



International Research Institute of Stavanger

www.iris.no

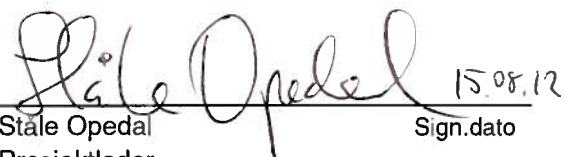

**Ståle Opedal, Atle Blomgren og  
Ann Karin Tennås Holmen**


**Kommunale foretak – konsekvenser for  
folkevalgt styring og lokaldemokrati**

Rapport IRIS - 2012/072

Prosjektnummer: 7252305  
Prosjektets tittel: Kartlegging og analyse av kommunale foretak  
Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet  
  
ISBN: 978-82-490-0782-0  
Gradering: Åpen

Stavanger, 15. august 2012

 Ståle Opedal Prosjektleder	15.08.12 Sign.dato	 Einar Leknes Kvalitetssikrer	3/7-012 Sign.dato
--	-----------------------	---	----------------------

 Gottfrid Heinzerling Senterleder Samfunns- og næringsutvikling	15.08.2012 Sign.dato
---	-------------------------



## Forord

Fokuset i denne rapporten er på hvilke konsekvenser det har, særlig for folkevalgt styring og kontroll, å organisere deler av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet i kommunale foretak (jf. kap. 11 i kommuneloven). Bestemmelser om kommunale foretak kom inn i kommuneloven i 2000. Organisasjonsmodellen er beregnet for de deler av kommunenes virksomhet som har et forretningsmessig preg. Modellen er et tilbud til kommunene i de tilfeller der kommunene ikke ønsker å gi virksomheten så stor grad av frihet som aksjeselskapsformen innebærer, men hvor kommunene ønsker å gi foretaksledelsen noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for innen kommunen som juridisk person.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) ønsket å foreta en evaluering av den kommunale foretaksmodellen for blant annet å undersøke hvor utbredt den er og hvordan den fungerer som organisasjonsform. Forskningsinstituttet IRIS fikk høsten 2011 i oppdrag i foreta en første kartlegging og analyse av kommunale foretak. Rapporten er ført i pennen av seniorforskerne Ståle Opedal, Atle Blomgren og Ann Karin Tennås Holmen, mens forskningssjef Einar Leknes har vært kvalitetssikrer. Oppdraget startet opp i oktober 2011 og ble avsluttet i mai 2012.

For å støtte og kvalitetssikre prosjektgjennomføringen ble det i desember 2011 oppnevnt en referansegruppe bestående av Jon Carlsen, administrerende direktør i Boligbygg Oslo KF, Bjørg Ravlo Rydsaa, direktør KS Bedrift, Jostein Selle, advokat i KS Advokatene, Elen Schmedling Gimnæs, seniorrådgiver i KRD og Jan Morten Sundeid, fagdirektør i KRD. Oppdragsgivers kontaktperson har vært Jan Morten Sundeid. Referansegruppen har avholdt to møter. Takk til KRD for et faglig interessant prosjekt og til referansegruppen for konstruktive innspill og gode diskusjoner. Også takk til Vemund Rudlang Opedal som innhentet e.postadresser til alle daglige ledere i kommunale og fylkeskommunale foretak.

Stavanger, 15. august 2012

Ståle Opedal  
prosjektleder



## Innholdsfortegnelse

Forord .....	i
Innholdsfortegnelse .....	ii
Sammendrag .....	iv
English summary .....	viii
<b>1 KARTLEGGING OG ANALYSE AV KOMMUNALE FORETAK .....</b>	<b>10</b>
1.1 Innledning.....	10
1.2 Kunnskapsoversikt .....	11
1.3 Teoretisk forankring.....	14
1.4 Metode og datakilder .....	18
1.5 Rapportens videre oppbygning.....	23
<b>2 FORETAKENES OMFANG, OPPGAVER OG ØKONOMI .....</b>	<b>24</b>
2.1 Innledning.....	24
2.2 Lokalisering, omfang og oppgaver .....	24
2.3 Foretakenes økonomi og forholdet til eierkommunen .....	32
2.4 Kort oppsummering.....	35
<b>3 KOMMUNENES STYRING OG KONTROLL AV FORETAKENE.....</b>	<b>38</b>
3.1 Kommunestyrets styring og kontroll av foretakene .....	38
3.2 Rådmannens og kontrollutvalgets kontroll av foretakene.....	43
3.3 Innflytelsen ulike instanser har på beslutninger i foretaket .....	45
3.4 Kort oppsummering.....	47
<b>4 STYRETS ROLLE OG HANDLEFRIHETEN TIL STYRE OG LEDELSE .....</b>	<b>48</b>
4.1 Styrenes sammensetning, kompetanse og åpenhet .....	48
4.2 Styrenes aktivitet og roller.....	50
4.3 Handlefriheten til styre og daglig ledelse .....	52
4.4 Kort oppsummering.....	55
<b>5 MOTIV, EFFEKTER OG UTVIKLINGSBEHOV .....</b>	<b>56</b>
5.1 Motiver for å opprette foretak i kommunene .....	56
5.2 Balanse mellom politisk styring og foretaksfrihet?.....	57
5.3 Oppslutning om og behov for videreutvikling av foretaksmodellen?.....	59
5.4 Kort oppsummering.....	60

6	OPPSUMMERING, TEORETISK DRØFTING OG FORSKNINGSBEHOV.....	62
6.1	Oppsummering av funn .....	62
6.2	Teoretisk drøfting av de empiriske funnene .....	64
6.3	Videreutviklingsbehov og nye forskningsområder .....	67
7	REFERANSER.....	70
	Vedlegg 1 - Spørreskjema .....	72
	Vedlegg 2 - Intervjuguide .....	81
	Vedlegg 3 - Kommunale foretak i 2012 .....	83

## Sammendrag

Den kommunale foretaksmodellen er inspirert av 1990-tallets ideer om administrativ fristilling og mål- og resultatstyring. Det har igjen konsekvenser for hvordan foretaket blir styrt. Relativt mye ansvar er i modellen overlatt til styrer og daglig ledelse. Eierstyringen er forventet å skje i samsvar med et politisk ansvar for å utforme mål og strategier og foreta resultatkontroll, mens ansvaret for iverksetting av politiske vedtak og driftsmessige saker er lagt til styre og ledelse.

En overordnet problemstilling i prosjektet har vært å belyse hvilke konsekvenser kommunale foretak har for folkevalgt styring og kontroll. Analysene viser at foretakene er viktige for politikerne og at de i de fleste tilfeller har etablert en balanse mellom hensynet til politisk styring og frihet for foretakets styre og ledelse. Hvor balansepunktet mellom politisk styring og foretaksfrihet ligger varierer imidlertid, noe som blant annet har sammenheng med at de lokale behovene og styringsambisjonene varierer. At det er rom for lokal tilpasning innenfor de formelle kravene til foretaksmodellen, synes å være viktig for den relativt utbredte tilfredshet det er med denne modellen i kommunene.

Mer spesifikt viser analysene at den indirekte mål- og resultatbaserte styringen av foretakene er mest utbredt. I disse tilfellene styrer kommunestyret ved å fastsette mål- og resultatkrav, utforme vedtekter og oppnevne styremedlemmer. Dette funnet tyder på at kommunene mener en indirekte form for eierstyring er best tilpasset de krav og retningslinjer som ligger i lovverket. Denne indirekte formen for eierstyring synes også å være den formen for styring som er best egnet til å ivareta hensynet til handlefrihet for styre og daglig ledelse. Foretakenes styre og ledelse har armslag i forhold til investeringer, rekruttering, avlønning mv., men også til å utforme mål og strategier for foretakets utvikling. Det er bred enighet blant ulike aktører i kommunene om at foretaksmodellen bidrar til å effektivisere ressursbruken i tjenesteytingen, skape ryddige ansvarsforhold og en god balanse mellom politisk styring og frihet for styre og ledelse. Alt i alt synes disse funnene å støtte oppunder en konklusjon om at foretaksmodellen i mange tilfeller ivaretar hensynet både til folkevalgt styring og hensynet til frihet for styre og ledelse.

Belysningen av prosjektets overordnede problemstilling er basert på flere delundersøkelser. For det første har vi kartlagt hvor mange kommunale foretak det finnes i kommune-Norge og hva slags type virksomhet som er foretaksorganisert. Totalt var det i 2012 224 kommunale foretak i Norge, fordelt på 213 kommunale foretak og 11 fylkeskommunale foretak. I 2006 var det totalt 216 foretak, noe som indikerer en svak økning i antall foretak over tid. Den kommunale foretaksmodellen har dermed beholdt posisjonen selv om det de siste 10 årene er blitt lagt ned 90 foretak. Foretakene hadde i 2011 6120 ansatte. I tallet inngår kun ansatte i selve foretakene, ikke ansatte i eventuelle underliggende selskap der foretaket ivaretar kommunens eierinteresser. Til sammen hadde de kommunale og fylkeskommunale foretakene i 2012 72 underliggende selskaper.

I alt 139 kommuner har etablert ett eller flere kommunale foretak. Større kommuner (over 20 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å opprette foretak enn

mindre kommuner (mindre enn 3000 innbyggere). Flest kommunale foretak finner vi i Nordland, Rogaland og Møre og Romsdal og i større by-kommuner. Når det gjelder tjenestesektor, er det i sektorene "teknisk" og "kultur, natur og næring" vi finner flest foretak. Innenfor "administrasjon" fins det ingen foretak, mens det er 15 kommunale foretak på områdene "undervisning" og "helse og sosial".

Når det gjelder økonomi hadde gjennomsnittsforetaket i 2010 en omsetning på 49,7 millioner kroner. Dette tallet inkluderer økonomisk omsetning i eventuelle underliggende selskaper. 70 prosent av foretakene må selv dekke eventuelle underskudd. Rundt 30 prosent av foretakene får et eventuelt underskudd helt eller delvis dekket av kommunen, mens om lag 30 prosent helt eller delvis overfører eventuelle overskudd til kommunen. Mer enn halvparten av foretakene forholder seg til økonomiske resultatkrav fra eier. Av disse oppnådde 77 prosent et økonomisk resultat i samsvar med kravet. Mer enn halvparten av foretakene har inklusive eventuelle underliggende selskap, konkurransevirkosomhet i tillegg til de "monopoltenester" foretaket yter til eier.

For det andre har vi undersøkt hvordan de folkevalgte styrer og kontrollerer foretakene. De mest utbredte *formelle styringsinstrumentene* er bruk av vedtekter, mål- og resultatkrav, øremerking av budsjettmidler og regelmessig evaluering av resultatoppnåelse. I forhold til *styringspraksis* er indirekte mål- og resultatbasert eierstyring langt mer utbredt enn en direkte og hierarkisk form for eierstyring (instruksjon, intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak mv). Den indirekte eierstyringen samsvarer i høy grad med de mest vanlige måtene å styre foretak og selskap på. Det er en form for politisk eierstyring som legger rammene for foretakenes styre og ledelse, men der det unngås detaljstyring av driften. Politikerne må altså gi slipp på noe av kontrollen mot å oppfylle målet om å gi styre og ledelse frihet til å kunne effektivisere og utvikle virksomheten.

Rådmennene bruker i liten grad den myndighet de har til å kreve utsatt iverksettelse av saker vedtatt i foretaksstyret. Det betyr imidlertid ikke at rådmennene står på sidelinjen i forhold til styre og daglig ledelse. Rapportering til styret tilfaller også rådmannen slik at han eller hun kan overvåke foretakets utvikling. Kontrollutvalget og kommunerevisjonen får godt skussmål av de daglige lederne i foretakene. Hele 82 prosent er enige i påstanden om at "Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket".

For det tredje har vi undersøkt foretaksstyrenes roller og hvilken handlefrihet styre og ledelse har på ulike områder. I gjennomsnitt har foretakenes *styrer* 5,8 medlemmer. Andelen folkevalgte er på 56 prosent. Rekrutteringen av medlemmer og sammensetningen av styret er i stor grad styrt av de politiske partiene (en del av den politiske "kabalen"). Kvinneandelen er på 42 prosent og over to tredjedeler av styrene holder sine møter for åpne dører. Studien viser at styret er et viktig bindeledd og har en viktig samlende funksjon som nivå mellom kommunestyret og daglig ledelse. Styret er både et *kontrollorgan* for eier og et *talerør* for foretaket overfor eier. Innenfor rammene av kommunestyrets eierstyring har styret og daglig leder relativt stor handlefrihet. Mer enn to tredjedeler av de daglige lederne mener de har tilstrekkelig handlefrihet til å realisere foretakets formål.



For det fjerde har vi analysert hvilke effekter foretaksmodellen har på balansen mellom politisk styring og foretaksfrihet og om det er behov for å videreutvikle modellen. Det er bred enighet blant aktører i kommunene og foretakene om at foretaksmodellen sikrer effektiv utnyttelse av ressursene og at den representerer en god balanse mellom hensynet til politisk styring og frihet for styre og daglig ledelse. Modellen synes verken å føre til for mye politisk detaljstyring som en integrert del av kommunen, eller til for stor avstand mellom politikerne og foretakets ledelse. Slik 85 prosent av de daglige lederne i foretakene ser det, sikrer foretaksmodellen klare ansvarsforhold mellom politikerne, styret og daglig ledelse. Dette er et synspunkt som langt på veg støttes av de som er intervjuet i studien.

Foretaksmodellen har bred støtte blant de som leder foretakene. 95 prosent av de daglige lederne mener at modellen er svært eller nokså velegnet i forhold til å realisere formålet med virksomheten de leder. I den grad det er ønske om å endre denne organisasjonsformen, er det i favør av aksjeselskapsformen eller interkommunale samarbeidsløsninger heller enn tilbakeføring til etatsmodellen. En fjerdedel av de daglige lederne ønsker at det blir opprettet et eiersekretariat/utvalg som kan forberede saker fra foretaket som krever politisk behandling.

I foretaksmodellen er ikke kommunestyret stilt overfor krav om at eierfunksjonen skal utøves i et bestemt organ utover at kommunestyret er kommunens eierorgan. Det er ikke noen juridiske krav om å avholde foretaksmøter som i den statlige helseforetaksmodellen, ei heller representantskapsmøter som i interkommunale selskap eller generalforsamling som i aksjeselskaper. Formelt sett er det kommunestyret som er operativt eierorgan. Hvis ikke kommunestyret tar dette ansvaret, kan det hende at den operative eierfunksjonen blir en oppgave for styret. Styret må da påta seg en rolle som kommunestyret skulle ha ivaretatt. Både store og små saker som angår eierstyringen kan dermed bli en oppgave for styret.

I det siste kapitlet i rapporten har vi oppsummert observasjonene i rapporten og drøftet funnene opp mot den teoretiske tilnærmingen (jf. kapittel 1). Der har vi også pekt på enkelte utfordringer forbundet med foretaksmodellen og identifisert tre områder hvor det fortsatt skorter på forskningsbasert kunnskap.

Studien av de kommunale foretakene bygger på tre datakilder: 1) Statistikk fra Brønnøysundregisteret, 2) en spørreundersøkelse til daglige ledere i samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og 3) dybdestudier av seks utvalgte kommuner med tilhørende foretak. I belysningen av de ulike problemstillingene i evalueringen har vi således benyttet både kvantitative og kvalitative data.



## English summary

This report presents results gained from the project “A description and analysis of Norwegian municipal enterprises” financed by Ministry of Local Government and Regional Development. The report focuses on the balance between political control and enterprise autonomy by examining the municipal enterprise model (*kommunal foretaksmodell*). These enterprises are 100 percent owned by the municipalities and are legally an integrated part of the municipality. They are legally regulated by the Local Government Act (*kommuneloven*).

The municipal enterprise model is inspired by the ideas of enterprise autonomy and management by objectives (MBO). This in turn has consequences for how the enterprises are governed and managed by the local politicians. The municipal enterprise model leaves rather much responsibility and tasks to the board and the enterprise management. The overall governing of the enterprises are supposed to be in accordance with the goals and performance requirements decided by the politicians. An overarching question in this project has been to examine the political and democratic consequences of the municipal enterprise model.

In the report we describe how many municipal enterprises there are in Norway, what tasks they perform and how their economic conditions are. The report also gives a description of what policy tools local politicians apply to exercise power and control vis-à-vis the board and the enterprise management. How the trade-off between political control and enterprise autonomy is experienced and practiced is analyzed by use of survey data collected among all enterprise managers and interviews in six selected municipalities including local politicians, civil servants and chairmen of the enterprise boards.

Altogether 139 municipalities have established one or more enterprises summing up to 224 municipal enterprises. A majority of the enterprises is run in accordance with the municipal budgetary policy. The analyzes show that the enterprises are important to politicians and that the municipalities in most cases have achieved a balance between the interests of political control and freedom to the enterprise's board and management. However, where the point of balance between political control and enterprise autonomy lies varies. Some municipalities apply a governance strategy based on direct and hierarchical means (for instance instructions and ad hoc interventions) while a majority apply a strategy based on management by objectives, municipal by-laws and appointment of board members. This finding suggests that local authorities believe an indirect form of political control is best suited to the legal requirements that regulate the municipal enterprise model. This indirect governance strategy makes it possible to achieve a plus-sum game between political control and autonomy.

That there is room for local adaptation within the legal requirements of the enterprise model, seems to be important for the relatively widespread satisfaction there is with this model in the municipalities. There is a widespread consensus among different actors in the municipalities that the enterprise model helps to increase efficiency and distribute responsibility between the actors in a distinct way. A crucial factor is the role of the board. The board is a connecting link

between the politicians and the enterprises` management. The study shows that the enterprise boards combine the role of being a supervisory body representing the will of the local politicians and the role of being a spokesman for the interests of the enterprise. This combination seems to ensure a satisfying balance between political control and enterprise autonomy.

# 1 Kartlegging og analyse av kommunale foretak

## 1.1 Innledning

Den overordnede problemstillingen i denne kartleggingen og analysen av kommunale foretak, er å belyse foretaksmodellens konsekvenser for folkevalgt styring og kontroll. Vi har i den forbindelse undersøkt følgende delproblemstillinger: a) Hvor mange kommunale og fylkeskommunale foretak finnes det i kommune-Norge, og hva slags type virksomhet er foretaksorganisert? b) Hva slags formelle styringsinstrumenter har de folkevalgte til rådighet i sin eierstyring? Brukes disse eierinstrumentene i praksis? c) Hva slags roller og handlefrihet har foretaksstyret og daglig ledelse? Og d) Hva slags effekter har foretaksmodellen på balansen mellom hensynet til politisk styring og hensynet til handlefrihet for foretakets styre og ledelse? Er det behov for å utvikle modellen?

Bestemmelsene i kommunelovens kapittel 11 om kommunale og fylkeskommunale foretak gir kommuner og fylkeskommuner anledning til å opprette foretak som en del av den kommunale virksomheten. Bestemmelsene trådte i kraft 1. januar 2000. De kommuner og fylkeskommuner som før den tid hadde opprettet kommunale bedrifter, ble innen 2004 bedt om å omgjøre disse til foretak.

Kommunalt foretak er en del av kommunen som juridisk person. Det innebærer at kommunene hefter direkte og ubegrenset for virksomheten. Virksomheten er foruten kommuneloven, underlagt forvaltningsloven og offentlighetsloven i tillegg til eventuell særlovgivning. Kommunene har også arbeidsgiveransvar for de ansatte, og virksomheter organisert som foretak er underlagt kommunestyrets myndighet og tilsynsansvar. Den viktigste forskjellen mellom kommunale foretak og kommunale etater, er at mens all myndighet til etaten er delegert fra kommunestyret nedover i det kommunale hierarkiet, så legger kommuneloven myndighet direkte til foretakets styre.

Kommunelovens regler for hvordan kommunene kan organisere virksomheten innenfor kommunen som rettssubjekt, markerer et hovedskille til virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter. Aksjeselskaper (AS), stiftelser og interkommunale selskaper (IKS) blir styrt av henholdsvis aksjeselskaps- og stiftelseslovgivningen og lov om interkommunale selskaper. De ansatte i selskap har samme status som i privat virksomhet og tilsettingsforholdet reguleres av arbeidsmiljøloven. Sammenlignet med kommunale foretak, har virksomheter organisert som egne rettssubjekter større formell frihet fra kommunens styring.

Sett i lys av lovgivningen, er foretaksmodellen et tilbud til kommuner og fylkeskommuner for tilfeller hvor kommunen ikke ønsker å gi virksomheten like stor autonomi som det aksjeselskapsformen innebærer, men hvor kommunen likevel ønsker å gi ledelsen noe større frihet enn det kommuneloven ellers gir rom for. Det er en organisasjonsform som både skal sikre folkevalgt styring og kontroll, men også gi styret og daglig ledelse frihet til å treffe avgjørelser i alle saker som

gjelder foretaket og dets virksomhet. Kommunestyret kan imidlertid begrense styrets myndighet gjennom instruksjonsmyndighet og budsjettfullmakter.

Evalueringen bygger på tre datakilder: 1) Statistikk fra Brønnøysundregisteret, 2) en spørreundersøkelse til daglige ledere i samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og 3) dybdestudier av seks utvalgte kommuner med tilhørende foretak. I belysningen av de ulike problemstillingene i evalueringen har vi således benyttet både kvantitative og kvalitative data.

Studien tar utgangspunkt i de regler som gjelder for kommunale foretak. Ut fra en tolkning av oppdraget, har vi inndelt rapporten i følgende kapitler: Etter innledningskapitlet følger en *kartlegging av foretakene* (antall, størrelse, hva de driver med, hvem de leverer tjenester til og foretaksøkonomi). Det tredje kapitlet belyser *hvordan kommunene styrer og kontrollerer foretakene* (for eksempel ved hjelp av Eiermelding/-strategi, vedtekter Eiermøter, styreoppnevning, evaluering, internkontroll og ekstern kontroll/revisjon). Den fjerde kapitlet tar for seg *styrets rolle og handlefriheten til styre og daglig ledelse*, mens det femte undersøker *effekter av foretaksmodellen og modellens egnethet*. I det siste kapitlet diskuteres *hvilke konsekvenser foretaksmodellen har for folkevalgt styring og lokaldemokrati*.

