes til? Så er det viktig å utforme gode strategidokumenter i form av *eierskapsmeldinger* og generelle og virksomhetsspesifikke *eierstrategier*. Dette krever gjerne god dialog med virksomheten selv og med andre som deler på ledelsesansvaret. I interkommunalt

samarbeid er det forbundet med store utfordringer at de ulike kommunestyrene kan utvikle forskjellige eierstyringsstrategier. Dette krever særlige koordineringstiltak.

Til lederrollen hører det å ta utgangspunkt i gjeldende oppgaveløsning og si noe om hva som mangler, hva som trengs og hvordan det er mulig å gå fram for å skaffe dette til kommunen. Det strategiske aspektet i rollen, og det å være idéskaper og finne løsninger, kan medføre at omorganisering løftes fram som løsning på utfordringen. Et eksempel på en løsning kan være å rekruttere psykologkompetanse til PP-tjenesten eller til barnevernet, eller arbeide med kompetanseplanlegging knyttet til sykehjemsdriften.

Holmen og Hanssen (2013) peker på at *tilrettelegging for debatt og aktiv deltakelse* blant berørte, næringsliv, organisasjoner og innbyggere vil styrke tilliten til løsningene kommunestyret finner når oppgavene skal løses i samarbeid med andre. En måte å ivareta lederrollen på er å legge til rette for slike aktiviteter.

4.4 Styringsrollen

I styringsrollen skal de folkevalgte treffe vedtak, velge styringsmidler og føre kontroll og tilsyn.

Organisering utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir de folkevalgte noen nye *styringsmuligheter*.

- Muligheter til å drive indirekte, overordnet styring
- Muligheter til å utøve strategisk lederskap
- Unngå svært omfattende saksmengde i folkevalgte organer og å ha ansvar for detaljspørsmål.

Men dette skaper også noen *utfordringer* for dem i styringsrollen.

- Organiseringen kan innebære at vedtaksmyndighet er overført til andre, og at andre skal velge styringsmidler.
- Det er andre kontrollordninger som gjelder (ikke internkontroll v/administrasjonssjefen, samt begrensninger for kontrollutvalget overfor enkelte organiseringsformer).

- I tilfeller der kommunen oppnevner ordfører eller andre folkevalgte med ledende posisjoner til å ha generalforsamlingsfullmakt, styreverv, plass i representantskap og lignende, flyttes kommunens styring fra kommunestyret til enkelte folkevalgte.

Her skal vi gå nærmere inn på noen av utfordringene som gjør seg gjeldende og angi noen aktuelle tiltak som kan styrke det folkevalgte lederskapet.

Politisk forankring i folkevalgt organ

I Bjørnsen, Klausen og Winsvold (2015) er det vist at den folkevalgte styringen av kommunale selskaper ofte blir liggende hos en politisk «elite». Saksbehandlingen skjer hos den personen som har generalforsamlingsfullmakt eller er oppnevnt i styret, ofte ordføreren. Det er eksempler på at verken administrasjonen eller folkevalgte organer er involvert, og saksdokumenter blir ikke journalført og arkivert. Utfordringene ved selve saksbehandlingen er kommentert ovenfor. Men også etableringen av en form for elite blant politikerne kan ha innvirkning på styringens demokratiske legitimitet og på kvaliteten av den folkevalgte styringen. For eksempel kan det bidra til at folkevalgte som ikke deltar aktivt i styringen blir mer passive enn de ellers ville vært i oppfølgingen av selskaper og interkommunale samarbeidsformer. Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

Et annet tiltak for å ivareta styringsrollen er å sørge for god *politisk forankring* av saker til møter i virksomhetenes styrende organer (generalforsamling og representantskap). Dette kan for eksempel gjøres ved å gi føringer overfor virksomhetene om frist for utsendelse av slike sakslister, slik at kommunestyret rekker politisk behandling. Ellers har mange kommuner etablert *egne politiske utvalg* som behandler saker om oppfølging av virksomheter utenfor kommunenes egen driftsorganisasjon.

Behandling av saker om *eierskapsmelding*, *eierstrategi* og virksomhetsspesifikke eierstrategier i folkevalgte organer er også viktig for å sikre at de folkevalgte kan ivareta styringsrollen.