Resten av innledningskapitlet er organisert på denne måten: Først redegjør vi for kunnskapsstatus når det gjelder kommunale foretak og allerede foreliggende erfaringer med foretaksorganisering. Deretter redegjør vi for hvordan vi teoretisk har forankret problemstillingene i KRDs oppdrag. Til slutt redegjør vi for forskningsdesign og metode. Deretter følger de fem kapitlene vist til over. Helt til slutt i rapporten følger spørreskjema, intervjuguide og oversikt over foretakene.

## 1.2 Kunnskapsoversikt

Etter at kommuneloven kapittel 11 om kommunale foretak trådte i kraft i 2000 er det utarbeidet enkelte forsknings- og utredningsrapporter som til dels tar for seg foretaksmodellen. Utover den kunnskap som foreligger om kommunale foretak, har vi referert til forskningen som det siste 10-året er gjort av den statlige foretaksmodellen i sykehussektoren. Denne forskningen forteller noe om hvordan foretaksmodellen fungerer på et sentralt velferdspolitisk område uten forretningsmessig preg. Et vesentlig skille sammenlignet med den kommunale foretaksmodellen, er at sykehusmodellen er skilt ut som selvstendige rettssubjekt.

Det er en relativt utbredt oppfatning at bruken av foretak og selskap brer om seg i kommune-Norge (jf. Gjertsen og Martinussen 2006:31, Ringkjøb mfl. 2008:15, Lokaldemokrati-kommisjonens utredning, NOU 2006:7, St meld. Nr. 33, 2007-2008). Organisasjonsdatabasen viser imidlertid at bare et mindretall av kommunene og fylkeskommunene bruker kommunale foretak som en måte å organisere oppgaveløsningen på (Hovik og Stigen 2008:132). Den nyeste strukturstatistikken fra SSB kan tyde på bruken av foretak og selskap i kommunesektoren kanskje har nådd et foreløpig toppunkt. I 2010 var det totalt 2486 kommunalt eide foretak og selskap (ASer, IKSer, stiftelser mv.), mens tallet for både 2008 (2556) og 2009 (2586) lå høyere. I de senere år har det også vært en

nedgang i antall kommuner som har valgt resultatenhetsmodellen som administrativ modell (jf. Opedal mfl. 2003, Hovik og Stigen 2008, Agenda Kaupang 2009). Et interessant spørsmål er om vi nå ser en dreining bort fra fristilling og oppdeling av virksomheter til fordel for sterkere integrasjon og sammenslåinger.

Når det gjelder foretakenes omfang (målt i penger og ansatte) og typer av virksomhet som er foretaksorganisert, forelå det begrenset kunnskap før denne første systematiske kartleggingen av kommunale foretak. NIBRs organisasjonsdatabase viser at bruken av kommunale foretak i 2004-2007 særlig var utbredt på områdene drift og vedlikehold av boliger og andre kommunale bygninger (Hovik og Stigen 2008). Også kulturhus/kino, renhold, renovasjon og vannforsyning var felt hvor den kommunale foretaksmodellen i noen grad ble brukt. En masteroppgave om bruken av kommunale foretak understøtter at foretaksmodellen særlig finnes i teknisk sektor, mens helse- og omsorgstjenester, og særlig oppveksttjenester, i begrenset grad er foretaksorganisert (Andersen og Jenssen 2006). Disse rapportene er imidlertid ikke av nyere dato, slik at vi ikke vet om foretaksmodellen de senere år har spredd seg til nye områder av kommunenes virksomhet. Vi hadde heller ingen oppdatert kunnskap om dette er en modell som i hovedsak brukes i større (by-)kommuner eller om den er vel så utbredt i små og mellomstore kommuner.

De refererte studiene viser at bruken av foretak og selskap i kommunene primært har vært motivert av et ønske om effektivisering, men også bedre politisk styring. All den tid kommunale foretak ikke har den samme selvstendige stilling som selskap og stiftelser, er det grunn til å tro at også andre hensyn kan være viktige, som likhet, åpenhet/innsyn og deltakelse. En observasjon i de refererte studiene er at skepsisen til foretak og selskap er størst på venstresiden, men at pragmatisme i stor grad har rådd når spørsmålet om etablering har dukket opp (Ringkjøb mfl. 2008:27ff). Igjen er det slik at vi ikke visste så mye om motivene for å bruke foretaksmodellen før den foreliggende kartleggingen av kommunale foretak.

Både i Rokkan-senterets studie av kommunale foretak og selskap (Ringkjøb mfl. 2008) og Nordlandsforsknings studie av utvalgte foretak og selskap (Gjertsen og Martinussen 2006), opereres det med "sekkeposter" av kommunale foretak og selskaper, noen eid av én kommune, andre eid av flere, der noen virksomheter er selvstendige rettssubjekt mens andre ikke er det. I den grad det kan trekkes lærdom av disse rapportene i forhold til kommunale foretak, er det at desto lengre kommunene og fylkeskommunene går i formell fristilling av foretakene og selskapene, desto flere styringsfullmakter avgir de til styre og daglig ledelse. De folkevalgte havner dermed på distanse og det kan skje en form for passivisering av de folkevalgte i kommunestyret. Om denne beskrivelsen også er dekkende for de kommunale foretak, er et av de spørsmål som drøftes i denne rapporten. Forskningen på de statlige helseforetakene viser for eksempel at både folkevalgte og helseforvaltning aktivt bruker de virkemidler som ligger i eierrollen og bestillerrollen (Opedal og Stigen 2005, Opedal og Rommetvedt 2005, 2010). Sannsynligvis gjør det seg gjeldene variasjoner i kommune-Norge, både fordi organiseringen av det enkelte foretak er forskjellig, men også fordi foretakene varierer i størrelse og politisk viktighet.

I utgangspunktet er det mange muligheter for folkevalgt styring i den kommunale foretaksmodellen. Det er en modell som både trekker veksler på de styringsverktøy som selskapsformen byr på (utforming av mål og resultatkrav, eierskapsmelding, selskapsstrategi, vedtekter, avtale/oppdragsbrev, oppnevning av styre, faste møter, rapportering, tilsyn og kontroll) med enkelte av de styringspolitiske verktøy som ligger i etatsmodellen (fastsetting av budsjett i kommunestyret, instruksjonsmyndighet og saksgang og innsyn i foretakene regulert i forvaltningslov og offentlighetslov). I utgangspunktet er derfor "verktøykassen" til de folkevalgte ganske innholdsrik i foretaksmodellen.

Det avgjørende for styringens betydning er imidlertid hvor aktive eller passive de folkevalgte er i den praktiske styringen og kontrollen av det kommunale foretaket. Rokkan-senterets observasjon i 2008 var at de folkevalgte foretrakk "myke" styringsformer som målstyring, men her ble det ikke skilt mellom kommunale foretak og andre modeller. IRIS sin undersøkelse av styring i 14 interkommunale selskap innenfor tjenestefeltene teknisk infrastruktur, næringsutvikling, arealplanlegging og samferdsel i Stavangerregionen, viste imidlertid at de folkevalgte utøvde aktivt eierskap gjennom både eierorgan, i årsmøte og gjennom styrene (Leknes mfl. 2009). I disse tilfellene hadde de folkevalgte færre verktøy til rådighet enn det politikerne har i den kommunale foretaksmodellen.

Lokaldemokratiutvalget (NOU 2006: 7) diskuterer om den politiske styringen av ulike kommunale selskapsformer er demokratisk eller ei. Konklusjonen er at selv om selskapsformen unektelig hindrer de folkevalgte i å utøve direkte kontroll, så har kommunene fremdeles en rekke ordninger som kan sikre styring og kontroll: Utnevning av styre, bestemmelse av vedtekter, krav om regelmessig rapportering osv. "Kanskje den største utfordringa for mange kommuner [...] er at dei i for liten grad retter merksemda si mot sine fristilte selskap." (NOU 2006: 7: 229). Igjen er det et spørsmål om styringsvirkemidlene blir tatt i bruk eller ikke. De styringspolitiske virkemidlene som finnes i foretaksmodellen, kan altså favorisere politisk styring framfor foretaksautonomi om de brukes aktivt.

Enkelte styringsutfordringer ser ut til å være forbundet med etableringen av kommunale foretak og selskap. I rapporten fra Nordlandsforskning 2006 går det fram at formålet med selskapet/foretaket ofte er uklart: "Selskapenes vedtekter gir for eksempel relativt stor grad av autonomi [til styre og administrasjon], noe som trekker i retning av at vedtektsinstitusjonen ikke fungerer som noen sentral styringsmekanisme, annet enn på et overordnet nivå." (Gjertsen og Martinussen 2006). I rapporten er det også pekt på to andre utfordringer, nemlig at kommunen ofte har *uklare forventninger til oppnevnte styrerepresentanter*: "[...] i dei selskapa som er undersøkte er det usemje om styret og verksemda sitt mandat frå eigar si side er klart eller ikkje." (NOU 2006: 7: 148). (3) En annen utfordring er *Manglende system for styring og kontroll*: "Problemet består ikke i at man ikke har informasjon og kunnskap, snarere er det en utfordring å vite hvordan man skal håndtere den informasjonen som faktisk mottas", "[...]. "Det er stort rom for politisk styring, kontroll og innsyn dersom det er eit ønskje. [...]" (Gjertsen og Martinussen (2006). Denne rapporten antyder også at rådmannsnivået er mer aktivt i forhold til foretak og selskap enn det den formelle modellen skulle tilsi.



Sammenfattet viser kunnskapsoversikten at det ofte er spenninger forbundet med den rolle styret er forventet å spille, her inngår hvorvidt det er mest hensiktsmessig med politisk sammensatte eller rent "profesjonelle" styrer. Den andre utfordringen angår de folkevalgtes evne til å styre i "stort" og overlate driftsmessige beslutninger til foretakets ledelse. Har foretaksledelsen vide fullmakter, aktualiseres spørsmålet om innsyn og kontroll, enten den ivaretas av "vaktbikkjer" i lokalsamfunnet, eller av kontrollutvalg og revisjon.

I rapporten har vi brukt det foreliggende kunnskapsgrunnlaget som et bakteppe når vi har kartlagt og analysert de kommunale foretakene.

### 1.3 Teoretisk forankring

I dette avsnittet skisserer vi kort hvordan vi har forankret studien teoretisk.

Måten de kommunale foretakene er utformet på har betydning for både folkevalgt styring og folkelig demokratisk kontroll. Ved å bruke organisering instrumentelt kan de folkevalgte i kommunestyret velge å bruke foretaksorganisering til å følge opp valgløftene. Et optimistisk perspektiv på foretaksmodellen er at den er et *columbi egg*: Den muliggjør politisk styring for å sikre gjennomslag for partipolitiske hensyn, likhetshensyn og rettssikkerhet samtidig som den gir frihet for foretaksledelsen slik at den kan effektivisere og utvikle virksomheten. Tjenestene kan i større grad behovstilpasses og produksjonen kan bli mer kostnadseffektiv. Betingelsen for å oppnå disse tilsiktede effektene er en klar ansvars- og rollefordeling mellom de folkevalgte, styret og foretaksledelsen.

Det er to fallgruver som kan forkludre bruken av foretak som forvaltningspolitisk virkemiddel. Den ene er at de folkevalgte avstår fra å styre foretaket og dermed plasserer seg selv på sidelinjen. Det kan føre til et kommunalt foretak på frigang der foretaksledelsen over tid tilriver seg stadig større autonomi. Dette "frislipp" kan begrenses om innbyggerne/brukerne, de ansatte, lokale medier og tilsyns- og kontrollinstanser har mulighet for å se styre og daglig ledelse i kortene og stille dem til ansvar. Hvis foretaket derimot i stor grad er "lukket" for omverdenen, og foretaket har en ledelse som er lite etisk bevisst og er lite opptatt av internkontroll og foretakets omdømme, er muligheten til stede for at noe kan gå galt.

Alternativet til denne "*autonomifellen*" er "*overstyringsfellen*". De folkevalgte kan velge å intervensere i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. Politikken blir allestedsnærværende, ansvarsforholdene mellom de folkevalgte, styret og ledelsen pulveriseres, og politikerne hindrer realisering av sitt eget mål om å få mest mulig tjenester igjen for pengene. Resultatet av politisk "overstyring" er ikke alltid et demokratisk overskudd, men at kun noen av de politiske målene blir nådd. Den organisatoriske og juridiske utformingen av foretaksmodellen, har innflytelse på hvilke hensyn som er viktigst; styring og likhetshensyn eller foretaksfrihet og effektivitet. Ut fra argumentasjonen over peker to hovedperspektiver seg ut:

*For det første* kan de formelle styringsorganene settes i fokus hvor hensynet til styring og likhet er viktigst (Olsen 1978). Som en integrert del av kommunen er foretaket tett assosiert med den demokratisk representative og hierarkisk organiserte styringskjeden fra velger og folkevalgt til administrasjon og brukere. I dette perspektivet er all makt i kommunen samlet i hendene på de folkevalgte, mens styre og daglig ledelse er lojale iverksettere av kommunestyrets politikk. At styret er direkte underlagt kommunestyret gjør kommandolinjen kort. Selv om ikke foretaket er underlagt rådmannens myndighet, har denne utsettende veto i saker vedtatt av styret og kan kreve kommunestyrebehandling, jf. kommunelovens § 72 første ledd. Dermed kan saker løftes ut av styrerommet og plasseres i det politiske sentrum, i kommunestyret, om de folkevalgte ønsker det.

*For det andre* kan vi ta utgangspunkt i at styret og daglig leder formelt er tillagt ansvar i alle saker som gjelder foretakets drift og virksomhet innenfor de rammer kommunestyret setter. Kommunestyret kan avgrense seg til å fastsette mål og resultatkrav i vedtekter og budsjettvedtak og delegere vide administrative fullmakter til styre og ledelse i spørsmål som angår bruken av virkemidlene, fordeling av budsjettet, rekruttering og organisering. Hvor omfattende fullmaktsdelegeringen er, kan variere. Poenget her er at delegasjon åpner opp for en styringsmodus hvor ulike autoritetssentra gjør seg gjeldene (*governance*) (Rhodes 1997, Kooiman 1993). I et slikt system er ikke kommandolinjene like klare. IKSer, ASer og stiftelser er tydeligere uttrykk for styringsallokering enn de kommunale foretakene siden disse er egne rettssubjekter, og i en del tilfeller involverer private aktører i styringen. Foretaket for sin del er fullt ut eid og regulert av kommunen, men noe av finansieringen kan komme fra private. Likevel er styret og ledelse delegert et selvstendig ansvar for driften av foretaket. Et slikt ansvar kan bety at ledelsen ikke bare blir stilt til ansvar av de folkevalgte, men også av brukerne, de ansatte, mediene og uavhengige tilsyns- og kontrollinstanser. Ansvarsstrukturen kompliseres, og det er en mulighet for at når alle skal stille noen til ansvar, så er det kanskje ingen som gjør det.

I en slik situasjon kan styre og daglig ledelse innta flere roller enn i det første perspektivet (Reve 1993, Grønlie 1993:124ff). Styret og ledelsen kan innta en rolle som advokat for foretakets interesser overfor kommunestyret. Styret kan også framstå som et interessentorgan der de er talerør for både partipolitikk, brukere og ansatte. En tredje mulighet er at styre og daglig ledelse "spisser" seg og kun konsentrerer seg om de forretningsmessige sidene ved driften. Faren er da at styre og ledelse overfokuserer på økonomi og effektivitet og "overser" politiske signal.

I evalueringen har vi brukt disse to hovedperspektivene som en måte å fange opp en forventet bredde i bruken av foretaksmodellen i kommuner og fylkeskommuner. I det følgende har vi gjort noen innledende refleksjoner rundt de sentrale problemstillingene i evalueringen:

### *Kommunale foretak - forekomst, omfang og type virksomhet*

*Hvorfor brukes foretaksmodellen?* Og på hvilke områder brukes den? Som vi så i kunnskapsoversikten, er et viktig motiv økt kostnadseffektivitet og produktivitet. Men det kan også tenkes at hensynet til folkevalgt styring er vel så viktig ved

etablering av kommunale foretak. Det kan også tenkes at foretaksmodellen er mer utbredt i store kommuner enn i små kommuner.

Foretaksmodellen kan potensielt brukes på det meste av den kommunale virksomheten. Vi vil imidlertid anta at bruken er nokså moderat fordi det finnes andre alternativer som tydeligere markerer om virksomheten er å anse som en integrert eller en fristilt del av kommunen. Foretaksmodellen kan oppfattes som en hybrid som verken er "fugl eller fisk". Brukes denne løsningen vil vi anta at det er på følgende områder: 1) virksomhet med forretningsmessig preg (har inntekter fra andre enn eier og/eller konkurrerer med andre tilbydere). 2) på saksfelt som er lite politisk sensitive og brennbare. Og 3) på områder som lar seg avgrense til en bestemt oppgave eller sektor.

### *Kommunale foretak - formelle styringsinstrumenter og faktisk styring*

*Hva slags formelle styringsverktøy har de folkevalgte til rådighet?* Foretaksmodellen gir som før nevnt tilgang på en rekke styringsverktøy som kan sikre de folkevalgte innflytelse, men den legger visse føringer på formen for styring. Et kommunalt foretak vil som en del av kommunen inngå i den ordinære budsjettprosessen, samtidig som kommunestyret vedtar vedtektene for foretaket, jf. kommuneloven § 62 første ledd. Kommunestyret kan videre utøve eierstyring gjennom valg av styremedlemmer, jf. kommuneloven § 65 tredje ledd. Dessuten er foretakets styre underlagt kommunestyrets instruksjonsmyndighet, jf. kommuneloven § 6. Offentlighetslov og forvaltningsloven stiller krav i forhold til åpenhet og innsyn og hvordan saker skal behandles i foretaket. Utover de formelle kravene i disse lovene, kan kommunestyret ta i bruk andre virkemidler, som eiermelding og – strategi, regelmessige kontaktmøter mellom politikerne og styre og foretaksledelse mv. Noen kommuner kan gjøre bruk av mange styringsverktøy, andre kan ha få.

*Hvordan forekommer og oppleves styringen i praksis?* Dette spørsmålet angår hvorvidt og hvordan de formelle styringsverktøyene faktisk blir brukt av de folkevalgte. De kan ta virkemidlene i den kommunale foretaksmodellen aktivt i bruk (*mål- og resultatbasert eierstyring*) eller de kan forholde seg passive utover å lage vedtekter og oppnevne et styre (*eierstyring på distanse*). I begge disse tilfellene vil det i stor grad være snakk om bruk av *indirekte* styringsvirkemidler. I styringen brukes primært insentiver, symboler, skriftlige føringer og normpress.

En mål- og resultatbasert eierstyring kan inneholde en rekke virkemidler. Kommunene kan bruke vedtektene på en aktiv og detaljert måte og de kan gi foretakene bred omtale i årsbudsjett og årsmeldinger. De kan utforme eiermelding/eierstrategi og foreta en gjennomtenkt utvelgelse av styrets medlemmer. Foretakene kan evalueres i lys av tydelige mål og resultatkrav, og rådmannen kan følge foretakene nøye selv om han eller hun ikke kan styre direkte. En årvåken rådmann vil påse at internkontrollen fungerer i kommunen som sådan, og påse at dette er et ansvar som daglig leder i foretaket er seg bevisst.

Eierstyringen kan også komme *direkte* til uttrykk om de folkevalgte bruker autoritet på en mer tvingende måte (instrukser, intervensjoner i enkeltsaker ol.). Bruker kommunene mange slike virkemidler vil eierstyringen få et hierarkisk preg.

Brukes kun et fåtall slike direkte virkemidler, vil sannsynligvis eierstyringen får et ad hoc-preg, de folkevalgte intervensjoner i utvalgte saker eller situasjoner.

Mulige kombinasjoner av styringsverktøy antas å danne grunnlag for variasjoner i hvordan foretakene blir styrt. Antakelsene kan oppsummeres som følger:

		Styringssystem	
		Mange styringsverktøy	Få styringsverktøy
Styringsform	Direkte	Hierarkisk styring	Ad - hoc styring
	Indirekte	Mål- og resultatstyring	Styring på distanse

Figur 1.1. Forholdet mellom formelt styringssystem og faktisk styring.

I evalueringen er dette settet av mulige utfall brukt til å konkludere på spørsmålet om hvordan de kommunale foretakene blir styrt.

### *Konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati*

*Hvilke konsekvenser har anvendelsen av kommunale foretak for folkevalgt styring og lokaldemokrati?* Den styringspraksis kommunestyret utvikler overfor "sine" foretak vil nødvendigvis ha konsekvenser for rollen til de folkevalgte i kommunestyret. De kan overstyre styre og daglig ledelse, de kan opptre prinsipielt og strategisk i tråd med ansvarsfordelingen i modellen og de kan abdisere. Både førstnevnte og sistnevnte rolle har dysfunksjoner om hensikten med foretaket er å ivareta et bredt spekter av politiske målsettinger, herunder likhet og effektivitet.

At de folkevalgte har innflytelse i visse typer saker er helt avgjørende for om det lokale *representative demokratiet* skal fungere. Kommunestyret må oppfattes å være viktig for retning og utvikling av det enkelte foretak. Konkret må de folkevalgte forventes å ha innflytelse på foretakets organisatoriske utforming. De folkevalgte må også kunne stille krav til foretakets leveranser til eier/brukere. Videre kan de influere på foretakets virkemiddelbruk. Gjennom å ha innflytelse kan de folkevalgte ivareta det de har lovt sine velgere uten å blande seg borti saker av driftsmessig karakter som er overlatt til styret og daglig leder.

Designet av foretaket kan også legge til rette for et supplerende *deltakerdemokrati* mellom valgene. På den måten kan foretaksledelsen bli utfordret av brukere/-innbyggere, ansatte og mediene som titter ledelsen i kortene. Det kan sikre at styret og daglig ledelse er responsive overfor lokalsamfunnet og at hensynet til borgerkontroll ivaretas (jf. Aars 2007). Åpne styremøter, styrereferater som er

tilgjengelige på nett, ansattrepresentasjon i styret, medvirkning fra brukerne, innsynsrett og aktiv kontroll fra uavhengige instanser, er alle tiltak som kan styrke den demokratiske kontrollen med foretaket.

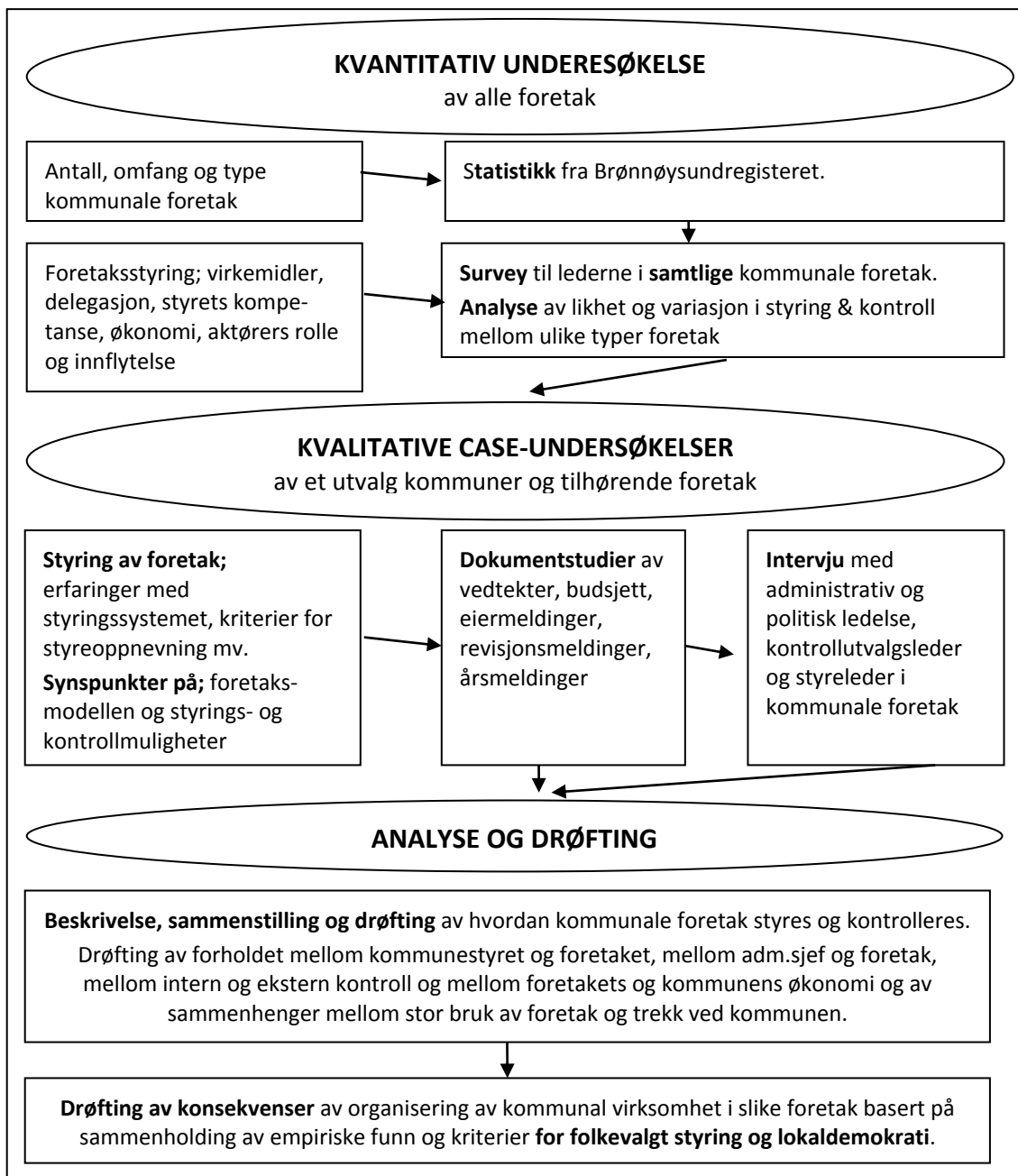
*Hvilke konsekvenser har foretaksmodellen for kommune- og foretaksøkonomien?* Dette spørsmålet angår hvorvidt og hvilke mulige konsekvenser foretaksmodellen har for kommunens økonomi og økonomien i foretaket. En antagelse i økonomisk teori er at desentralisering er effektivt (jf. Tjerbo og Hagen 2005). Den antar at betydelig delegasjon til styre og ledelse der de har ansvar for både overskudd og underskudd sikrer høy effektivitet. Den er begrunnet i at å være "herre i eget hus" gir insentiver til å holde "orden i eget hus". Størst relevans har denne antagelsen om delegasjon kombineres med "harde" budsjettstrammer i kommunestyret (det vil si at foretaksledelsen ikke kan mase seg til mer penger). Ledelsen må selv sørge for balanse i budsjettet. "Riset bak speilet" vil være den kontroll som kommunestyret, kontrollutvalget og revisor gjør av foretaksøkonomien. Betingelser for suksess er at styre og ledelse har økonomisk frihet og beholder over- eller underskudd.

En mer sentralisert styring og tett sammenveving mellom kommunens og foretakets økonomi, vil lettere kunne åpne opp for transaksjoner og spill mellom styringsnivåene. Ansvarsforholdene kan bli mer utydelige, og styre og ledelse kan fristes til strategisk og taktisk atferd. I kartleggingen av problemstillingene relatert til forholdet mellom kommunens og foretakets økonomi, har vi bygget videre på dette resonnementet. Potensielt kan det være en konflikt mellom politisk detaljstyring på den ene siden og hensynet til klare ansvarsforhold på den andre.

#### 1.4 Metode og datakilder

Prosjektet er basert på en *kvantitativ undersøkelse* av samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak, *kvalitative case-studier* av 6 utvalgte kommuner med tilhørende foretak og *analyse og drøfting* av konsekvenser for folkevalgt styring og lokaldemokrati. Den *kvantitative* undersøkelsen er gjennomført ved hjelp av statistikk fra Brønnøysundregisteret og en survey til daglig leder i samtlige foretak. De *kvalitative case-studiene* av et utvalg av kommuner med tilhørende foretak er basert på dokumentstudier og intervjuer med representanter for politisk og administrativ ledelse, kontrollutvalgsleder og foretakets styreleder. Det betyr at evalueringen er basert på både breddedata og dybde-data.

Figuren under viser problemstillinger (til venstre) og metode (til høyre).



Figur 1.2. Problemstillinger og metodiske grep.

### *Kartlegging av kommunale foretak basert på statistikk*

Vi har tatt utgangspunkt i Brønnøysundregisterets statistikk over kommunale foretak (jf. [www.ravninfo.no](http://www.ravninfo.no)). I følge registeret var det i januar 2012 registrert 241 kommunale og fylkeskommunale foretak, fordelt på henholdsvis 230 kommunale og 11 fylkeskommunale foretak. Hvert enkelt av disse foretakene ble oppringt for å innhente e.post adresse til daglig leder. Da kom det fram at ni av foretakene var opphørt å eksistere uten at dette var innrapportert til Brønnøysundregisteret. Listen over antall foretak ble ytterligere redusert med åtte i forbindelse med

utsendelse av spørreskjema til de daglige lederne. Til sammen medførte denne kvalitetssikringen av statistikken fra Brønnøysund til 17 strykninger. Det reelle antallet kommunale foretak i Norge vinteren 2012 var altså 224 foretak, fordelt på henholdsvis 213 kommunale foretak og 11 fylkeskommunale foretak. Oversikt over disse foretakene framgår i vedlegg 3 i rapporten.

Av Brønnøysundregisteret framgår det hva slags type virksomhet foretaket omfatter. Det er også opplysninger om antall ansatte i foretaket (eksklusive ansatte i eventuelle underliggende selskaper). Opplysningene om antall ansatte er i evalueringen brukt som indikator på foretakets størrelse.

I forbindelse med kartlegging og analyse av Brønnøysundstatistikken har vi bygd opp en database med følgende opplysninger:

- 1) Alle registrerte kommunale foretak (KF) og fylkeskommunale foretak (FKF) korrigerert for 17 strykninger etter kvalitetssikring av registeropplysningene. For hvert foretak er det registrert i hvilken kommune og fylke foretaket er lokalisert, om KFet/FKFet har eventuelle underliggende selskap, eierandel i selskapet, totalt antall ansatte og hvilken type virksomhet det er snakk om.
- 2) Alle registrerte interkommunale selskap (IKSer) og kommunalt eide aksjeselskap (ASer og ASAer). Dette er gjort for å sammenligne bruken av KF/FKFer på den ene siden og ASer/IKSer på den andre. Hvert selskap er registrert med den aktuelle eiers navn, selskapsform og eierandel. Selskap som eksempelvis er eid av flere kommuner vil således figurere flere ganger, men hver gang med et unikt "morselskap". Verken IKSer eller underliggende selskap til IKS er påført eierkommunenenes eierandeler. For Oslo Havn KFs selskap Hav eiendom AS og Oslo kommunes selskap Kollektivtransportproduksjon AS, har vi også tatt med selskap eid av disse, da de aktuelle selskapene (eksempelvis Unibuss AS) i praksis eies 100 % av en kommunal aktør og er store selskap i form av antall ansatte. For øvrige underliggende selskap, har vi ikke sett på slike "døtre av døtre".
- 3) Alle kommunale og fylkeskommunale foretak som er slettet i Brønnøysundregistrene etter at bestemmelsene om foretak, ble tatt inn i kommuneloven. I denne oversikten har vi lagt til de 17 strykningene som ble gjort i forbindelse med kvalitetssikringen av Brønnøysundstatistikken. Til sammen er 107 foretak blitt slettet de siste 10 årene.

### *Spørreundersøkelse til daglige ledere i alle kommunale foretak*

Spørreundersøkelsen til de daglige lederne i foretakene oppnådde en svarprosent på 67,4 prosent. Det betyr at 151 daglige ledere besvarte undersøkelsen. Skjemaet ble sendt direkte til daglig leder etter at vi hadde innhentet alle e.postadressene. Etter førstegangs elektronisk utsendelse ble det foretatt to purringer. Spørreskjemaet er lagt ved som vedlegg 1 i rapporten.

I etterkant av undersøkelsen har vi gjort flere statistiske analyser av materialet. Foruten svarfrekvenser, er det kjørt krystabeller (i SPSS) med utgangspunkt i

foretakets størrelse målt ved antall ansatte. Små foretak er foretak med mindre enn seks ansatte, mellomstore foretak er de fra sju til 24 ansatte, og store foretak er de med flere enn 24 ansatte. I hver kategori inngår om lag en tredjedel av foretakene slik at vi antallsmessig har fått tre like store grupper av foretak. Vi har gjennomgående presentert svarfrekvensene i tabell eller figurs form, mens vi i teksten har referert til markante forskjeller relatert til ulik størrelse på foretaket.

Vi har også vært interessert i om vurderingene til de daglige lederne er påvirket av om de er ledere for foretak med konkurranseutsatt virksomhet eller ei. Ca. 53 prosent av de daglige lederne oppga at de har konkurranseutsatt virksomhet inklusive eventuelle underliggende selskaper, i tillegg til de "monopol-tjenester" de leverer til eierkommunen. 47 prosent svarte nei på dette spørsmålet. Med omtrent halvparten av foretakene i hver av de to kategoriene, har vi fått undersøkt om denne forskjellen påvirker ledernes vurderinger.

Til sist ønsket vi også å undersøke om daglig leders vurderinger ble påvirket av hvilken type virksomhet han eller hun var leder for. Her antok vi at det kunne være forskjeller mellom de politisk sensitive velferdstjenestene (helse, omsorg, sosial, oppvekst) på den ene siden og de mindre politisk sensitive oppgavene knyttet til tekniske tjenester og næringsvirksomhet på den andre siden. Imidlertid viste statistikken fra Brønnøysundregisteret at svært få av foretakene plasserte seg i "velferdstjenestekategorien", mens langt de fleste havnet i "teknisk kategori". Dermed ble det ikke statistisk mulig å gjøre denne analysen.

### *Kvalitative case-studier av seks kommuner med tilhørende foretak*

Med utgangspunkt i kartleggingen av kommunale foretak foretok vi et utvalg på seks kommuner med tilhørende kommunale foretak (to eller flere foretak i den enkelte kommune). Et forslag til utvelgelse av case-kommuner ble presentert for referansegruppa i møtet 12. januar 2012. I møtet var det enighet om å basere utvelgelsen på følgende kriterier: 1) En fylkeskommune bør inngå som én av de seks case-kommunene, 2) kommunene velges ut i de to fylkene med flest foretak, Nordland og Rogaland, 3) case-kommunene bør inneholde minst en stor, mellomstor og liten kommune og 4) case-kommunene bør reflektere bredden i kommunale oppgaver som er organisert som foretak. Med disse kriteriene som utgangspunkt ble følgende kommuner og foretak valgt ut til dybdestudien.

*Tabell 1.1. Case-kommuner med tilhørende foretak.*



Fylke	Kommune	Foretak (KF/FKF)	Folketall 2010	Ordførers parti og partistøtten bak ordfører 2007-2011	Administrativ organisering per 2010
<b>Nordland</b>	Narvik	Narvik havn KF Narvik VAR KF	18348	Ap ordfører, Sentrum-venstre	Resultatenhetsmodell
	Alstahaug	Alstahaug havn KF KF Petter Dass Eiendom KF Alstahaug mottakssted for asylsøkere	7208	Høyreordfører sentrum-høyre	Resultatenhetsmodell
	Gildeskål	Gildeskål eiendom KF Gildeskål kulturhus KF	2053	Høyreordfører, Sentrum-høyre	Etatsmodell
<b>Rogaland</b>	Rogaland fylkeskommune	Rogaland kollektiv FKF Tannhelse Rogaland FKF	427947	Ap fylkesordfører, Sentrum-venstre	Etatsmodell
	Stavanger	Stavanger Byggdrift KF Stavanger natur- og idrettservice Stavanger parkering KF Sølvberget kulturhus KF	121610	Høyreordfører, Bred høyre-venstre koalisjon	Resultatenhetsmodell
	Hå	Jæren Everk, Hå KF Sirevåg havn, Hå KF	15949	Ordfører fra Bygdeliste, Sentrum-venstre koalisjon	Etatsmodell

I de seks kommunene finnes det til sammen 15 kommunale og fylkeskommunale foretak. Etter utvelgelsen av case-kommuner samlet vi først inn *dokumenter* fra kommunene og foretakene. Deretter ble det gjort avtaler med informantene om intervju. De fleste ble gjort telefonisk, men noen ble også gjort ved personlig oppmøte. Informanten ble tilsendt intervjuguiden på forhånd (se vedlegg 2 i rapporten). Samlet har vi gjennomført *20 telefonintervju a 30 minutt*.

Gjennom intervjuene har vi både fått utdypet spørsmål i spørreundersøkelsen og undersøkt temaer som ikke har latt seg gjøre å kartlegge i surveyen. Dokumentstudien har inneholdt følgende dokumenter, mens intervjuene har omfattet følgende personer:

*Tabell 1.2. Dokumenter og informanter som inngår i studien.*

Dokumentstudier	Intervjuer
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eiermeldinger/-strategier</li> <li>- Vedtekter</li> <li>- Økonomiplan/budsjett</li> <li>- Årsmeldinger</li> <li>- Evt. Forvaltningsrevisjoner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordfører/annen politiker</li> <li>- Kontrollutvalgsleder</li> <li>- Rådmann/ annen person i kommuneadministrasjonen</li> <li>- Styreleder</li> </ul>

Vi har ved rapportering av funn fra intervjuer og dokumenter ikke omtalt den enkelte kommune med navns nevning. I stedet har vi brukt formuleringer som "to av de seks case-kommunene har innført.....". På den måten får vi fram at det

sentrale er hva kommunene gjør i forhold til foretakene sine, ikke hvilken kommune eller fylkeskommune det er snakk om.

## **1.5 Rapportens videre oppbygning**

Det neste kapitlet inneholder som før nevnt en kartlegging av foretakene – hvor utbredt denne organisasjonsformen er og hva slags virksomhet som er foretaksorganisert. Det tredje kapitlet belyser og analyserer hvordan kommunene formelt og reelt styrer og kontrollerer foretakene. Det fjerde kapitlet tar for seg styrets rolle og handlefriheten til styre og daglig ledelse, mens det femte undersøker effekter av foretaksmodellen og modellens egnethet. I det siste kapitlet oppsummeres funnene i de ulike kapitlene og det foretas en teoretisk motivert drøfting av funnene. I vedlegg følger spørreskjema (vedlegg 1), intervjuguide (vedlegg 2) og oversikt over de 224 foretakene (vedlegg 3).

## 2 Foretakenes omfang, oppgaver og økonomi

### 2.1 Innledning

I den første delen av dette kapitlet følger en beskrivelse av hvor utbredt foretaksmodellen er i kommune-Norge, hvor store foretakene er og hva slags type virksomhet som er organisert som foretak. I den andre delen følger en kartlegging av foretakenes økonomi og forholdet til kommunens økonomi som sådan. Formålet med dette kapitlet er primært å gi en oversikt basert på statistikken fra Brønnøysundregisteret og spørreundersøkelsen til foretakene. Vi har tatt utgangspunkt i det totale antallet foretak, 224, fordelt på 213 kommunale og 11 fylkeskommunale. Benevnelsen "kommunale foretak" er brukt om det totale antallet foretak inklusive både kommunale og fylkeskommunale foretak.

### 2.2 Lokalisering, omfang og oppgaver

139 kommuner og fylkeskommuner har etablert ett eller flere foretak. I tabellen nedenfor har vi sammenlignet "foretakskommunene" med "kommune-Norge" etter antall innbyggere i den enkelte kommune. Vi ser at større kommuner (over 20 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å opprette foretak enn mindre kommuner (mindre enn 3 000 innbyggere). Flest kommunale foretak finner vi i Oslo, Stavanger, Sandnes, Bergen, Drammen, Molde, Flora, Ålesund, Hamar og Skien. Statistikken viser imidlertid at foretak ikke er noe som utelukkende er brukt i bykommuner/større tettstedskommuner.

Tabell 2.1. Kommuner med ett eller flere foretak sett i forhold til kommunestørrelse.

Kommunestørrelse	Totalt antall kommuner i hver størrelseskategori	Antall kommuner med ett eller flere foretak
0-1500 innbyggere	71 kommuner (17 %)	13 kommuner (9 %)
1500-3000 innbyggere	92 kommuner (21 %)	19 kommuner (14 %)
3000-6000 innbyggere	97 kommuner (23 %)	30 kommuner (22 %)
6000-20000 innbyggere	118 kommuner (27 %)	42 kommuner (30 %)
20000--> innbyggere	50 kommuner (12 %)	35 kommuner (25 %)
<b>Sum kommuner</b>	<b>428 kommuner</b>	<b>139 kommuner</b>

Vi har også fordelt foretakene på fylke. Høyest antall finner vi i Nordland, Rogaland og Møre og Romsdal, mens det er svært få foretak i Oppland og Aust-Agder.

Tabell 2.2. Antall kommunale foretak fordelt på fylke.

Fylke	Antall kommunale foretak
Nordland	25
Rogaland	21
Møre og Romsdal	21
Buskerud	18
Finnmark	18
Hordaland	14
Sør-Trøndelag	13
Hedmark	13
Telemark	11
Sogn og Fjordane	10
Troms	8
Vest-Agder	8
Oslo	7
Vestfold	7
Akershus	7
Nord-Trøndelag	7
Østfold	5
Aust-Agder	4
Oppland	3
<b>Sum</b>	<b>220*</b>

\*Fire kommunale foretak i Longyearbyen er ikke med i oversikten.