For de folkevalgte er det *viktig å finne det punktet der ledelse og styring er balansert* (Holmen og Hanssen, 2013). Det kan foregå folkevalgt overstyring, der folkevalgte intervenserer i både små og store saker i den tro at det leder til sterkere folkevalgt styring og større partipolitisk gjennomslag. Det kan også foregå politisk understyring, dvs. at det er et demokratisk underskudd som oppstår fordi folkevalgte avstår fra å styre.

Informasjon til de folkevalgte

De folkevalgte er avhengige av informasjon fra virksomhetene for å kunne ivareta ansvaret for styring og kontroll. Et viktig virkemiddel for å ivareta styringsrollen er å ta stilling til hvilke saker som regelmessig skal legges fram for kommunestyret. Omfanget av *rapporteringsplikten* bør helst være klarlagt i etableringsfasen.

Men det viser seg i praksis at det kan være vanskelig for folkevalgte å gjøre seg kjent med og trenge igjennom den store mengden informasjon som framgår av årsmeldinger, regnskaper og lignende fra interkommunale selskaper, aksjeselskaper med videre. God og enkel *informasjon* til folkevalgte om virksomheten står derfor sentralt, og det kan lede til at styringen som foregår i samarbeid med andre forankres i kommunestyret (Holmen og Hanssen, 2013). I Bjørnsen, Klausen og Winsvold (2015) framgår det også tydelig at dette er et problem for de folkevalgte. Mange har for eksempel vanskeligheter med å trenge igjennom et konsernregnskap med sikte på å fastsette krav til utbytte. Svaret på dette problemet er i henhold til denne undersøkelsen å *ta i bruk kommunens egen administrasjon* på en mer aktiv måte. Slike saker fra virksomhetene krever grundig administrativ saksbehandling i forkant av den politiske saksbehandlingen, slik at årsmeldinger, rapporter mv. kan «oversettes» til informasjon som gir de folkevalgte et godt grunnlag for styring. Dette krever både fagkunnskap og kapasitet i administrasjonen.

Saker om kontraktsoppfølging av konkurranseutsatt virksomhet utføres som regel av administrasjonen. Det ligger til styringsrollen å ta stilling til hvilke rapporteringsordninger til folkevalgte organer som skal gjelde for dette arbeidet.

De folkevalgtes ivaretagelse av styringsrollen er viktig for å sikre *ansvarlig* styre i den forstand at det er klare ansvarslinjer i

kommunen og dermed muligheter for å holde rette instanser ansvarlig for oppgaveløsningen. I mange av de styrende organene for selskaper og lignende er det ikke tradisjon for å videreformidle de enkelte deltakernes standpunkt i sakene som behandles og uenighet underveis i saksbehandlingen. Slik konsensusbasert beslutningstaking kan være problematisk for dimensjonen «ansvarlig styre», fordi det tilslører konfliktlinjer, avveininger synliggjøres ikke, og dermed er det vanskelig både for lokalpolitikerne og for befolkningen å vite hvem som ville hva og å stille noen til ansvar for de beslutningene som fattes. (Winsvold 2013 og Holmen og Hanssen, 2013)

Noen av de store sakene om korrupsjon og misligheter i kommunesektoren har oppstått i virksomhet som ligger utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, for eksempel Nedre Romerike vannverk AS og Unibuss AS i Oslo. Dette kan tyde på at slik organisering reiser særlige utfordringer for de folkevalgtes kontroll og tilsyn med virksomheten. Det ligger i de folkevalgtes styringsrolle å ta aktivt grep om oppfølgingen av slik virksomhet. Innretningen på dette arbeidet må ses i sammenheng med de kontrollordningene som gjelder, jf. ovenfor.

Særlig om interkommunalt samarbeid

I interkommunale samarbeid skal kommunen dele styringen med en eller flere andre kommuner. Den enkelte kommunens muligheter til å styre virksomheten kan oppleves som utfordrende i slike samarbeidskonstellasjoner. Ulikheter i kommunestørrelse, økonomi og administrativ kapasitet er momenter som påvirker deltakernes styringsmuligheter. Samtidig opplever mange som har gått inn i interkommunalt samarbeid om en oppgave at det i realiteten er problematisk å trekke seg ut, blant annet fordi kommunen da gjerne ikke lenger har noe eget fagmiljø for oppgaven.