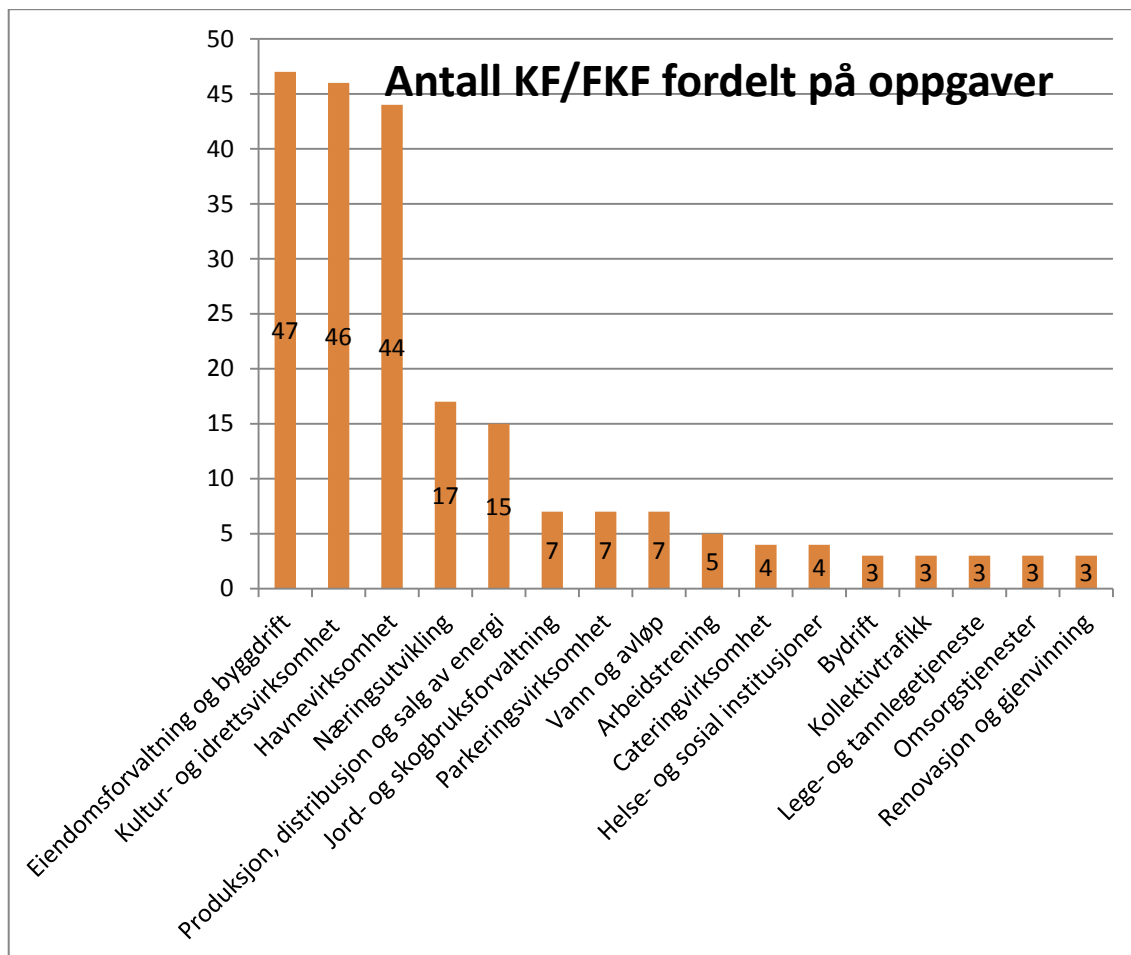
Av Brønnøysundregisteret framgår det hva slags type virksomhet foretaket omfatter. Hvert av foretakene er kategorisert etter sektortilknytning og en underinndeling basert på oppgavetype. Følgende inndeling er brukt:

- **Administrasjon** (økonomi, revisjon, lønn, regnskap, skatt, innkjøp, HMS, IKT)
- **Undervisning** (pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnehage, skoler, voksenopplæring)
- **Helse og sosial** (legetjeneste, legevakt, jordmor, skolehelsetjeneste, rehabilitering, smittevern, barnevern, krisesenter, økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogram, hjemmebaserte og institusjonsbaserte omsorgstjenester og introduksjonsordninger for innvandrere)
- **Teknisk** (brann, ulykkesvern, beredskap, planlegging og byggdrift, eiendomsforvaltning, vannforsyning, avløp, renovasjon, energi)
- **Kultur, natur og næring** (kirke, idrett, kino, kulturhus, friluftsliv, jord- og skogbruksforvaltning, næringsutvikling, reiseliv, parkering, ølutsalg, havnevirksomhet)

Når det gjelder *sektor*, er det først og fremst innenfor sektorene “teknisk” og “kultur, natur og næring” vi finner bruk av kommunale foretak. Innenfor

“administrasjon” finner vi ingen foretak, mens det finnes et fåtall kommunale foretak på områdene “undervisning” og “helse og sosial”.

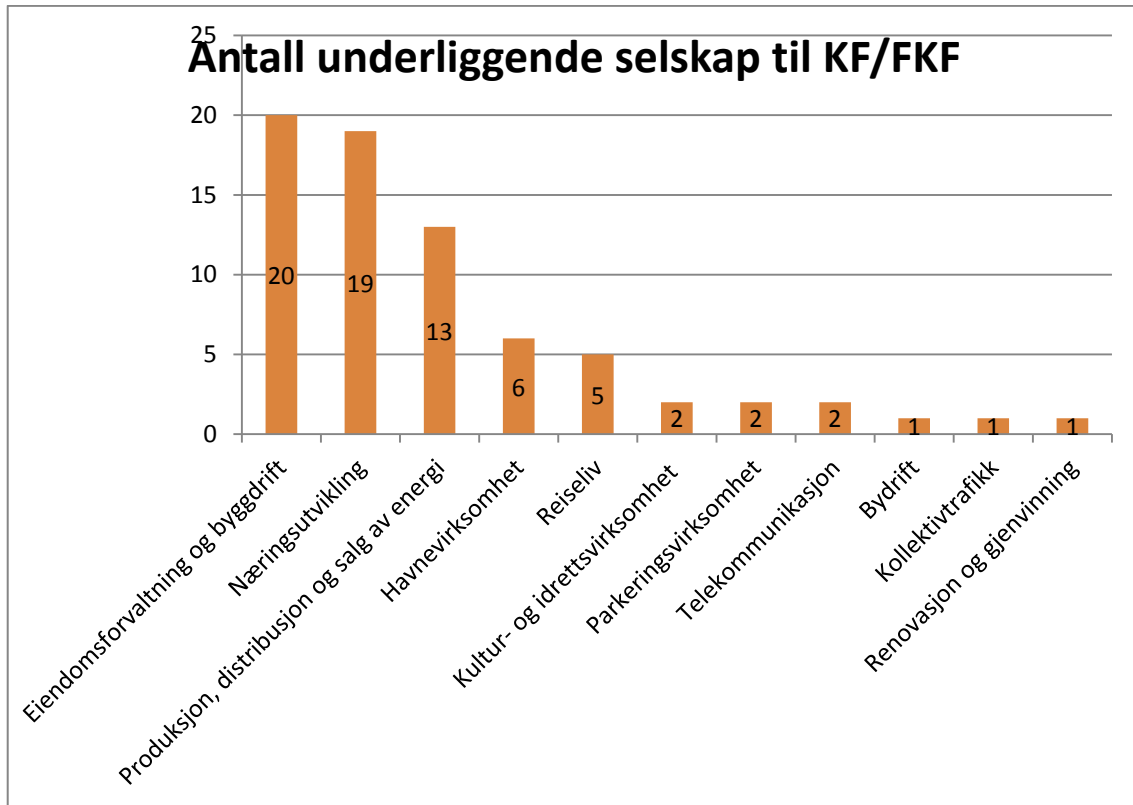
Figuren nedenfor viser *antall* kommunale og fylkeskommunale foretak fordelt på oppgaver. Antall foretak framgår for hver av søylene.



Figur 2.1. Antall kommunale foretak fordelt etter oppgave.

Figuren viser at nær to tredjedeler av de kommunale foretakene (137 av 224 foretak) er brukt til å organisere oppgaver som eiendomsforvaltning og byggedrift, kultur- og idrettsvirksomhet og havnevirksomhet. Den nest største andelen finner vi innenfor næringsutvikling og energivirksomhet som utgjør 14 prosent av alle kommunale foretak. De resterende 25 prosent av de kommunale foretakene fordeler seg på 16 ulike oppgaver som jord- og skogbruksforvaltning (7 foretak), parkeringsvirksomhet (7 foretak), vann og avløp (7 foretak) osv. Som nevnt er det få kommuner som har organisert velferdsoppgaver som foretak. Totalt finner vi 15 kommunale foretak som tar seg av oppgaver som arbeidstrening, helse- og sosialtjenester, lege- og tannlegevirksomhet og omsorgstjenester. Oppgavene med færrest foretak (NB! disse er ikke vist i figuren av plasshensyn) er asylmottak (2 foretak), brann- og redningsvesen (2 foretak) og telekommunikasjon (2 foretak).

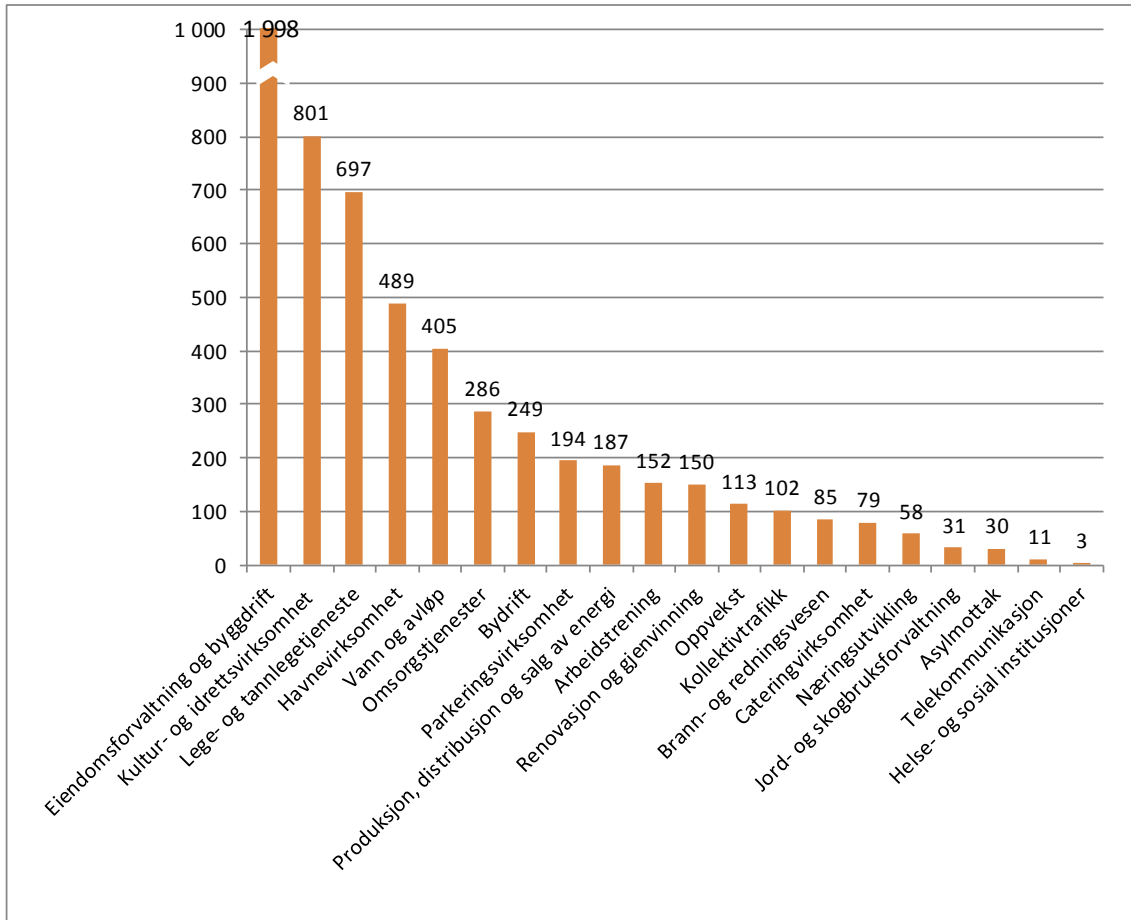
For å få et komplett bilde av omfanget av kommunale foretak, er det nødvendig å også ta med eventuelle underliggende selskap der foretaket ivaretar kommunens eierinteresser. Det er registrert til sammen 72 underliggende selskap til de 224 kommunale foretakene.



Figur 2.2. Antall underliggende selskap fordelt etter oppgave.

Figuren over viser at fordelingen av underliggende selskap varierer med oppgave. Det finnes eksempelvis 46 kommunale foretak innen kultur- og idrettsvirksomhet, men her finner vi bare to underliggende selskap. De 47 foretakene innen eiendomsforvaltning og byggdrift har derimot 20 registrerte underliggende selskap. Andelen kommunale foretak innenfor næringsutvikling utgjør kun ni prosent av alle foretak, men disse har 27 prosent av alle underliggende selskap. For øvrig finnes det underliggende selskap innen produksjon, distribusjon og salg av energi, havnevirksomhet og reiseliv.

Vi har også beregnet hvor mange ansatte det er i de kommunale foretakene. Tallene inkluderer ikke ansatte i eventuelle underliggende selskap der foretaket ivaretar kommunens eierinteresser. Tallene viser antall ansatte, ikke antall årsverk, og bygger på innrapporterte tall til "Ansatteregisteret" som er lagt inn i Brønnøysundregisteret.

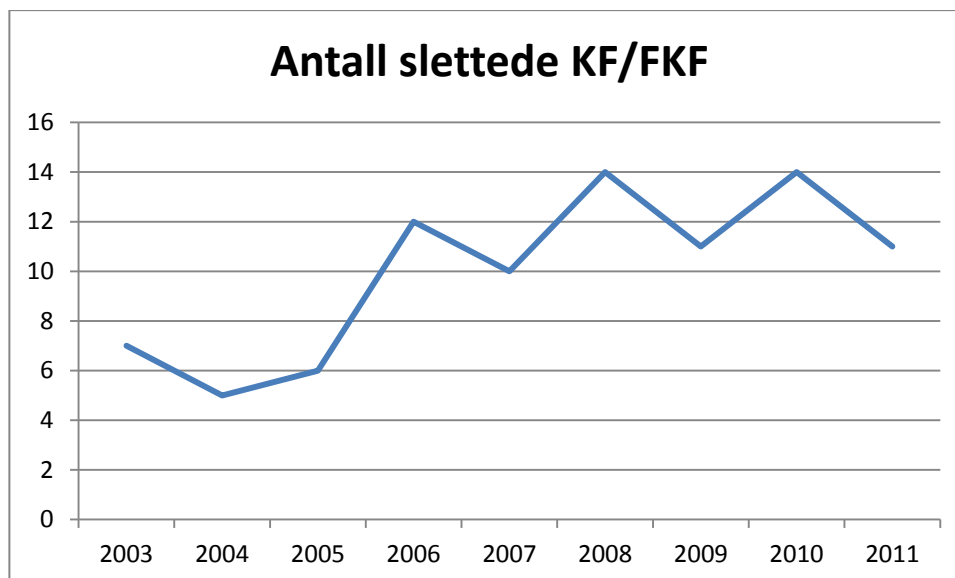


Figur 2.3. Antall sysselsatte i kommunale og fylkeskommunale foretak.

Til sammen sysselsatte de kommunale foretakene 6120 ansatte i 2011.

Figuren over viser hvordan sysselsettingen i de kommunale foretakene fordeler seg på ulike oppgavefelt. De tre oppgavefeltene hvor vi finner klart flest foretak, eiendomsforvaltning og byggdrift, kultur- og idrettsvirksomhet og havnevirksomhet, har også klart flest sysselsatte (henholdsvis 1 998, 801 og 697) noe som utgjør 57 prosent av all sysselsetting i kommunale foretak. Det er imidlertid betydelig sysselsetting på tre områder med relativt få foretak. Lege- og tannlegetjenester, vann og avløp, bydrift og omsorgstjenester har kun henholdsvis fire, sju, fem og tre foretak, men har en samlet sysselsetting på 1 429 ansatte, dvs. ca. 23 prosent av samlet sysselsetting i kommunale foretak.

I følge Brønnøysundregistrene har 90 kommunale foretak blitt slettet siden begynnelsen av 2000-tallet. I tillegg kommer som før nevnt de 17 foretakene som har opphørt å eksistere, men som ennå ikke er offisielt slettet i Brønnøysundregisteret. Den første slettingen er registrert i 2003, hvilket betyr at det har vært en avgang på rundt 10 foretak per år.



Figur 2.4. Antall slettede kommunale foretak per år.

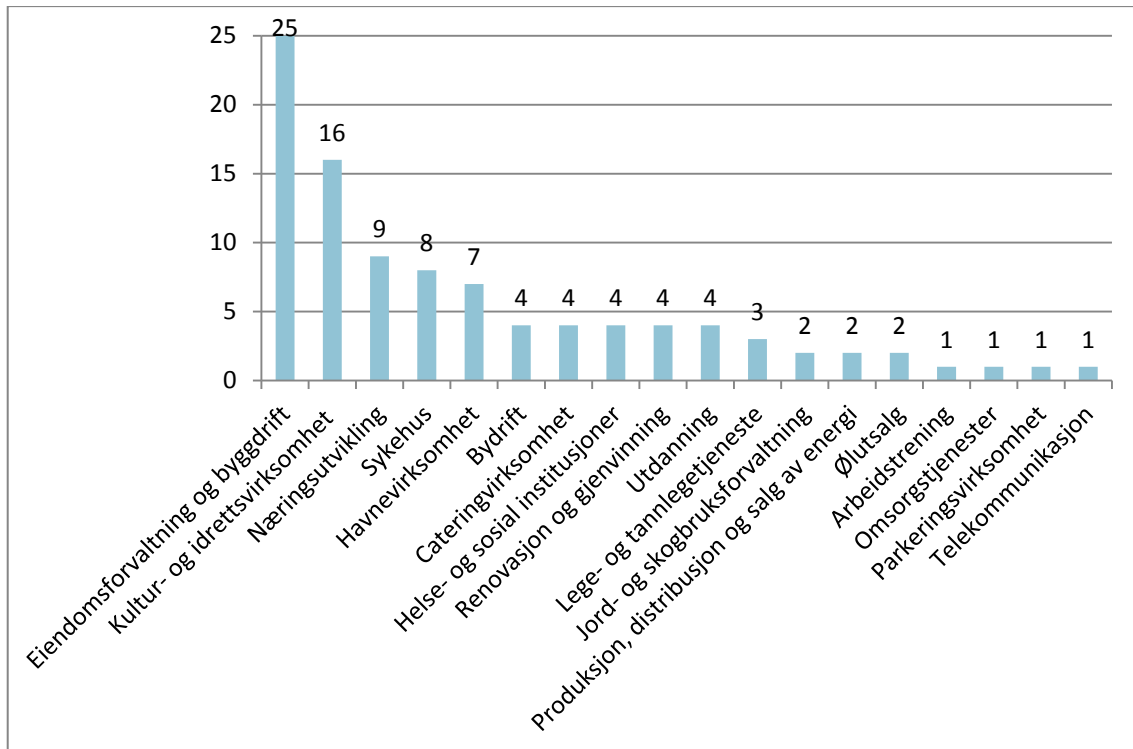
Som vi ser av figuren har omfanget av slettingen vært nokså stabil over tid. Vi har ikke lagt til de 17 foretakene som ennå ikke er offisielt slettet. Enkelte av disse kan ha opphørt å eksistere tidligere enn 2012, men her mangler vi sikre opplysninger.

Det er også noe usikkert hvordan antallet kommunale foretak har utviklet seg de siste årene. Brønnøysundregisteret oppdateres fortløpende, og gir ikke svar på hvor mange kommunale foretak det har vært det enkelte år. KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) foretok en opptelling i 2006, og den viste 216 kommunale og fylkeskommunale foretak. Med 224 foretak i 2012 har vi en indikasjon på at foretaksmodellen holder stand i kommune-Norge.

Figuren nedenfor viser de slettede foretakene fordelt på oppgavefelt. Flest slettinger finner vi innenfor eiendomsforvaltning og byggdrift, kultur- og idrettsvirksomhet, næringsutvikling, sykehus og havnevirksomhet. Med unntak av sykehus, er det også på disse oppgavefeltene vi finner flest foretak per i dag. Det tyder på at selv om det er avgang av foretak, kommer det nye til på samme område. Slettingene av sykehus kom i 2003/04 og har sammenheng med sykehusreformen og den statlige overtakelsen av de fylkeskommunale sykehusene. Noen av disse, som i Buskerud, var før overtakelsen gjort om til fylkeskommunale foretak.

Ut fra foretaksopplysningene i Brønnøysundregisteret, er det ikke mulig å undersøke hvorvidt det slettede foretakets aktiviteter er lagt ned, eller om virksomheten bare er omstilt til en annen organisasjonsform (etat, AS, IKS mv.). I Stavanger og Tromsø har for eksempel de tidligere kommunale renovasjonsforetakene blitt innlemmet i interkommunale selskaper. Et annet eksempel kan hentes fra Bergen hvor Bergen Bydrift KF er blitt omgjort til Bergen Bydrift AS.



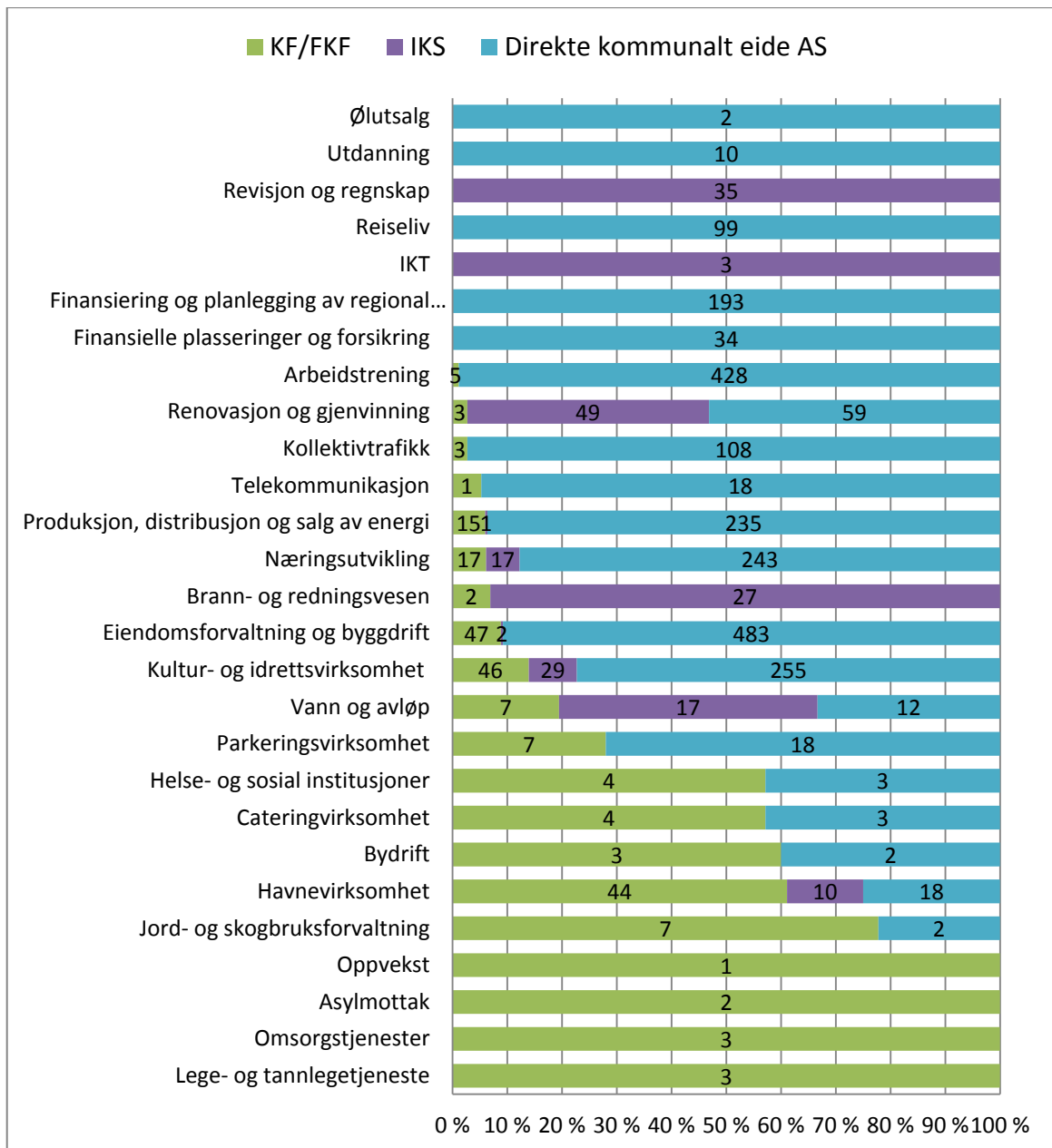


Figur 2.5. Slettede kommunale foretak 2003-2012 etter oppgavefelt.

Kommunale foretak er ment å være en organisasjonsform som kan benyttes på mer forretningsmessige områder av kommunenes virksomhet. Som vi har sett, er innslaget av foretak på de tradisjonelle velferdsområdene nokså beskjedent. Det vi så langt ikke vet noe om, er om organisasjonsformen kommunalt foretak benyttes på andre oppgavefelt enn de kommunale oppgaver som er organisert som interkommunale selskap (IKS) eller kommunale aksjeselskap (AS). Vi har i den forbindelse brukt Brønnøysundregisteret til å hente ut alle registrerte IKSer og direkte eide kommunale aksjeselskap, det vil si direkte underlagt eierkommunen. Deretter har vi fordelt KFene/FKFene, IKSe og ASene på relevante oppgavefelt.

I følge Brønnøysundregistrene er det til sammen drøyt 28 000 ansatte i kommunal virksomhet som er skilt ut som kommunalt foretak (inkludert eventuelle underliggende selskap), IKS (inkludert eventuelle datterselskap), og direkte kommunalt eide AS (inkludert eventuelle datterselskap). Som vi så tidligere, er antall ansatte i kommunale foretak ca. 6 120, eller 22 prosent av de 28 000.

Figuren nedenfor viser at den kommunale foretaksmodellen har "monopol" på oppgavefelt som lege/tannlege, omsorg og asylmottak og er nokså dominerende på oppgavefelt som jord/skogbruk, havnevirksomhet, helse og sosial og kjøkken. På enkelte av disse feltene er det ikke flust av verken KF/FKFer, IKSer eller ASer.



Figur 2.6. Antall kommunale foretak (KF/FKFer), IKSer og ASer fordelt på relevante oppgavefelt. Antall ASer er direkte kommunalt eide selskap.

Vann- og avløpsvirksomheten er både organisert som foretak, IKS og AS, mens parkering enten er organisert som AS eller som kommunalt foretak. Vi legger for øvrig merke til at på de to oppgavefeltene hvor vi fant flest kommunale foretak, eiendomsforvaltning og byggdrift og kultur- og idrett, er aksjeselskapsformen langt mer benyttet enn foretaksmodellen. Det samme mønsteret ser vi for to andre oppgavefelt, nemlig energivirksomhet og næringsutvikling. Innenfor arbeidstrening, renovasjon og gjenvinning og kollektivtransport er det andre organisasjonsformer enn kommunalt foretak som dominerer. Helt fraværende er foretaksmodellen på oppgavefelt som reiseliv, IKT og regnskap og revisjon.

Oppsummert ser vi at bruksområdet til de tre organisasjonsformene er forskjellig på noen oppgavefelt, mens de på andre områder kan være i bruk alle tre. Hvorfor det er sånn vet vi lite om. Senere i rapporten kommer vi inn på motivene for å etablere kommunale foretak, men vi vet lite om hvilke hensyn kommunene vektlegger når de velger den ene organisasjonsformen framfor den andre.

### **2.3 Foretakenes økonomi og forholdet til eierkommunen**

I dette avsnittet tar vi opp to problemstillinger angående foretakenes økonomi: Den første er i hvilken grad foretakets økonomi er integrert eller adskilt fra kommunens økonomi. Noen av foretakene finansieres ved rammeoverføringer fra kommunekassen, mens andre i stor grad er selvfinansierende. Den andre problemstillingen er nært forbundet med den første og angår i hvilken grad foretaket har konkurranseutsatt virksomhet eller ei. En del av foretakene har konkurranseutsatte aktiviteter i tillegg til den aktivitet de utfører for eier.

Først noen opplysninger om størrelsen på foretakene. Med totalt ca. 6 120 ansatte fordelt på 224 kommunale foretak, har gjennomsnittsforetaket om lag 28 ansatte. Det er imidlertid store forskjeller. For eksempel har en tredjedel av foretakene mindre enn 6 ansatte. 18 av foretakene har bare en ansatt. Disse forskjellene reflekterer seg også i foretakenes økonomiske omsetning. Spørreundersøkelsen viser at gjennomsnittsforetaket i 2010 hadde en omsetning på 49,7 millioner kroner inklusive omsetning i eventuelle underliggende selskaper der foretaket ivaretar kommunens eierinteresser. En tredjedel av foretakene hadde en omsetning på mindre enn fem millioner kroner, en tredjedel lå mellom drøyt fem millioner kroner og 27 millioner kroner, mens en tredjedel hadde over 27 millioner kroner i omsetning.

Kommuneloven med tilhørende forskrifter innehar bestemmelser som stiller krav til budsjettering, regnskapsføring, rapportering mv. for kommunale foretak. Forskrift av 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale foretak, har bestemmelser om at kommunale foretak som driver næringsvirksomhet skal utarbeide denne typen dokumenter. Spørreundersøkelsen viser at 81 prosent av foretakene utarbeider særregnskap i samsvar med regnskapsloven. Det kan synes noe høyt sett i lys av de oppgaver som er lagt til kommunale foretak (jf. figur 2.1 tidligere i kapitlet). Tallet kan tolkes som at flere foretak enn de som har plikt til å føre særregnskap etter regnskapsloven (jf. kap. 11, § 75 i kommuneloven), er pålagt av eierkommunene å gjøre dette.

Undersøkelsene av de seks case-kommunene viser at de kommunale foretakene må gjennomføre en rekke årshjulsaktiviteter relatert til budsjett- og rapporteringsarbeid. Samme forskrift som det er vist til over, fastsetter krav til budsjettreportering og økonomistyring for foretakenes styre og daglige ledelse.

Tre observasjoner kan trekkes fram fra gjennomgangen av disse kommunenes økonomiplan, årsbudsjett og rutiner for økonomirapportering. For det første viser intervjuene og dokumentgjennomgangen i case-kommunene at behandlingen av foretakenes årsbudsjett, regnskap og årsberetninger, i stor grad er integrert i den

ordinære budsjettprosessen i kommunene. Foretakets budsjettforslag integreres etter behandling i styret, i rådmannens (eller formannskapet eller byrådet) samlede budsjettforslag. Praksis varierer imidlertid med hensyn til om rådmannen foretar justeringer i budsjettforslaget (etter kontakt med styret), eller det overlates til kommunestyret å foreta eventuelle tilpasninger og justeringer i budsjettet. Når budsjettet er vedtatt utarbeider styret (sær-)budsjett for foretaket.

Dokumentstudien viser også at det varierer mye hvor detaljert de kommunale foretakene er omtalt i økonomiplan og årsbudsjett. I noen av case-kommunene gis det en fyldig presentasjon av foretakets driftsbudsjett, resultatkrav og oversikt over planlagte investeringer. I andre kommuner er foretakene nesten ikke omtalt i de sentrale budsjettdokumentene. Med tanke på at økonomiplan og budsjettvedtak skal omfatte hele kommunens virksomhet, jf. kommunelovens § 46, nr. 2, kan forskjellene virke vel store. De to største case-kommunene opererer imidlertid med leveranseavtale/oppdragsavtaler til styret hvor det er fastsatt budsjett-rammer og resultatkrav og hvilke rapporteringskrav styret er pålagt. Disse kommunene har innført avtaler som element i en bestiller-utfører modell.

Den tredje observasjonen er at rapporteringsrutinene varierer sterkt. Flertallet av foretakene er pålagt å utarbeide særregnskap, og gjennom samme forskrift er daglig leder pålagt å rapportere om utviklingen i inntekter og utgifter for styret. I de 15 foretakene vi har undersøkt, følger den økonomiske rapporteringen fra daglig leder til styre den møteplan som styret fastsetter tidlig på året. Er det månedlige møter, er det også månedlig rapportering på økonomi. Er møtene sjeldnere, er også rapporteringen sjeldnere. Gjennomgående er det slik at rådmannen får gjenpart av alle styredokumenter, herunder all rapportering om foretakets økonomi. Det sikrer at rådmannen kan følge med i utviklingen ved jevne mellomrom. Mer varierende er praksisen med å oversende underveisrapportering til kommunestyret. Noen kommuner har en rutine på at kommunestyret får kvartalsrapporter, andre igjen tertiærrapporter og atter andre halvårsrapporter. Til sist er det noen kommuner som utelukkende oversender årsregnskap og årsberetning til kommunestyret, og dermed overlater den fortløpende kontrollen til styret og rådmannen. I flere av case-kommunene er det slik at kommuneadministrasjonen leverer lønns- og regnskapstjenester til foretakene.

Gjennomgangen av budsjettdokumentene i de seks case-kommunene viser at det i varierende grad blir stilt økonomiske resultatkrav til foretakene. Dette bekreftes av spørreundersøkelsen. Der svarte 53 prosent av de daglige lederne bekreftende på at eier stilte krav til foretaket om et bestemt økonomisk resultat for 2010. 47 prosent svarte benektende på dette spørsmålet. 64 prosent av de store foretakene fikk resultatkrav mot 41 prosent for de små. Av alle de som svarte bekreftende på dette spørsmålet, oppnådde 77 prosent et økonomisk resultat i samsvar med eiers krav, altså et klart flertall av foretakene. Det var imidlertid 25 prosent av de store foretakene som ikke nådde resultatkravet, mens kun 10 prosent av de små foretakene rapporterte at de ikke nådde kravet.

Av de foretakene som ikke ble stilt overfor et bestemt økonomisk resultat i 2010, oppnådde 68 prosent et regnskapsmessig overskudd, 17 prosent gikk med

underskudd, mens 15 prosent oppnådde et regnskap i balanse. Også her kommer de store foretakene dårligere ut enn de små. 23 prosent av de store foretakene (over 28 ansatte) fikk et økonomisk underskudd mot bare 10 prosent av de små foretakene (mindre enn 6 ansatte). Alt i alt synes likevel foretakene å ha en rimelig god økonomistyring der de i stor grad oppnår de krav eier har satt, og/eller oppnår et overskudd i driften av foretaket.

Spørsmålene i spørreundersøkelsen ble stilt i forhold til regnskapsåret 2010. Vi stilte også et par spørsmål om over- og underskuddshåndtering uten å henvise til et bestemt år. Resultatene framgår av de to neste tabellene.

*Tabell 2.3. Hvordan dekkes et eventuelt økonomisk underskudd i foretaket?*

	<b>Antall foretak</b>	<b>Prosent</b>
Dekkes i sin helhet av kommunen	22	15 %
Dekkes delvis av foretaket og delvis av kommunen	22	15 %
Dekkes i sin helhet av foretaket	104	70 %
I alt	148	100,0%

*Tabell 2.4. Hvordan håndteres et eventuelt økonomisk overskudd i foretaket?*

	<b>Antall foretak</b>	<b>Prosent</b>
Overskuddet overføres i sin helhet til kommunen	13	9 %
Overskuddet deles mellom foretaket og kommunen	33	22 %
Overskuddet beholdes i sin helhet i foretaket	103	69 %
I alt	149	100,0%

Resultatene viser at 70 prosent av foretakene selv må dekke eventuelle underskudd. Rundt 30 prosent av foretakene får et eventuelt underskudd helt eller delvis dekket av kommunen, mens om lag 30 prosent overfører helt eller delvis eventuelle overskudd til kommunen. Det store flertall av foretakene har altså selv ansvaret for å håndtere det økonomiske resultatet de får. I de av case-kommunene som har utarbeidet eiermelding/eierstrategier, er det redegjort i detalj for hvilke kriterier som skal gjelde ved over- og underskuddshåndtering. I andre kommuner finnes det tilsynelatende ingen skrevne regler som kan sikre forutsigbarhet i disse spørsmålene. I noen tilfeller blir det en forhandlingssak.

De kommunale foretakene er finansiert på ulike måter. Noen kan være selvfinansierende gjennom avgifter (eksempelvis havneavgifter), brukerbetaling og inntekter fra næringsvirksomhet. I disse tilfellene kan kommunestyrets innsats være avgrenset til å fastsette priser/satser og godkjenne eventuelle låneopptak. I andre tilfeller kan foretaket primært være finansiert gjennom rammeoverføringer

fra kommunekassen etter budsjettvedtak i kommunestyret. I spørreskjemaet stilte vi et spørsmål til de daglige lederne om hvordan foretaket er finansiert. 40 prosent svarte at foretaket i all hovedsak er finansiert med egenkapital, mens 60 svarte at foretaket både er finansiert med gjeld og egenkapital. Flere av de store foretakene (70 prosent) er finansiert med både gjeld og egenkapital enn de små (52 prosent).

En del av foretakene i case-kommunene opererer med konkurransevirkosomhet i tillegg til den monopolvirkosomhet de utfører for eier i egenregi. I noen tilfelle er det uttrykkelig presisert i vedtektene at foretaket skal styrke økonomien gjennom næringsvirkosomhet og kommersielle aktiviteter. I noen av disse tilfellene er det skilt ut egne underliggende selskap som driver med konkurranseutsatt virkosomhet, men det gjelder slett ikke i alle tilfeller.

Vi stilte i spørreundersøkelsen til de daglige lederne to spørsmål om konkurranseutsatt virkosomhet i tillegg til de tjenester foretaket leverer til eier. På spørsmålet "har foretaket konkurranseutsatt virkosomhet i tillegg til de "monopoltjenester foretaket yter til eier?" svarte 53 prosent bekreftende. Altså tilbyr et flertall av foretakene tjenester i et marked. Som vi har sett tidligere, har de kommunale foretakene opprettet til sammen 72 underliggende selskaper. I en del tilfeller er dermed foretakets monopolvirkosomhet fysisk skilt fra konkurranse-virkosomheten. For noen foretaks del kan sistnevnte virkosomhet være så liten at det blir lite hensiktsmessig å opprette et eget, underliggende foretak. I de av case-kommunene som har utarbeidet eierskapsmeldinger, er foretakene selv blitt pålagt å dokumentere at det ikke forekommer ulovlig krysssubsidiering mellom foretakenes kjernevirkosomhet og den konkurranseutsatte delen.

Vi stilte et oppfølgende spørsmål til de som bekreftet at foretaket hadde konkurransevirkosomhet. De ble spurt om "hvor stor prosentandel av total omsetning inklusive eventuelle heleide selskap underlagt foretaket, som i 2010 kom fra konkurranseutsatt virkosomhet". Gjennomsnittet av de rapporterte prosentandelene er 43 prosent, altså at konkurransevirkosomheten i gjennomsnitt utgjør 43 prosent av foretakets totale omsetning. Det kan synes noe høyt, men kan ha sammenheng med at mange av disse foretakene har opprettet underliggende markedskonkurrerende selskaper med en viss omsetning.

## 2.4 Kort oppsummering

Nær to tredjedeler av foretakene (137 av 224 foretak) er brukt til å organisere oppgaver som eiendomsforvaltning og byggdrift, kultur- og idrettsvirkosomhet og havnevirkosomhet. Den nest største andelen finner vi innenfor næringsutvikling og energivirkosomhet som utgjør 14 prosent av alle kommunale foretak.

Den kommunale foretaksmodellen har "monopol" på oppgavefelt som lege/tannlege, omsorg og asylmottak og dominerer oppgavefelt som jord/skogbruk, havnevirkosomhet, helse og sosial og kjøkken. Vann- og avløpsvirkosomheten er både organisert som foretak, interkommunale selskap (IKS) og aksjeselskap (AS), mens parkering enten er organisert som AS eller som kommunalt foretak. På de to oppgavefeltene hvor vi fant flest kommunale foretak,

eiendomsforvaltning og byggdrift og kultur- og idrett, er aksjeselskapsformen langt mer benyttet enn foretaksmodellen. Helt fraværende er foretaksmodellen på oppgavefelt som reiseliv, IKT og regnskap og revisjon.

Det store flertall av foretakene har selv ansvaret for å håndtere det økonomiske resultatet de får. Resultatene viser at 70 prosent av foretakene selv må dekke eventuelle underskudd. Rundt 30 prosent av foretakene får et eventuelt underskudd helt eller delvis dekket av kommunen, mens om lag 30 prosent overfører helt eller delvis eventuelle overskudd til kommunen. Mer enn halvparten av foretakene forholder seg til økonomiske resultatkrav fra eier. Av disse oppnådde 77 prosent et økonomisk resultat i samsvar med eiers krav. Av de foretakene som *ikke* ble stilt overfor et bestemt økonomisk resultat i 2010, oppnådde 68 prosent et regnskapsmessig overskudd, 17 prosent gikk med underskudd, mens 15 prosent oppnådde et regnskap i balanse.

Mer enn halvparten av foretakene har konkurransevirkosomhet i tillegg til de monopoltjenester foretaket yter til eier. I en del tilfeller er foretakets monopolvirkosomhet fysisk skilt fra konkurransevirkosomheten. I alt har de kommunale foretakene opprettet 72 underliggende selskaper.





### **3 Kommunenes styring og kontroll av foretakene**

Reglene om kommunale foretak er særlig utformet med sikte på å være en mulighet for organisering av kommunenes mer forretningspregede virksomhet uten å etablere et selskap som eget rettssubjekt. Organisasjonsformen søker å legge til rette for en balanse mellom folkevalgt styring på den ene siden og frihet for styre og daglig ledelse på den andre. Kommunestyret er som foretakets øverste organ den instans som fastsetter rammene for styrets virksomhet, først og fremst gjennom vedtekter, økonomiplan, budsjett og ved godkjenning av foretakets regnskap. Foretakene reguleres ikke bare av kommuneloven med tilhørende forskrifter, men også av offentlighetsloven, forvaltningsloven, arbeidsmiljøloven og de særlover og forskrifter som regulerer selve virksomhetsområdet, for eksempel havneloven, folkebiblioteksloven, plan- og bygningsloven mv.

Kommunestyret kan på ulike måter innskrenke styrets myndighet. Kommunestyret kan i henhold til kommunelovens § 69 ta inn bestemmelser i vedtektene om at visse typer saker må godkjennes av kommunestyret. Kommunestyret kan også innskrenke styrets myndighet gjennom instruks. Styret har ansvar for at slike instruks blir fulgt opp av daglig leder. Det ligger også forutsetninger i økonomiplan og årsbudsjett om at foretakene skal holde seg innenfor de budsjetttrammer de har fått, noe de i stor grad synes å gjøre sett i lys av funnene i foregående kapittel. Innenfor de regler som gjelder for foretakets virksomhet, har kommunene en relativt stor frihet til å tilpasse styringen og kontrollen av foretakene i henhold til egne målsettinger og behov.

I dette kapitlet gjennomgås først hvilke formelle styringsverktøy de folkevalgte har til rådighet i utøvelsen av sin eierrolle. Dernest spør vi hvor aktivt de folkevalgte bruker verktøyene i sin eierstyring av foretakene. Så ser vi på rådmannens/kommuneadministrasjonens og kontrollutvalgets/ revisjonens rolle i forhold til foretakene. Til sist belyser vi hvor mye ulike aktører i kommune og lokalsamfunn influerer på beslutninger i foretakene.

#### **3.1 Kommunestyrets styring og kontroll av foretakene**

I de senere år er kommunene blitt presentert for ulike typer styringsverktøy de kan integrere i sin eierstyring av foretak og selskap. Her finnes alt fra direkte styring gjennom hierarkisk instruering, via mer indirekte mål og resultatstyring, til verdibasert styring gjennom etiske retningslinjer og utforming av eierskapets verdigrunnlag i eierskapsmeldinger.

Tabell 3.1. Hva slags styringsverktøy benytter kommunestyret/bystyret i sin eierstyring av foretaket? (Survey daglige ledere, prosent).

	Ja	Nei	Vet ikke/uaktuelt
1. Vedtekter for foretaket	98	2	0
2. Mål- og resultatkrav for foretaket	66	28	5
3. Øremerking av budsjettmidler	57	42	1
4. Regelmessige evalueringer av foretakets resultatoppnåelse	56	43	2
5. Eierskapsmelding	51	43	6
6. Eierstrategi for foretaket	47	47	6
7. Faste (eier-)møter	41	56	3

Som tabellen viser er bruk av vedtekter det mest benyttede styringsverktøyet. I og med at vedtekter er et fast element i foretaksmodellen (jf. § 63 i kap. 11 i kommuneloven)er ikke dette så overraskende.

Gjennomgangen av vedtektene for de 15 foretakene i case-kommunene, viser betydelig variasjon med hensyn til utforming. Enkelte har utformet minimumsvedtekter på rundt en skriftlig side, inneholdende generelle formuleringer om navn, formål, styre og styrets fullmakter (omfang og begrensinger). Andre har utarbeidet langt mer utfyllende vedtekter, opptil seks tettpakkede sider med nøye beskrivelser av foretakets formål og ansvarsområde, kriterier for og valg av styret, møtevirksomhet, fullmakter til styre og daglig ledelse, hvordan vedtak skal treffes, hvilket omfang og begrensinger som gjelder i forhold til styrets oppgaver og myndighet, personalforvaltning, forholdet til rådmannen, forvaltning av foretakets kapital, regler for låneopptak, rutiner for samhandling med kommunen mv. Slike mer utfyllende vedtekter er gjenstand for hyppigere endringer enn minimumsvariantene. Det er likevel et generelt inntrykk fra undersøkelsene i de seks case-kommunene at det svært sjelden gjøres endringer i vedtektene.