Flere kommuner påpeker at de har særlige problemer med å styre virksomheten i vertskommunesamarbeid. Det gjelder både vertskommuner og samarbeidskommuner. De nevner at de betaler, men har liten påvirkning på utgiftene og innholdet i tjenesteproduksjonen. Dette kan tyde på at grunnlagsarbeidet for samarbeidet ikke er godt nok, slik at viktige forhold som skulle vært avklart i samarbeidsavtalen ikke er tatt opp i forkant.

Eierstrategier og andre styrende dokumenter for interkommunalt samarbeid som vedtas av hvert enkelt kommunestyre reiser særlige utfordringer. Mange kommuner opplever at kommunene som samarbeider mangler et omforent syn på hvordan utviklingen i samarbeidet skal være. Igjen er det grunn til å peke på betydningen av grunnlagsarbeidet for samarbeidet, særlig angivelsen av *formålet* med samarbeidet.

4.5 Representasjonsrollen

Representasjonsrollen innebærer å representere innbyggerne. Det har flere ulike sider. De folkevalgte skal være ombud for enkeltpersoner og grupper, representere egne velgere og eget parti, men også representere kommunestyret som kollegialt organ.

Organisering av oppgaveløsning utenfor egen driftsorganisasjon gir flere *muligheter* til å representere innbyggerne:

- Mulighet til å oppnå mål gjennom å løse oppgaven sammen med andre, ta i bruk mer profesjonell styring av virksomhet og mer effektiv organisering
- Mulighet til å drive indirekte, overordnet styring

Men i representasjonsrollen møter de folkevalgte også noen *utfordringer* når virksomhet er lagt utenfor egen driftsorganisasjon:

- Redusert mulighet til å gripe inn i enkeltsaker. Kommunestyret mangler instruksjonsmyndighet overfor virksomheten, og kan ikke forholde seg til administrasjonssjefen som øverste ansvarlig for virksomheten. Dette gjør at det kan bli vanskeligere å utøve en tradisjonell ombudsrolle.
- Mulig inhabilitet for styremedlemmer når saker behandles i kommunestyret. På den måten kan representasjonsrollen svekkes, både for folkevalgte som deltar aktivt i styringen av ekstern virksomhet gjennom verv i styrer og representantskap og for folkevalgte som har en mer passiv rolle.

- Svekket fokus på partipolitisk samarbeid. Hvis samarbeidet først og fremst er rettet mot styrende organer i de ulike virksomhetene, vil det partipolitiske samarbeidet kunne bli nedprioritert. Det kan innebære en svekkelse av representasjonsrollen.
- Svekket innbyggermedvirkning. Dersom beslutningsmyndighet legges til organer som ikke er omfattet av kommunelovens regler om møteoffentlighet, kan det innebære en ganske betydelig innskrenkning. Og hvis virksomheten legges til organer som heller ikke er omfattet av reglene om dokumentoffentlighet i offentlighetsloven, vil innbyggernes muligheter til å følge med på virksomheten være betydelig svekket.

Folkevalgte har likevel flere muligheter til å ivareta representasjonsrollen overfor virksomhet som ligger utenfor kommunens egen driftsorganisasjon.

For de folkevalgte er det viktig å bidra med aktiv *styring i etableringsfasen*. Da skal mange viktige spørsmål avklares, og det er på dette stadiet styringsmulighetene er best, jf. ovenfor. Hva er formålet med selskapet, hvilke krav skal settes, hvem skal representere kommunen i styrende organer, hvordan skal det rapporteres til kommunestyret og hvordan skal folkevalgte involveres i styring og oppfølging av virksomheten?

Hvis folkevalgte har verv i styrende organer for selskaper med videre, kan de bli inhabile når saker der den aktuelle virksomheten er part skal behandles i folkevalgte organer. Dette innebærer en betydelig begrensning på utøvelsen av representasjonsrollen. De folkevalgte bør vurdere mulighetene til å oppnevne personer som ikke har folkevalgte verv til styrende posisjoner i selskapene, slik at de unngår at de folkevalgte blir inhabile når saker der virksomhetene er part kommer til behandling i folkevalgte organer.