For øvrig ser vi av tabellen at mål- og resultatkrav er relativt utbredt. Det harmonerer godt med funn i foregående kapittel om at godt over halvparten av foretakene forholder seg til eierkrav om økonomisk resultat. Der så vi også at det er innført ulike former for tilbakerapportering av økonomisk resultat fra daglig leder og styret til rådmannen/kommuneadministrasjonen og kommunestyret. Slik tilbakerapportering muliggjør regelmessig evaluering av foretakets resultatoppnåelse, noe 56 prosent av foretakene er gjenstand for. 57 prosent av foretakene forholder seg til øremerkede budsjettmidler. Case-studiene viser at spesielt større investeringer øremerkes midler, eventuelt kombinert med godkjennelse av låneopptak. Vi ser også at rundt halvparten av kommunene har utarbeidet eierskapsmelding og eierstrategier, mens rundt 40 prosent har faste eiermøter.

Undersøkelsene i case-kommunene viser at det gjennomføres kontaktmøter, dialogmøter o.l. mellom foretaksledelsen og politikerne, men disse avholdes ofte etter behov. Her kan for eksempel styreleder og daglig leder informere politikerne (for eksempel gruppelederne, formannskapet, ordfører) om virksomheten, samt at politikerne kan formidle sine forventninger til foretaksledelsen.

En korrelasjonstest (ikke vist) for å sjekke om noen virkemidler hører sammen med andre, viser at eierskapsmelding er signifikant forbundet med det å utarbeide eierstrategier for det enkelte foretak og gjennomføring av faste eiermøter. Dette er dermed en "pakke" virkemidler som hører sammen. Bruk av mål- og resultatkrav er for sin del nøye korrelert med regelmessige evalueringer av resultatoppnåelse.

Det er også slik at en del av disse styringsverktøyene er mer benyttet i forhold til store foretak enn små. Det gjelder alle verktøy unntatt vedtekter, øremerking av budsjettmidler og regelmessig evaluering. Spesielt eierstrategier og faste eiermøter er noe som spesielt retter seg mot de store foretakene målt etter antall ansatte. For øvrig er det små variasjoner i bruken av de ulike styringsverktøyene i forhold til om foretakene har konkurranseutsatt virksomhet eller ikke.

Tabellen nedenfor inneholder påstander for å undersøke hvor aktivt kommunestyret bruker ulike styringsverktøy overfor foretaket. Den inneholder for det første påstander om indirekte styringsverktøy slik som mål- og resultatstyring, vedtekter, oppnevning av styre og delegasjon av kontrollansvar til styret. Dette er styringsverktøy som gjerne forbindes med bevisst eierstyring. Dernest inneholder den påstander om direkte styringsverktøy slik som instruering av styret, intervensjon i enkeltsaker, styring gjennom uformelle kontakter og omgjøring av styrevedtak. Dette er tiltak som kan inngå i en hierarkisk eierstyring.

Som vi så innledningsvis har kommunene relativt stor frihet til å utforme en lokalt tilpasset eierrolle i samsvar med egne mål og styringsambisjoner. Vi kan tenke oss at kommunene kan velge mellom fire mulige styringsstrategier. Den første er en minimumsstrategi (styring på distanse) der kommunestyret langt på veg har trukket seg tilbake, mens foretaket lever sitt eget liv. Denne strategien får til dels støtte i tabellen. 79 prosent av de daglige lederne er enige i påstanden om at "kommunestyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket." Et klart flertall av lederne er også uenige i at kommunestyret styrer ved hjelp av direkte virkemidler (instruksjon, intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak og ved hjelp av uformelle personkontakter). Det er også 36 prosent som er uenige i at kommunestyret styrer gjennom tiltak som å fastsette mål- og resultatkrav, og 45 prosent er uenige i at kommunestyret styrer gjennom detaljerte vedtekter. Skulle imidlertid minimumsstrategien vært mest utbredt måtte respondentene vært uenige i alle påstandene i tabellen under, med unntak av den siste om at kontrollansvaret er delegert fra kommunestyret til styret for foretaket.

Den andre styringsstrategien kommunestyret kan velge er en maksimumsstrategi. I denne strategien vil det inngå både direkte og indirekte virkemidler. I denne situasjonen vil kommunestyret utøve en aktiv eierstyring med en viss fare for å drive overstyring av foretakets styre og ledelse. Heller ikke denne strategien får noen bred støtte i resultatene i tabellen over. De direkte styringsverktøyene

brukes langt mindre aktivt enn de indirekte. En fjerdedel av de daglige lederne er enig i påstanden om at kommunestyret styrer gjennom uformelle kontakter, mens bare rundt 15 prosent er enige i påstandene om at kommunestyret styrer gjennom å instruere styret, ved å intervensjon i enkeltsaker eller ved å omgjøre styrevedtak.

*Tabell 3.2. Hvor enig eller uenig er du i de følgende påstander om de folkevalgtes styring av foretaket? (Survey daglige ledere, prosent).*

	<b>Helt enig</b>	<b>Delvis enig</b>	<b>Delvis uenig</b>	<b>Helt uenig</b>	<b>Vet ikke</b>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom å fastsette mål- og resultatkrav	28	35	18	18	2
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom detaljerte vedtekter	18	36	27	18	1
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom bevisst oppnevning av styremedlemmer	32	45	15	7	1
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom uformelle personkontakter	2	23	24	47	4
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom å instruere styret	1	12	25	57	4
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker	1	14	20	59	5
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom omgjøring av styrevedtak	2	13	17	67	1
Kommunestyret/bystyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket	38	41	13	7	1

Dermed er det to alternative styringsstrategier som gjenstår: En strategi basert på indirekte eierstyringsvirkemidler (mål og resultatstyring) og en basert på direkte virkemidler (hierarkisk styring). Som det skulle fremgå av funnene i tabellen, er mål- og resultatstyringsstrategien langt mer utbredt enn den hierarkiske strategien. To tredjedeler av de daglige lederne er enige i at kommunestyret styrer gjennom mål- og resultatkrav, 77 prosent er enige i at kommunestyret styrer gjennom bevisst oppnevning av styremedlemmer, mens 54 prosent er enige i at kommunestyret styrer gjennom detaljerte vedtekter.

Tabell 3.3 viser resultatene av en faktoranalyse for å sjekke om det er et skille mellom en direkte og indirekte styringsstrategi. Den direkte styringen omfatter flere av de ulike styringsverktøyene. Resultatene viser at bruk av en rekke direkte styringsverktøy (bruk av uformelle kontakter i styringen, instruksjon av styret, ad hoc intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak) havner i den samme faktoren. Både antallet styringsverktøy og den direkte og tvingende karakteren disse har, tilsier at vi her taler om en hierarkisk form for eierstyring. Samtidig viste tabell 3.2 at denne styringsstrategien er relativt lite utbredt i kommunene.

Den indirekte eierstyringen samsvarer bedre med de mest vanlige måtene å styre foretak og selskap på. Dette er en form for eierstyring som legger rammene for foretakenes styre og ledelse, men unngår detaljstyring av driften. Politikerne må altså gi slipp på noe av kontrollen mot å oppfylle målet om å gi foretaksledelsen større frihet til å effektivisere og utvikle virksomheten. Tabell 3.3 viser at de indirekte styringsverktøyene (mål- og resultatkrav, vedtekter, bevisst oppnevning av styremedlemmer) havner i den samme faktoren. I dette tilfellet, det vi i innledningen definerte som mål- og resultatbasert eierstyring, er ambisjonen å kombinere folkevalgt styring med autonomi for foretaksledelsen. Denne styringsstrategien synes å være langt mer utbredt enn den hierarkiske styringen.

Den siste faktoren er "styring på distanse". I det tilfellet overlater de folkevalgte det meste av kontrollen av foretakets ledelse til styret. Den betyr ikke at foretakene nødvendigvis får leve sitt eget liv, men kommunestyret har tillit til at styret fører kontroll med foretaket, mens kommunestyret har trukket seg tilbake. Som vi ser av tabell 3.3 utgjør påstanden "Kommunestyret/bystyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket" en egen faktor kalt styring på distanse

I teori gjennomgangen opererte vi med en fjerde styringsstrategi, "ad hoc styring", i tillegg til de øvrige strategiene, hierarkisk styring, mål- og resultatstyring og styring på distanse. Ad hoc saksstyring peker seg imidlertid ikke ut som en egen styringsstrategi (faktor) slik vi argumenterte for i teori gjennomgangen. Den føyer seg i stedet sammen med de andre direkte formene for styring, slik som instruksjon av styret og omgjøring av styrevedtak.

Tabell 3.3. Faktoranalyse. Hvordan kommunene styrer sine foretak.  
(Survey daglige ledere).

Hvor enig eller uenig er du i de følgende påstander om de folkevalgtes styring av foretaket? Kommunestyret...	Komponent		
	Direkte styring	Indirekte styring	Styring på distanse
...styrer ved å fastsette mål- og resultatkrav	,003	,695	-,332
...styrer gjennom detaljerte vedtekter	,070	,597	,426
...styrer gjennom bevisst oppnevning av styremedlemmer	,078	,666	,465
...styrer gjennom uformelle personkontakter	,580	,012	,167
...styrer gjennom å instruere styret	,744	,005	-,128
...styrer gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker	,793	-,142	,192
...styrer gjennom omgjøring av styrevedtak	,732	-,058	-,207
...overlater til styret å føre kontroll med foretaket	-,101	-,485	,659

Extraction Method: Principal Component Analysis. Unrotated.

Alt i alt er den mål- og resultatbaserte eierstyringen klart mer utbredt enn den hierarkiske eierstyringen. Dette tyder på at kommunene mener denne formen for indirekte eierstyring er best tilpasset rammene i lovverk og instruksjer. Funnene gir liten støtte til "maksimumsstrategien" der direkte og indirekte virkemidler kombineres i eierstyringen. Litt verre er det å få et inntrykk av hvor utbredt det er å "styre på distanse", men slik de daglige lederne ser det, er det nokså utbredt at kommunestyret overlater kontrollansvaret til styret for foretaket.

### 3.2 Rådmannens og kontrollutvalgets kontroll av foretakene

I henhold til kommunelovens § 72, nr. 1 har ikke rådmannen innenfor styrets myndighetsområde instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Denne bestemmelsen innebærer et unntak fra rådmannens myndighet slik denne er definert i lovens § 23, nr. 1. Der heter det at rådmannen er øverste leder for den samlede kommunale administrasjon med de unntak som følger av lov, og innenfor de rammer kommunestyret fastsetter. Nr 1 annet punktum i § 72, utgjør et unntak fra første punktum. Bestemmelsen gir rådmannen myndighet til å instruere foretakets styre om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Rådmannen har dermed en generell adgang til å forelegge for kommunestyret vedtak fattet av styret.

Det foreligger ingen begrensninger i forhold til type saker. Det er således en skjønnsvurdering fra rådmannens side hvilke saker vedkommende vil ta opp. Rådmannen har som i den øvrige kommunale forvaltningen, møte- og talerett i styret for foretaket, jf. § 23, nr. 3.

Kontrollutvalget har for sin del tre viktige ansvarsområder: Å sørge for at foretakets regnskap blir revidert på en betryggende måte (regnskapsrevisjon), påse at foretakets virksomhet blir gjenstand for forvaltningsrevisjon og påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i kommunalt eide

foretak (jf. Resch-Knudsen 2011:158f.). Disse oppgavene utfører kommune-revisjonen på oppdrag fra kontrollutvalget.

De daglige lederne i foretakene ble konfrontert med noen påstander om rådmannens og kontrollutvalgets rolle i forhold til foretaket. I tillegg ble det stilt noen påstander om etiske retningslinjer og åpenhet i forhold til styredokumenter.

Tabell 3.4. I hvilken grad blir følgende tiltak brukt for å føre kontroll og tilsyn med foretaket? (Survey daglige ledere, prosent).

	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Vet ikke
Rådmannen (byrådet) krever utsatt iverksettelse av sak(er) vedtatt av styret	1	3	21	73	2
Rådmannen (byrådet) stiller krav til utforming av internkontrollen i foretaket	2	13	27	56	3
Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket	42	40	12	5	1
Etiske retningslinjer ligger til grunn for foretakets virksomhet	56	34	6	5	0
Styrets møteprotokoller mv. er tilgjengelige på nettet	28	12	12	45	2

Tabellen viser at hele 94 prosent av de daglige lederne mener at rådmannen i nokså liten eller liten grad krever utsatt iverksettelse av saker vedtatt av styret. Dette er et funn som er i samsvar med inntrykkene fra case-kommunene. Intervjuene viser at rådmannen bare helt unntaksvis gjør bruk av denne myndigheten. Det betyr imidlertid ikke at rådmannen står helt på sidelinjen i forhold til foretakets styre og ledelse. I flere av de foretakene vi har undersøkt sitter rådmannen (eller en på vegne av rådmannen) som observatør i styret. Det er også slik at alt av styredokumenter sendes rådmannen slik at vedkommende kan følge med på styrets aktiviteter. Inntrykket er ikke at rådmennene tar lett på dette.

Vi stilte også en påstand om hvorvidt rådmannen stiller krav til utforming av internkontrollen i foretaket. Også her ser vi at et stort flertall på 83 prosent av de daglige lederne mener at rådmannen i nokså liten grad eller liten grad stiller slike krav. Også det passer bra med inntrykket fra intervjuene. I stor grad har rådmannen overlatt ansvaret for internkontrollen til styret og daglig ledelse.

På påstanden "Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket" svarer hele 82 prosent av de daglige lederne i stor eller nokså stor grad. Det må karakteriseres som et godt skussmål. Intervjuene i de seks case-kommunene er noe mer nyanserte, spesielt i synet på kontrollutvalgets funksjon. Noen av

kommunene har aktive og dagsordenssettende kontrollutvalg, mens andre kommuner har utvalg som er passive og sammensatt av nokså uerfarne politikere. De fleste peker imidlertid på kontrollutvalget som et "ris bak speilet" som aktiviseres om det skjer brudd på kommunestyrevedtak, lover og regler.

Innslaget av forvaltningsrevisjon varierer. I noen kommuner har vi funnet flere forvaltningsrevisjoner av utvalgte foretak, i andre ingen. Spekteret av temaer spenner vidt, fra evaluering av hvordan foretaksmodellen i sin helhet fungerer på utvalgte virksomhetsområder, via undersøkelse av anbuds- og innkjøpsrutiner og den økonomiske internkontrollen, til sjekk av påstander om uregelmessigheter. Det siste tilfellet gjaldt politisk misnøye med styre og ledelse.

For øvrig viser tabellen at etiske retningslinjer er lagt til grunn for foretakets virksomhet slik de daglige lederne ser det. Tilgjengeligheten av styredokumenter på nettet er imidlertid begrenset. 57 prosent mener at styredokumentene i nokså liten eller liten grad er tilgjengelige på nettet. Både når det gjelder etiske retningslinjer og nettilgang til styredokumenter, er det klare forskjeller mellom små og store foretak. Daglige ledere i store foretak er klart mer tilbøyelige enn ledere i små foretak til å være enige i disse to påstandene i tabell 3.4.

### 3.3 Innflytelsen ulike instanser har på beslutninger i foretaket

Foretaksmodellen kan potensielt aksentuere spenninger mellom to ulike styringsmodeller i kommunene (Ringkjøb mfl. 2008). På den ene siden har vi den tradisjonelle hierarkiske modellen som gjerne assosieres med den parlamentariske styringskjeden. De formelle styringsorganene, eller *government*, er i fokus i dette perspektivet. Kommunestyret fatter vedtak på vegne av innbyggerne, mens administrasjonen iverksetter (Olsen 1978). I denne modellen er makten samlet i kommunestyret som klart er overordnet administrasjonen.

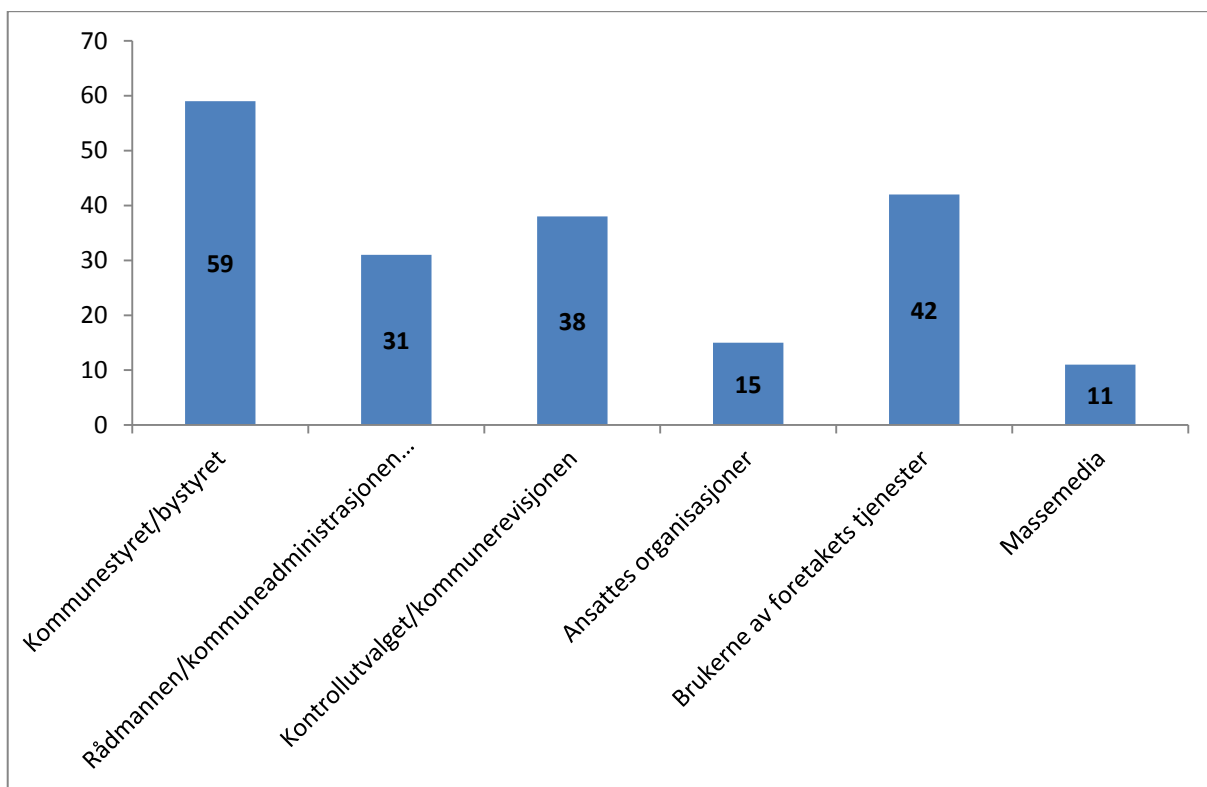
I foretaksmodellen er det en direkte linje fra kommunestyret, via styret, til daglig ledelse, mens rådmannen formelt har en avgrenset mulighet til å intervensere i denne styringslinjen. Det tilsier at kommunestyret er viktigere enn rådmannen når det gjelder innflytelse på beslutninger i foretaket. Innslaget av delegasjon innenfor rammen av foretaksmodellen kan imidlertid være så stort at kommunestyret er tappet for innflytelse til fordel for styret og foretakets daglige ledelse.

Det andre hovedperspektivet på styring er opptatt av at innflytelse på foretakene skjer gjennom samhandling mellom mange aktører og instanser, offentlige som private, og at innflytelse kan komme fra mange ulike hold. Denne formen for *governance* kan betraktes som en bestemt styringsform der beslutninger skapes i et samvirke mellom ulike, ofte likeverdige, autoritetssentra (Rhodes 1997). Makten er med andre ord spredt utover, uten noe klart politisk sentrum. I dette tilfellet vil ikke kommandolinjene være like tydelige som de foretaksmodellen baserer seg på. Det vil være et sterkere innslag av politisk-administrativ flernivåstyring og uformell påvirkning fra ulike lokale samfunnsaktører.

Vi har ikke mulighet til å undersøke relevansen av de to styringsmodellene i detalj, men vi har stilt et enkelt spørsmål til de daglige lederne om hvilke instanser som



influerer på beslutninger i foretaket. Svarfordelingene er vist i figuren nedenfor.



Figur 3.1. Hvilken innflytelse vil du si at de følgende instanser har på foretakets beslutninger? (prosentandel av daglige ledere som mener vedkommende instans har nokså eller svært stor innflytelse). Survey daglige ledere, prosent.

De to instansene de daglige lederne mener har størst innflytelse på foretakets beslutninger er *kommunestyret* på den ene siden og *brukerne* av foretakets tjenester på den andre. Forskjellen mellom vurderingene av brukernes og kontrollutvalgets/revisjonens innflytelse er imidlertid liten. At kontrollutvalget og kommunerevisjonen i mange tilfeller har innflytelse på foretakenes beslutninger er i tråd med det vi har sett tidligere i kapitlet. Slik flere informanter ga uttrykk for, fungerer kontrollutvalget og revisjonen som et «ris bak speilet» de ikke kan overse.

En tredjedel av de daglige lederne mener at rådmannen og kommuneadministrasjonen har svært stor eller nokså stor innflytelse. Også dette resultatet synes å være i tråd med det vi har sett tidligere, at rådmannen sjelden intervenserer i konkrete styresaker, men likevel utøver en viss innflytelse på foretakene. Også dette funnet harmonerer godt med intervjuene i de seks case-kommunene.

De ansattes organisasjoner og mediene tillegges liten betydning. Samme spørsmål ble i en annen undersøkelse stilt til styrene i de lokale helseforetakene (Opedal 2009). Helseforetakene er egne rettssubjekt, men det er gjort tilpasninger i helseforetaksmodellen slik at den ligger relativt nær den kommunale foretaksmodellen. Resultatene i denne undersøkelsen viser at de ansattes organisasjoner i helseforetaksmodellen, kanskje ikke så overraskende, tillegges langt høyere innflytelse enn det de ansattes organisasjoner gjør i den kommunale

foretaksmodellen (42 prosent mot 15 prosent). Brukerorganisasjonene tillegges for sin del langt lavere innflytelse på beslutninger i helseforetakene enn det brukerne har i den kommunale foretaksmodellen (17 prosent mot 42 prosent).

Mens 65 prosent av styremedlemmene i de lokale helseforetakene tilla Helsedepartementet svært stor eller nokså stor innflytelse på foretakenes beslutninger, viser denne undersøkelsen at bare 31 prosent av foretakslederne tillegger rådmannen og kommuneadministrasjonen svært eller nokså stor innflytelse. Kommunestyret tillegges for sin del større innflytelse på kommuneforetakene enn det Stortinget gjør i forhold til helseforetakene (59 prosent mot 42 prosent). Alt i alt gir disse forskjellene indikasjoner på at den kommunale foretaksmodellen fungerer etter intensjonen. Kommunestyret (og kontrollutvalget) og brukerne er de instanser som tillegges størst innflytelse.

### 3.4 Kort oppsummering

Gjennomgangen viser at foretaksmodellen som juridisk organisasjonsform primært gir generelle føringer. Innenfor modellen er det rom for lokale løsninger i tråd med varierende behov og styringsambisjoner. I kapitlet har vi sett at den mål- og resultatbaserte eierstyringen er mest utbredt. I slik sammenhenger styrer kommunestyret ved å fastsette mål- og resultatkrav, utforme vedtekter og oppnevne styremedlemmer. Dette funnet tyder på at kommunene mener en indirekte form for eierstyring er best tilpasset rammene i lovverk og instruksjer.

Den mål- og resultatbaserte eierstyringen er klart mer utbredt enn den mer direkte og hierarkiske formen for eierstyring (instruksjon, intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak mv). De av kommunene som bruker en slik eierstyring kombinerer gjerne instruksjon med å styre gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak og politisk påvirkning gjennom uformelle personkontakter. Funnene i kapittel 3 gir liten støtte til en maksimumsstrategi der mange virkemidler blir kombinert i eierstyringen.

Kapittel 3 viser videre at hele 94 prosent av de daglige lederne mener at rådmannen i nokså liten eller liten grad krever utsatt iverksettelse av saker vedtatt av styret. Et stort flertall på 83 prosent av de daglige lederne mener også at rådmannen i nokså liten grad eller liten grad stiller krav i forhold til internkontrollen i foretakene. Det betyr imidlertid ikke at rådmannen er fraværende i forhold til foretakenes styre og ledelse. Rapportering til styret tilfaller også rådmannen slik at vedkommende kan følge med i foretakets utvikling. Informantintervjuene viser at rådmannen følger med på foretakets virksomhet.

På påstanden "Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket" svarer hele 82 prosent av de daglige lederne i stor eller nokså stor grad. Disse kontrollinstansene får dermed i hovedsak et godt skussmål selv om informantintervjuene nyanserer hovedinntrykket noe. kontrollinstansene fungerer både som et "ris bak speilet" og de kan som uavhengige instanser ha en viktig rolle i å avdekke problemer og komme med råd om hvordan disse skal håndteres

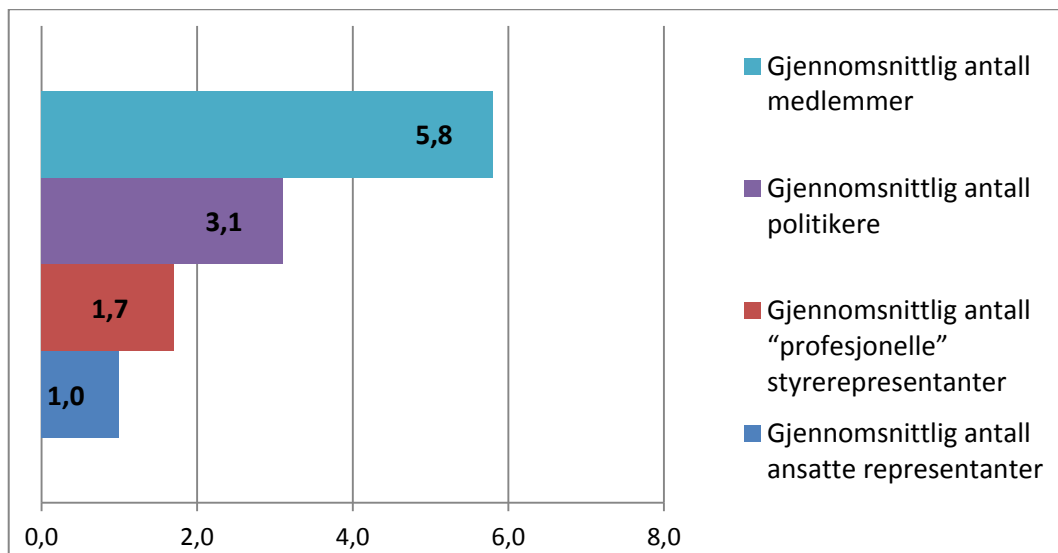
## 4 Styrets rolle og handlefriheten til styre og ledelse

I følge kommunelovens § 64 skal kommunale foretak ledes av et styre sammen med en daglig leder. Både styret og daglig leder er obligatoriske organer. Dette kapittelet tar for seg styrets og daglig leders rolle og hvordan rollene og samspillet mellom dem utspiller seg i praksis. Når begrepet “foretaksledelsen” er brukt, dreier det seg både om styret og daglig leder.

### 4.1 Styrenes sammensetning, kompetanse og åpenhet

Styrets sammensetning skal i følge kommunelovens § 65 bestå av minst tre medlemmer, men har ingen øvre grense for antall styremedlemmer. Det er kommunestyret som skal velge styret samt styrets leder og nestleder. I prinsippet kan et flertall blant de ansatte i foretaket kreve at en femtedel av styrets medlemmer og varamedlemmer velges blant de ansatte. Daglig leder, medlem av kommuneråd, medlem av fylkesråd / administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, kan ikke være medlem av styret (jf. § 65).

Spørreundersøkelsen til de daglige lederne inneholdt spørsmål om styrets sammensetning. Figur 4.1 viser for det første gjennomsnittlig antall medlemmer i styrene og for det andre gjennomsnittlig antall politikere, ansattrepresentanter og “profesjonelle styremedlemmer”. Sistnevnte kategori er styremedlemmer som verken er politikere eller ansattrepresentanter.



Figur 4.1. Styrets sammensetning (survey daglige ledere, absolutte tall).

Figuren viser et gjennomsnitt på 5,8 medlemmer i foretaksstyrene. Variasjonen strekker seg fra 3 til 12 medlemmer, men hovedvekten av foretakene har mellom 5

og 7 styremedlemmer. De fylkeskommunale foretakene skiller seg ikke fra de kommunale foretaksstyrene. Politikerne er godt representert i foretaksstyrene med 3,1 medlemmer (56 prosent er politikere i gjennomsnitt). De ansatte er representert med ett styremedlem i gjennomsnitt. Casestudien bekrefter at det er et stort innslag av politikere i styrene, men at både styrets størrelse og sammensetting varierer.

I januar 2010 trådte det i kraft nye valgbarhetsbestemmelser (kommunelovens § 65 nr. 2) som medfører at rådmannen og rådmannens stedfortreder utelukkes fra valg til styret i kommunale foretak. Dette var en lovendring som hadde til hensikt å styrke rådmannens kontrollfunksjon ovenfor de kommunale foretakene. Casestudiene viser at det ikke er entydig hvilke kriterier som faktisk legges til grunn og hvilken kompetanse som vektlegges når styremedlemmene velges. I noen av foretaksstyrene i case-kommunene deltar rådmannen som observatør.

Når det gjelder politisk representasjon er det relativt stort sprik. Enkelte av casekommunene ønsker ikke aktive politikere inn i styrene, mens andre plasserer sine mest sentrale og erfarne politikere i foretaksstyrene. For eksempel sitter ordføreren som styreleder i noen av de undersøkte foretaksstyrene, mens i andre styrer er dette vervet overlatt til "profesjonelle" fra det lokale, private næringslivet. Gjennomsnittlig antall "profesjonelle" styremedlemmer i styret er 1,7 medlemmer, eller i snitt 32 prosent av medlemmene inklusive de ansatte.

Partipolitikk er en faktor når styreposisjoner skal fordeles blant politikere, og sammensetningen av foretakets styre blir da et utfall av politisk farge og forhandlinger mellom partiene. Enkelte kommuner refererer til "en politisk kabal" som skal legges når ulike verv skal besettes og styremedlemmer skal velges.

Forholdet mellom fag og politikk i styrene er også ulikt vektet i case-kommunene, men det er en generell oppfatning om at dette forholdet bør balanseres for å sikre forsvarlig forretningsmessig drift og samtidig lokaldemokratisk styring og kontroll. Enkelte av casekommunene framhever at styremedlemmer skal ha erfaring fra tilsvarende sektor som foretaket representerer, mens andre casekommuner prøver å unngå spesifikk sektorekspertise ved valg av styrerepresentanter. Til tross for ulike strategier for kompetansesammensetning vektlegger informantene at styrene må bestå av erfarne og profesjonelle folk.

For øvrig viser dataene at kvinneandelen i styrene er ivaretatt. I gjennomsnitt er kvinneandelen på 42 prosent i foretaksstyrene.

### *Åpenhet i styrets møter*

I følge kommuneloven § 68 kan styrets møter holdes for lukkede dører dersom ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet i vedtektene. Dersom styrets møter holdes for åpne dører, skal dørene likevel lukkes dersom styret skal behandle opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Spørreundersøkelsen viser at praksis rundt møteoffentlighet er varierende. Nærmere 67 % av de daglige lederne bekrefter at de følger prinsippet om åpne dører (bortsett fra i de saker som krever stengte dører). I 33 % av foretakene holdes styremøtene for lukkede dører. Andelen av foretak som holder styremøtene for lukkede dører er noe høyere for foretak med konkurranseutsatt virksomhet sammenliknet med de som utelukkende leverer monopoltjenester i egenregi.

Casestudiene viser at erfaringene med åpne møter er ulike. Foretak som arbeider med saker av stor offentlig interesse opplever stort besøk og engasjement ved styremøtene. Dette oppleves av styremedlemmene som svært forstyrrende. De fleste foretakene i casestudien som praktiserer åpne styremøtes rapporterer imidlertid at det sjeldent er andre til stede ved styremøtene. Åpenheten blir i disse tilfellene symbolsk, men den kan motvirke spekulasjoner om at det foregår noe som ikke tåler offentlighetens lys i styrerommene.

## 4.2 Styrenes aktivitet og roller

Kommunelovens § 67 angir styrets myndighet. Foretaket ledes av styret som har myndighet til å treffe avgjørelser i alle saker som gjelder foretaket og dens virksomhet. I tillegg skal styret påse at foretaket drives i samsvar med foretakets vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett samt andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyre/fylkesting. Styrets ledelsesansvar gjelder ikke bare den rent forretningsmessige siden av foretakets virksomhet, men generelt forvaltningen av de verdier kommunen har overført til foretaket. Styrets ledelsesansvar er både en rett og en plikt og de kan ikke overføre beslutningsmyndighet i visse saker til kommunestyret.

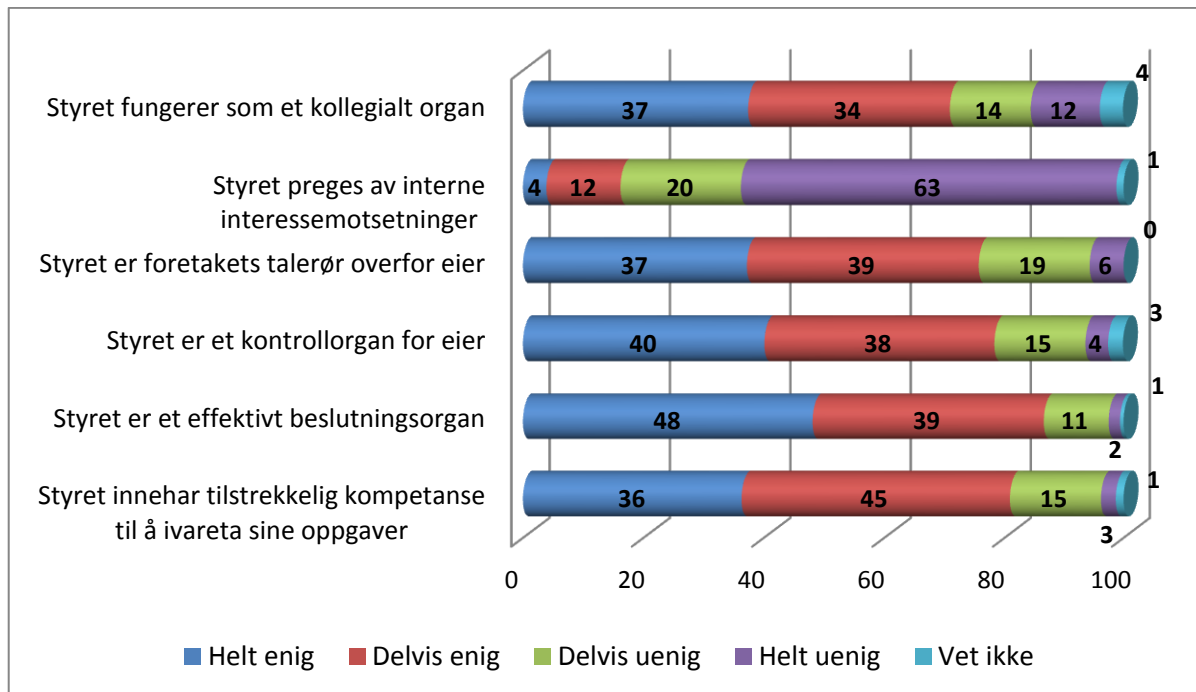
Casestudiene viser at den generelle oppfatningen om styret som styringsverktøy for kommunestyret varierer. De fleste informanter fremhever at foretaksstyret bør være et viktig styringsverktøy for kommunestyret/fylkesting og at det er en sterk forventning om lojalitet. Likevel fremheves også styrets *mellomrolle* ved at de skal være et talerør både for kommunestyret/fylkestinget og for foretaket. Hvordan denne brobyggerrollen forvaltes, hevdes av flere informanter å avhenge av hvordan styremedlemmene og styret samlet sett utøver sin rolle og i hvor stor grad kommunestyret/fylkestinget stiller krav til styret.

Som figur 4.1 viser har politikere en flertallsposisjon i mange av foretaksstyrene. Hvordan politikere som er valgt inn i styrene forvalter sin rolle, samt balanserer rollen som styremedlem og kommunestyrerepresentant, har mye å si for forholdet mellom kommunestyret og foretakets styre. I enkelte tilfeller er det liten interesse i kommunestyret for hva foretaket driver med. Når dette kombineres med politisk valgte styremedlemmer som er lite aktive, blir koplingen svak mellom kommunestyret og foretaket. Samspillet mellom kommunestyret og styret er dermed viktig for om styret er et bindeledd mellom de folkevalgte og ledelsen.

Spørreundersøkelsen viser at styret sjelden vedtar endringer i saksinnstillingene fra administrasjonen i foretaket. 63 % av respondentene sier dette forekommer sjeldent, mens 27 % mener det forekommer av og til. Kun 6 % av de daglige

lederne mener dette skjer nokså ofte. Styremedlemmene er litt mer aktive når det gjelder å sette nye saker på dagsordenen. Her svarer nærmere 20 % av de daglige lederne i foretakene at dette skjer svært ofte eller nokså ofte. 44 % mener dette skjer av og til, mens 34 % mener dette sjeldent skjer.

Figur 4.2 viser hvordan lederne av kommunale foretak vurderer styrets rolle.



Figur 4.2. Styrets rolle (survey daglige ledere, prosent).

Det er tydelig at styret betraktes som et reelt styringsorgan av de daglige lederne. Resultatene viser også at styret i stor grad fungerer som et kollegialt organ. 70 % av de daglige lederne er enige i denne påstanden. Figuren viser også at arbeidet i styrene i liten grad preges av interne interessenmotsetninger. Det tyder på et stabilt og forutsigbart arbeidsklima både internt i styret og i forhold til de daglige lederne.

Daglige ledere i foretakene betrakter styret som både et *kontrollorgan* for eier og et *talerør* for foretaket overfor eier. Dette markerer tydelig styrets dobbeltrolle som formelt mellomnivå mellom kommunestyret og daglig leder. Styret må foreta avveininger mellom hensynet til kommunestyret og hensynet til foretaket i de tilfeller hvor det er konflikt mellom disse hensynene.

Intervjuene med styrelederne for de 15 kommunale foretakene i case-studien viser at denne balansegangen sjelden oppleves som problematisk. Men informantene viser til at synspunktene i enkelte tilfeller varierer med den posisjonen de har i kommunen. Folkevalgte i kommunestyret og rådmannen kan hevde at styret er for opptatt av foretakets ve og vel, mens foretakets daglige ledelse kan synes styret er for opptatt av kommunestyrets forventninger og signaler. Av og til kan styret da havne mellom barken og veden, det blir vanskelig å tilgodese alle hensyn.

I foretaksmodellen er ikke kommunestyret stilt overfor krav om å utøve eierfunksjonen på bestemte måter. Det er ikke krav om å gjennomføre foretaksmøter som i den statlige helseforetaksmodellen, ei heller representantskapsmøter som i interkommunale selskap eller generalforsamling som i aksjeselskaper. Formelt sett er det kommunestyret som er operativt eierorgan (jf. Resch-Knudsen 2011:185). Hvis ikke kommunestyret tar dette ansvaret, kan det hende at den operative eierfunksjonen blir en oppgave for styret. Styret må altså påta seg en rolle som kommunestyret skulle ha ivaretatt. Både store og små saker som angår eierstyringen kan dermed bli en oppgave for styret.

Når det gjelder den siste påstanden i figur 4.2, oppfatter daglige ledere at det stort sett er tilstrekkelig kompetanse i styret til å ivareta sine oppgaver. Svært mange av foretakene har et politiker-dominert styre, og resultatet kan tolkes som at disse har den kompetanse som trengs for å styre og lede foretakene.

Intervjuene i case-kommunene viser at enkelte av politikerne i foretaksstyrene opplever det som problematisk å skifte mellom en "kommunestyrehatt" og en "foretaksstyrehatt". På den ene siden skal de gjøre prioriteringer i kommunestyret til beste for kommunen som sådan. På den andre siden kan de føle en sterk lojalitet overfor det foretaket de er satt til å lede og styre. I noen tilfeller kan dette gi opphav til rollekonflikter som det i stor grad er opp til den enkelte å løse.

### 4.3 Handlefriheten til styre og daglig ledelse

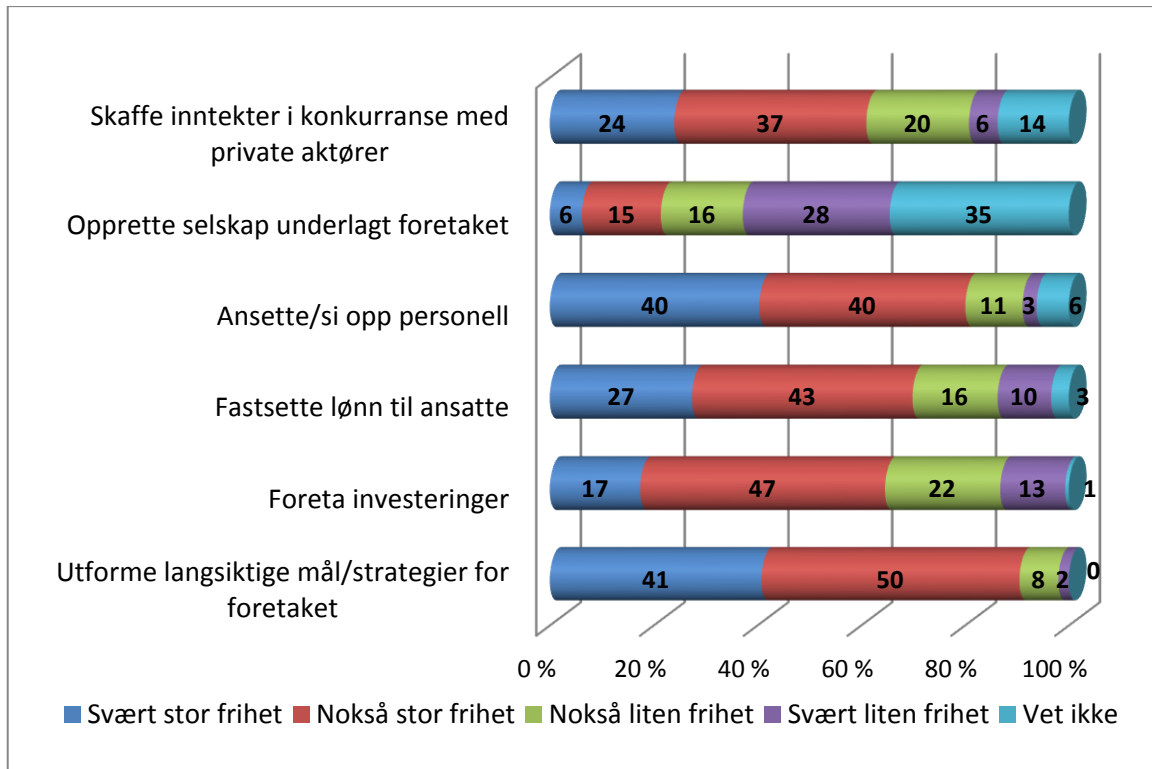
Styret og ledelsens handlefrihet handler om foretakets autonomi og styring i praksis. Vi antok i utgangspunktet at det ville være stor variasjon mht. eiernes styringspraksis og foretakenes handlefrihet. I forarbeidet til kommunelovens kapittel 11<sup>1</sup> legges det opp til at kommunale foretak og fylkeskommunale foretak skal ha en forholdsvis selvstendig rolle innenfor kommunen/fylkeskommunen.