For at kommunestyrepolitikere skal kunne kommunisere med velgerne om tjenester som produseres i eventuelle alternative organiseringsformer, må de selv ha kunnskap om dem. At det etableres prosedyrer for å gjøre informasjon fra alternative organiseringsformer kjent kan derfor være sentralt for at representasjonsrollen skal kunne fungere tillitsskapende. Dette vil

også være viktig for at politikere skal kunne argumentere utad, mot innbyggere og velgere, for valg av organiseringsform.

4.6 Arbeidsgiverrollen

Arbeidsgiverrollen er en viktig del av det folkevalgte lederskapet. Kommunestyret har et overordnet arbeidsgiveransvar for kommunens ansatte, mens det løpende arbeidsgiveransvaret for de ansatte blir ivaretatt av administrasjonssjefen. Viktige verktøy i rollen er *arbeidsgiverpolitiske prinsipper og strategier, delegeringsreglement* samt det å *etterspørre resultater*. En *strategisk arbeidsgiverpolitikk* er et viktig virkemiddel for de folkevalgte for å nå politiske mål, som å sikre god kvalitet i oppgavene som kommunen skal løse og tjenestene som skal leveres. Arbeidsgiverpolitikken kan defineres som de verdier, holdninger og handlinger som arbeidsgiver står for og som medarbeidere møter hver dag.

Arbeidsgiverpolitikken inneholder blant annet strategier for å arbeide med arbeidsmiljøet, sykefravær, hele stillinger, lønn som virkemiddel, kjønnsbalanse, mangfold og inkludering. Den innebærer også å ha strategier for arbeid med kompetanse og rekruttering, for eksempel gjennom å legge planer for hvilken kompetanse det vil være behov for framover. Videre inneholder den strategier for at medarbeidere kan benytte sin kompetanse fullt ut og den kan omtale nytenking og innovasjon.

Organisering av oppgaveløsning utenfor kommunens egen driftsorganisasjon innebærer at arbeidsgiverrollen endres. Som vist i kapittel 3, har ikke kommunen arbeidsgiveransvaret for ansatte i flere typer virksomhet som ligger utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, som for eksempel stiftelser, samvirkeforetak, aksjeselskaper og interkommunale selskaper.

De folkevalgte har likevel flere *muligheter* til å ivareta arbeidsgiverrollen i organiseringsformer der kommunen ikke har arbeidsgiveransvaret:

- For noen kan det være et arbeidsgiverpolitisk mål i seg selv å legge arbeidsgiveransvaret utenfor kommunen, slik at ledelsen av virksomheten kan drives helt uavhengig av kommunens øvrige arbeidsgiverpolitikk, med ulik rekrutteringspolitikk, lønnsdannelse og så videre.

- Selv om kommunen ikke har arbeidsgiveransvaret, kan de folkevalgte påvirke arbeidsgiverpolitikken i virksomheten gjennom blant annet vedtekter, selskapsavtale, konkurransegrunnlag og kontrakt, representasjon i virksomhetenes styrende organer samt eierskapsmelding, eierstrategi og virksomhetsspesifikk strategi.

Når kommunene vurderer å omorganisere virksomhet, er det viktig at de folkevalgte har en klar oppfatning om hva de ønsker for utøvelsen av arbeidsgiverrollen. Dette kan påvirke valg av organiseringsform og valg av styringsmidler overfor den organiseringsformen som er valgt. Det overordnede spørsmålet er hvem de ønsker at skal ha arbeidsgiveransvaret. Så kommer en rekke andre spørsmål: Ønsker de at kommunens arbeidsgiverstrategi skal legges til grunn, eller skal virksomheten ha sin egen? Ønsker de at kommunens personalreglement og etiske retningslinjer skal gjelde? Hvordan vil de at krav om internkontroll på HMS-området ivaretas? Hva slags pensjon- og forsikringsordning bør gjelde for de ansatte i virksomheten? Skal det kreves kartlegging av medarbeidertilfredshet? Skal virksomheten ha en rolle i kommunens beredskap?

Når oppgaveløsningen skjer i organiseringsformer der kommunen ikke har arbeidsgiveransvaret, oppstår noen *utfordringer* for det folkevalgte lederskapet:

- Kommunens arbeidsgiverpolitikk og -strategier gjelder direkte bare i organisering der kommunen faktisk har arbeidsgiveransvaret. De folkevalgte må ta stilling til *om* og *hvordan* de ønsker og kan påvirke arbeidsgiverpolitikken.
- Ved omorganisering må de folkevalgte være oppmerksomme på konsekvensene for plassering av arbeidsgiveransvar. Konkurransetsetting av drift av kommunal virksomhet innebærer ofte en *virksomhetsoverdragelse*, slik at tidligere kommunalt ansatte får ny arbeidsgiver. Det samme gjør omorganisering fra egen driftsorganisasjon til aksjeselskap.
- I *omorganiseringsprosesser* har de ansatte i kommunen rett til informasjon, drøfting og medvirkning, se hovedavtalen §§ 1-4-1 (om omorganisering), 1-4-2 (om

konkurransettelse) og 1-4-3 (om interkommunalt samarbeid).

- Ved konkurranseutsetting gjelder særskilte krav til lønns- og arbeidsvilkår, jf. forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Endringer i lønns- og arbeidsvilkår og pensjon

Omorganisering kan innebære endringer i lønns- og arbeidsforhold og endret pensjon. Godt folkevalgt lederskap krever god kunnskap om mulige konsekvenser på kort og lang sikt for de ansatte, samt at det legges til rette for gode prosesser. Konsekvensene må utredes spesielt i hvert enkelt tilfelle. Regelverket for virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven står sentralt. Endringer i lønns- og arbeidsforhold og pensjon kan gå i to retninger. Ved «selskapifisering» og konkurranseutsetting kan de ansatte på sikt få dårligere ordninger enn det som gjelder i kommunen. Men det kan også skje at omorganisering til virksomhet som ligger utenfor kommunens kan være drivende for lønns- og arbeidsvilkår mv. For eksempel kan lederlønninger og styrehonorarer ligge langt over det som ellers gjelder i kommunen, og selskaper kan også tilby folk med spesialkompetanse høyere lønn enn det kommunen gir.

Krav til kommunen ved konkurranseutsetting

Forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter får anvendelse på kommunale oppdragsgiveres tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner kroner ekskl. mva, jf. forskriften § 4. En kommunal oppdragsgiver kan frivillig anvende forskriften også for kontrakter under denne verdien. Forskriften pålegger oppdragsgivere å bruke kontraktsklausuler som skal sikre at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn det som følger av forskrift om allmenngjort tariffavtale eller gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. I tillegg skal leverandører og underleverandører etter kontrakten ha plikt til å dokumentere lønns- og arbeidsvilkår. Det skal også kontraktsfestet at oppdragsgiver har rett til å gjennomføre sanksjoner dersom leverandøren/underleverandøren ikke etterlever kontraktsklausulene om lønns- og arbeidsvilkår. Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns-

og arbeidsvilkår blir overholdt. Graden av kontroll kan tilpasses etter hvor stor sjanse og mulighet det er for «sosial dumping». (DIFI Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)

Riksrevisjonen har avdekket mangel på nødvendig oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos både statlige og kommunale innkjøpere. Offentlige innkjøpere har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves. Kravene til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter var ikke oppfylt, og oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene var ikke god nok. (Riksrevisjonens rapport om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ([Dokument 3:14 \(2015–2016\)](#)))

4.7 Behov for skreddersøm

Det finnes ikke én oppskrift på kommunal organisering eller for hvordan folkevalgte kan utøve folkevalgt lederskap ved ulike former for organisering. Det må tilpasses lokale forhold, kultur og kompetanse i den enkelte kommunen. Generelt er gjensidig tillit og godt samarbeid mellom folkevalgte, administrasjon og andre virksomheter avgjørende (Winsvold, 2013).

Lederskapet overfor virksomhetene må tilpasses formålet med den enkelte virksomheten. For å ivareta det folkevalgte lederskapet, kreves det at de folkevalgte selv har et bevisst forhold til samarbeidskulturen mellom folkevalgte, administrasjon og andre virksomheter i kommunen. Valg av organiseringsformer bør også være tilpasset den fagkunnskapen som kommunen har til rådighet.

Tillit mellom posisjon og opposisjon og tillit mellom folkevalgte og administrasjon er avgjørende. Informasjon, innsyn og åpenhet, tydelige rolleforventninger og avklarte ansvarslinjer bereder grunnen for økt tillit. (Winsvold, 2013)

4.8 Oppsummering

Godt folkevalgt lederskap overfor virksomheter utenfor kommunens egen driftsorganisasjon gir utfordringer for de folkevalgtes utøvelse av lederrollen, styringsrollen,

representasjonsrollen og arbeidsgiverrollen. Samtidig har de folkevalgte et betydelig handlingsrom når det gjelder å ta i bruk ulike styringsmidler overfor de ulike organiseringsformene. I dette kapitlet har vi forsøkt å peke på hvordan dette kan gjøres.

Det framstår som helt klart at det største potensialet for utøvelse av folkevalgt lederskap ligger i *etableringsfasen*, der valg av organiseringsform og etablering av virksomheten skjer. I *driftsfasen* er lederskapet overfor virksomhet utenfor kommunens egen driftsorganisasjon i større grad henvist til å skje med indirekte styringsmidler. Det kan gi betydelige utfordringer med henblikk på folkevalgt forankring, klare ansvarlinjer og kontroll. Men også i denne fasen er det styringsmidler tilgjengelig for de fleste organiseringsformene slik vi har vist her.

Bevisstjøring av folkevalgte om at de har ansvaret for det overordnede lederskapet og hvordan de kan lede på hensiktsmessig måte står sentralt. I dette arbeidet har trolig administrasjonen i kommunen en viktig rolle. De folkevalgte er avhengige av god administrativ støtte også når oppgaver løses utenfor kommunens egen driftsorganisasjon.

Vi har sett at folkevalgt lederskap kan bli lagt til et fåtall av de folkevalgte, altså de som oppnevnes til å representere kommunen i styrende organer, når oppgaver legges utenfor kommunens egen driftsorganisasjon. Det er opp til de folkevalgte i hver enkelt kommune å finne riktig balanse mellom å etablere nye og mindre styringsarenaer for et lite utvalg av de folkevalgte og å involvere hele kommunestyret i styringen.

Litteratur

Bjørnsen, H.M., J. E. Klausen, og M. Winsvold (2015): *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. NIBR-rapport 2015:1. Oslo: NIBR.

Engelsrud G., G. Jahren og I. Sletnes (2014): *Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll*. Cappelen Damm Akademisk

Andrews, T., B. Lindeløv og A. Gustavsen (2015): *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge. En kartlegging av erfaringer*. NF rapport nr. 1/2015. Bodø: Nordlandsforskning

Baldersheim, Harald og L. E. Rose (2011): *Hvordan fungerer lokaldemokratiet? Kartlegging av innbyggernes og folkevalgtes erfaringer og oppfatninger. En sammenfatende rapport basert på 82 kommuner*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Blåka, S., T. Tjerbo og H. Zeiner (2012): *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012-21. Oslo: NIBR

DIFI Ta ansvar – motvirk sosial dumping i anskaffelser. Udatert.
<https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/veiled-er-om-lonns-og-arbeidsvilkaar-i-offentlige-kontrakter-slik-kan-du-arbeide-mot-sosial-dumping-i-anskaffelser-v1.pdf>
Lesedato 2. februar 2017

Eigarskapsmelding Fjell kommune 2016
<http://sak.fjell.kommune.no/eInnsyn/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=297103&documentId=364890>
lesedato 14. oktober 2016

Farstad, M. og A. Gjertsen (2015): *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen*.

NIBR-rapport 2016:18

Følgeevalueringens sluttrapport. Rapport 2/2015. Trondheim:
Bygdeforskning

FOR-2004-06-15-905, Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

Gjertsen, A. (2014): *Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Varnesregionen. Delrapport 3. NF rapport 10/2014. Bodø:* Nordlandsforskning

Gjertsen, A., og K. Martiniussen (2006): *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak. NF-rapport (18). Bodø:* Nordlandsforskning

Hansen, T., M. Indseth, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009): *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: NIBR*

Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline of Firms, Organizations and States. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts*

Holmen, A. K. T., og G. S. Hanssen (2013): *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap. Stavanger: IRIS*

Jacobsen, Dag Ingvar (2014): *Interkommunalt samarbeid i Norge: former, funksjoner og effekter. Bergen: Fagbokforlaget*

Kommunal- og regionaldepartementet (udatert):
Vertskommunemodellen i kommunelovens § 28 a flg. Oslo

KS (2014): Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll

KS (2015): Tillit. KS Folkevalgtprogram 2015-2019

Leknes, E., A. Gjertsen, A.K.T. Holmen, B. Lindeløv, J. Aars, I. Sletnes, og A. Røiseland (2013): *Interkommunalt samarbeid. Konsekvenser, muligheter og utfordringer. Stavanger: IRIS*

LOV-1999-01-29-6 Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

NIBR-rapport 2016:18

- LOV-2007-06-29-81 Lov om samvirke (samvirkelova)
- LOV-2001-06-15-59 Lov om stiftelser (stiftelsesloven)
- LOV-1997-06-13-44 Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)
- LOV-1992-09-25-107 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Monkerud, L. C. (2016): «*Folkevalgtes oppfatninger om viktige 'politikerroller' – ombud eller strateger?*», upublisert notat, NIBR-HiOA
- Monkerud, L. C., Saglie, J. og Vabo, S. I. (2009): “Representantroller i et reformert lokaldemokrati”, kapittel 13 i Saglie, J. (red.): *Det nære demokrati - lokalvalg og lokal deltakelse*. Abstrakt forlag.
- Nesheim, T. og A. I. Rokkan (2004): *Erfaringer med kontraktbasert styring av leverandører ved konkurranseutsetting av sykehjemdrift*. I Johnsen, Sletnes og Vabo *Konkurranseutsetting i kommunene*. Abstrakt forlag
- NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*
- Offerdal, Audun og Hans-Erik Ringkjøb (2002): *Den omorganiserte politikaren*. I: Oddbjørn Bukve og Audun Offerdal, red., *Den nye kommunen*. Samlaget
- Opedal, Ståle Harald, Atle Blomgren, og Ann Karin Tennås Holmen (2012): *Kommunale foretak: konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*. Stavanger: International Research Institute of Stavanger
- Ot.prp. nr. 53 (1997-98). Om lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m m (kommunalt og fylkeskommunalt foretak)
- Renå, Helge (2013): *Når kontrollen svikter – en studie av tre korrupsjonssaker i norske kommunesektor* Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift nr. 4 2013

- Resch-Knudsen, Vibeke (2011): *Kommunalt eierskap. Roller, styring og strategi*. Kommuneforlaget
- Resch-Knudsen, Vibeke (2007): *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Oslo: Kommuneforlaget
- Ringkjøb, Hans-Erik, Jacob Aars, og Signy Irene Vabo (2008): *Lokalt folkestyre AS: eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier
- Riksrevisjonens rapport om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ([Dokument 3:14 \(2015–2016\)](#))
- Stavanger kommune, Eierstrategier overfor kommunale foretak, [http://www.stavanger.kommune.no/Global/Kommunale%20selskap%20og%20samarbeid/Eierstrategier%20overfor%20kommunale%20foretak%20-%20KF%20\(2010\).pdf](http://www.stavanger.kommune.no/Global/Kommunale%20selskap%20og%20samarbeid/Eierstrategier%20overfor%20kommunale%20foretak%20-%20KF%20(2010).pdf)
lesedato 14. oktober 2016
- Torsteinsen, H og H. Bjørnå (2012): *Agencies and transparency in Norwegian local government*. Scandinavian Journal of Public Administration 16 (2012) nr.1, s. 5-25.
- Vabo, S. I. (2004): *Konkurransetsetting av velferdstjenester – en utfordring for demokratisk legitimitet?* I Johnsen, Sletnes og Vabo Konkurransetsetting i kommunene. Abstrakt forlag
- Zeiner, H. H. og T. Tjerbo (2015): *Helsekommunen? Interkommunalt samarbeid og samhandlingsreformen*. NIBR-notat 2015:104 Oslo: NIBR