Gjennom bestemmelsene i kommuneloven søker lovgiver å legge til rette for en struktur som ivaretar ønsket om kommunal styring og kontroll samtidig som foretakets styre og ledelse gis et nødvendig forretningsmessig handlingsrom. Ledelsen i kommunale/fylkeskommunale foretak er ment å ha et større handlingsrom enn ledelsen i kommunale enheter som etater og virksomheter. Det er med andre ord en "balansert" styring som skal utøves i og ovenfor foretakene.

Spørreundersøkelsen til daglige lederne inneholdt flere spørsmål om hvordan de opplever styrets og ledelsens handlefrihet på ulike områder (jf. figur 4.3).

---

1 Ot.prp.nr 53 (1997-1998) Om lov om interkommunale selskaper og lov om endring i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt selskap).



Figur 4.3. Styret/daglig ledelses handlefrihet (survey daglige ledere, prosent).

Når det gjelder handlefrihet til å skaffe inntekter i konkurranse med private aktører rapporterer i overkant av 60 % at styret og daglig ledelse har svært /nokså stor frihet til å gjøre dette, mens 25 % opplever at de har begrenset frihet. Svarene på dette spørsmålet henger i stor grad sammen med om foretaket har konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til de monopoltenester foretaket yter til eier. De som har konkurranseutsatt virksomhet har følgelig større frihet (80 %) enn de som ikke har konkurranseutsatt virksomhet (37 %).

Styret og daglig leder har liten handlefrihet når det gjelder å opprette selskap underlagt foretaket. For mange har nok dette ikke vært et relevant tema, noe som forklarer den høye andelen "vet ikke" svar.

To tredjedeler av de daglige lederne rapporterer at de har svært stor eller nokså stor handlefrihet knyttet til ansettelser/oppsigelser, lønnsfastsettelse, utforming av mål og strategier samt å foreta investeringer. Av disse skiller "frihet til å foreta investeringer" seg noe ut ved at 35 % her mener de har liten handlefrihet.

De daglige lederne fikk også et spørsmål om foretaket er delegert fullmakt fra kommunestyret til å fatte forvaltningsvedtak (enkeltvedtak/forskrifter). Alt i alt rapporterer 66 % av foretakslederne at de er delegert fullmakter fra kommunestyret til å kunne fatte forvaltningsvedtak, mens om lag 20 % ikke har denne muligheten. De fikk også et spørsmål om styret/daglig ledelse har tilstrekkelig handlefrihet til å kunne realisere foretakets formål. På dette spørsmålet svarte 65 % av de daglige lederne at de har tilstrekkelig handlefrihet.



Kun 3 % svarte at de ikke har tilstrekkelig handlefrihet, mens 31 % svarte "både og". Resultatene kan tyde på at en del av de daglige lederne opplever utfordringer i forhold til intensjonen om en balansert styring, noe som påvirker foretaksledelsens oppfattelse av det armslaget de har i ulike saker.

### *Foretaksfrihet eller politisk styring?*

Avslutningsvis i dette kapitlet viser vi resultatene av en korrelasjonsanalyse der vi undersøker om det er sammenhenger mellom måten kommunestyret utøver sin eierstyring på og handlefriheten styret og daglig leder har til å kunne realisere foretakets formål. Her har vi korrelasjonstestet påstandene i tabell 3.2 i forrige kapittel og påstanden i spørreundersøkelsen om styret/daglig ledelse har tilstrekkelig handlefrihet til å kunne realisere foretakets formål (jf vedlegg 1).

*Tabell 4.1. Korrelasjonstest (Pearson) mellom måter kommunestyret/bystyret styrer på og handlefriheten styre og daglig ledelse har til å realisere foretakets formål.*

Kommunestyret/bystyret.....	Har styret/daglig ledelse etter din mening tilstrekkelig frihet til å kunne realisere foretakets formål?
....styrer gjennom å fastsette mål- og resultatkrav	0,181*
....styrer gjennom detaljerte vedtekter	-
....styrer gjennom bevisst oppnevning av styremedlemmer	-
....styrer gjennom uformelle personkontakter	-
....styrer gjennom å instruere styret	-0,276**
....styrer gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker	-0,402**
....styrer gjennom omgjøring av styrevedtak	-0,360**
....overlater til styret å føre kontroll med foretaket	-

\*=signifikant på 0,05 nivå, \*\*=signifikant på 0,01 nivå.

Tabellen viser at påstandene om direkte bruk av styringsverktøy (instrukser, intervensjon i enkeltsaker og omgjøring av styrevedtak) er negativt korrelert med daglige lederes svar på spørsmålet om styre/ledelse har tilstrekkelig frihet til å kunne realisere foretakets formål. Sagt på en forenklet måte: Styres det på en direkte og hierarkisk måte kan det gå utover foretaksledelsens frihet til å kunne realisere formålet til foretaket. Det er et spørsmål om enten eller.

Når det gjelder de indirekte måtene å utøve eierstyring på (mål- og resultatstyring, bruk av vedtekter, bevisst oppnevning av styremedlemmer) er det bare en signifikant sammenheng. Påstanden "kommunestyret/bystyret styrer gjennom å fastsette mål- og resultatkrav" korrelerer signifikant med påstanden om at foretakets styre og daglige ledelse har tilstrekkelig frihet til å kunne realisere

foretakets formål. Sammenhengen er positiv, og kan tolkes som at mål- og resultatstyring er positivt forbundet med det å gi tilstrekkelig frihet til styret og daglig ledelse slik at denne kan realisere foretakets formål.

#### 4.4 Kort oppsummering

Gjennomsnittlig antall styremedlemmer i de kommunale foretakene er 5,8 medlemmer, hvorav gjennomsnittlig 3,1 av disse er politikere (56 prosent). Alle foretakene rapporterer om politikere i styret. Politikerne rekrutteres inn i styret ut fra kommunestyrets partipolitiske sammensetning og deres politiske erfaring. At styremedlemmene opptrer profesjonelt fremheves som det viktigste kriterium. Selv om rekrutteringen av styremedlemmer i stor grad er partikontrollert, er det ikke slik at partimotsetningene dominerer i styrene. Konsensus preger arbeidet.

Studien viser at styret er et viktig bindeledd og har en viktig samlende funksjon som nivå mellom kommunestyret og foretaksledelsen. Utfordringen er imidlertid å finne en god balansering av det doble mandatet styrene har. Styret er både et *kontrollorgan* for eier og et *talerør* for foretaket overfor eier. Styret må balansere mellom hensynet til kommunestyret og hensynet til foretaket i de tilfeller hvor det er konflikt mellom disse hensynene. Intervjuene med styrelederne i case-kommunene viser at denne balansegangen sjelden oppleves som problematisk.

Styrets rolle og funksjon avhenger av hvordan denne balansen fungerer, noe som ser ut til å ha sammenheng med hvordan styret er satt sammen og forvaltes av de valgte representantene og hvilke krav kommunens politikere stiller til de politiske styremedlemmene. Styrene kan ta en aktiv eller en passiv styrerolle, hvorav den passive styrerollen kan føre til et dekopling av styringslinjen mellom de folkevalgte og daglig leder. Et aktivt styre vil fungere som brobygger mellom daglig leder og det politiske nivået. Utfordringen for enkelte av politikere i styrene, er å være tydelige på når de har "foretakshatten" på og når de har "kommunestyrehatten" på.

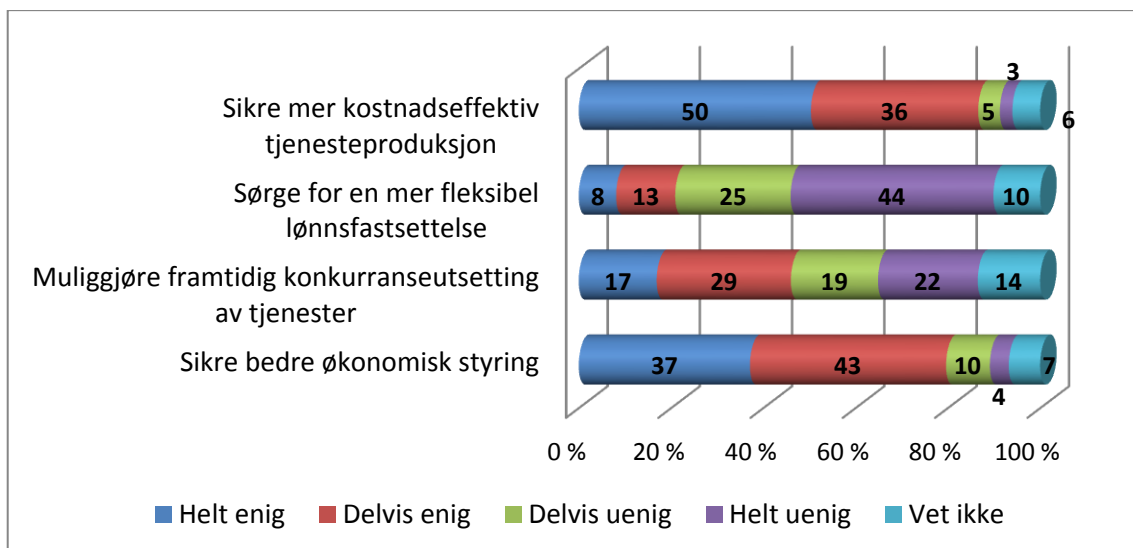
## 5 Motiv, effekter og utviklingsbehov

Dette kapittelet tar for seg hva som ligger bak etableringen av foretakene og hvorvidt organisasjonsformen innfrir forventningene om både å realisere virksomhetens formål og å ivareta en balanse mellom demokratisk-politisk styring og effektiv tjenesteproduksjon. Kapittelet forteller også om styrker og svakheter ved modellen. Dette er erfaringer som gir grunnlag for å vurdere behovet for videreutvikling av foretaksmodellen i kommunene.

### 5.1 Motiver for å opprette foretak i kommunene

Hva som er kommunenes motiv for å etablere foretak, er viktig for å forstå hva de ville med foretakene. Motivene, og dermed forventningene, kan da ses i sammenheng med hvilke effekter ulike aktører mener foretaksmodellen har hatt.

I undersøkelsen spurte vi de daglige lederne om hvilke motiv som lå bak etableringen av foretaket. Figur 5.1 viser relevansen av ulike tenkelige motiver.



Figur 5.1. Motiver for å etablere foretak (survey daglige ledere, prosent).

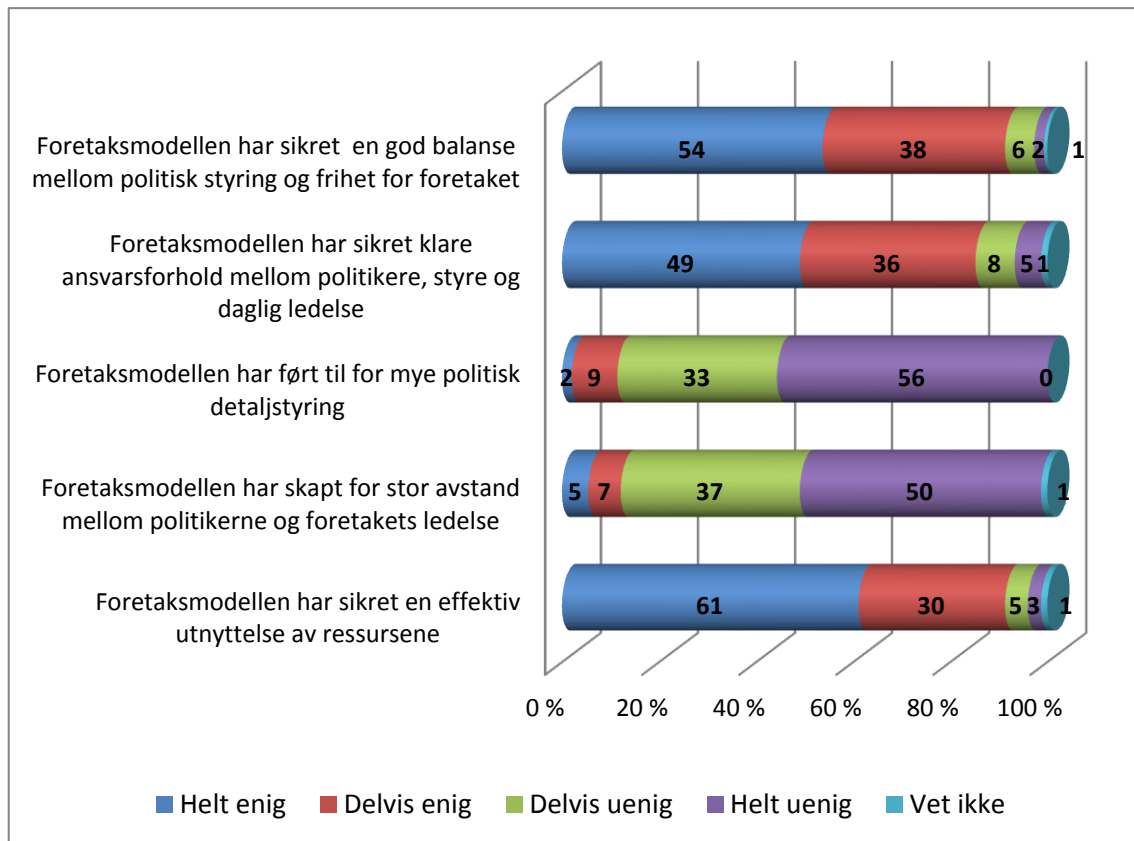
Figuren viser at det å sikre en kostnadseffektiv tjenesteproduksjon, samt en bedre økonomisk styring, har vært de viktigste motivene bak etableringen av foretak. Det å muliggjøre framtidig konkurranseutsetting, samt sørge for en mer fleksibel lønnsfastsettelse, er begrunnelser som i mindre grad støttes. Lederne i de største foretakene er imidlertid mer enige i disse siste motivene enn lederne i de små. Den høye andelen "vet ikke" svar på spørsmålene, har sannsynligvis med at nåværende daglig leder ikke var involvert i etableringen av foretaket.

Motivene kan tolkes som et uttrykk for hva kommunene ville med foretaks-etableringen. Vi spurte de daglige lederne hvor velegnet de mener foretaks-

modellen er i forhold til å realisere formålet med den virksomheten de leder (jf. spørsmål 26 i spørreundersøkelsen). Resultatene viser at de daglige lederne oppfatter foretaksmodellen som svært velegnet (60 %) eller nokså velegnet (35 %) til å realisere formålet med virksomheten de leder. Kun 4 % mener modellen ikke er velegnet. I figur 5.2 i avsnittet nedenfor, framgår det ellers at over 90 prosent av de daglige lederne er enige i påstanden om at "Foretaksmodellen har sikret en effektiv utnyttelse av ressursene". Dette tyder på at de daglige lederne har positive erfaringer med ressursutnyttelsen i foretaket.

## 5.2 Balanse mellom politisk styring og foretaksfrihet?

Intensjonen med foretaksmodellen er som før nevnt en balanse mellom politisk styring og foretaksfrihet som både sikrer gjennomslag for politiske hensyn og prioriteringer og som sikrer at foretaket har rammevilkår som gir rom for en profesjonell og forretningsmessig drift. Dette kan være en utfordrende balanse der både lovverket, den formelle organiseringen og lokale forhold kan spille inn.



Figur 5.2. Foretaksmodellens effekter på politisk styring og lokaldemokrati (survey daglige ledere, prosent)

Svarfordelingene i figuren uttrykker en generell tilfredshet med balansen mellom politisk styring og frihet for foretaket blant foretakenes daglige ledere. 92 % av lederne er enig / delvis enig i at det er sikret en god balanse mellom politisk

styring og frihet for foretaket. 85 % av lederne er enige i at denne balansen har sikret klare ansvarsforhold mellom politikere, styret og daglig ledelse. Kun 11 % av foretakslederne er enige i at foretaksmodellen har ført til for mye politisk detaljstyring, mens 12 prosent er enige i at foretaksmodellen har skapt for stor avstand mellom politikere og foretakets ledelse. Alt i alt tyder ikke disse resultatene på at det er alvorlige utfordringer i dette balanseforholdet.

Bildet blir noe mer nyansert i casestudiene hvor styreledere, politikere og representanter for kommuneadministrasjonen ble intervjuet. Også her trekkes foretaksmodellen frem som nyttig og klargjørende i forhold til roller og ansvar. Enkelte av de folkevalgte mener foretaksmodellen har ført til at de kommer tettere på og i sterkere inngripen med foretakets virksomhet, enn da tjenestene var organisert etter etatsmodellen og underlagt rådmannens styring og kontroll. I tillegg uttrykkes det i flere kommuner at det nå er større bevissthet rundt bruk av foretaksmodellen. Økt bevissthet gjør at de nå opplever bedre rolleforståelse både hos politikere, styre, daglig leder og administrasjon. I tillegg til det har modellen skapt en mer overordnet og strategisk tilnærming til foretakets tjenesteområde.

Det er imidlertid flere eksempler fra case-kommunene hvor det har oppstått uklarheter i enkeltsaker eller i situasjoner hvor det er politisk misnøye med foretakets styre og daglige ledelse. I tilfelle store budsjettunderskudd i foretaket, kan politikerne ha forlangt skjerpet rapportering, hyppigere møtevirksomhet og tettere oppfølging av foretaket enn det ansvarsfordelingen skulle tilsi. Det kan også være saker hvor de folkevalgte mener foretakets styre og ledelse har truffet vedtak som de er uenige i. Da kan politikerne velge å intervensere i selv om det bryter med myndighetsfordelingen mellom de folkevalgte, styret og daglig ledelse. Men om eksemplene er flere, så er det som oftest snakk om bestemte saker og situasjoner som ikke gir et dekkende bilde av hva som er normalsituasjonen i kommunen.

Utfordringene som trekkes frem i intervjuene er kombinasjonen av forretningsdrift og politikk. Spesielt er det rollehåndteringen til politikerne som fremheves. I enkelte tilfeller betyr det et for stort politisk engasjement, mens i andre sammenhenger er det manglende politisk engasjement som skaper utfordringer. Innslaget av erfarne styremedlemmer synes å være viktig for å få til en hensiktsmessig balanse mellom forretning og politikk. Mindre kommuner med små politiske miljø kan bli sårbare i denne sammenheng.

En annen utfordring som i noen grad gjør seg gjeldende, er at enkelte rådmenn opplever det som utfordrende å måtte forholde seg til foretakenes styre og ledelse uten å være et formelt ledd i styringslinjen mellom kommunestyre, styre og daglig leder. Noen av rådmennene peker på at det må være fleksibilitet med hensyn til relasjonen mellom styret og rådmannen. Til tross for enkelte utfordringer, mener de fleste av de intervjuede politikerne, rådmennene, styrelederne og daglige lederne, at foretaksmodellen fungerer godt i skjæringsfeltet mellom lokalt folkestyre og kommunal forretningsdrift.

### 5.3 Oppslutning om og behov for videreutvikling av foretaksmodellen?

Erfaringene med foretaksmodellen og dens konsekvenser for folkevalgt styring og ressurseffektivitet, danner grunnlag for en generell vurdering av modellen. Vi spurte de daglige lederne i surveyen, samt informantene i case-kommunene, om hvor støtt foretaksmodellen står i kommunen og om de hadde tanker rundt videreutvikling av de juridiske og organisatoriske rammene for modellen.

Tabell 5.1 viser hvorvidt det er opprettet organer i kommunen/fylkeskommunen som ivaretar koplingen mellom foretaket og kommunestyret. Stadig flere områder av kommunenes tjenesteproduksjon organiseres gjennom andre organiseringsmodeller enn en tradisjonell etatsstruktur (Hovik og Stigen 2008). Dette kan utløse behov for nye koordineringsenheter som skal samordne forholdet mellom politikerne og mer eller mindre fristilte virksomheter i kommunen.

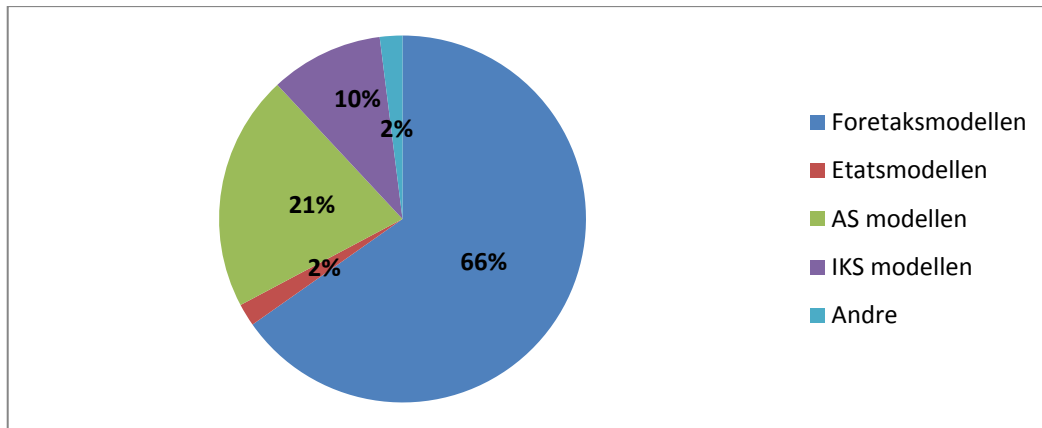
*Tabell 5.1. Behov for eiersekretariat / utvalg som forbereder saker fra foretaket (survey daglige ledere, prosent).*

	Ja	Nei	Vet ikke
Er det opprettet et eiersekretariat / utvalg som forbereder saker fra foretaket som krever politisk behandling?	15 %	81 %	4 %
Bør det etter din mening opprettes en slik enhet?	24 %	58 %	18 %

Tabellen viser at 15 % av kommunene har opprettet et eiersekretariat/utvalg som forbereder saker eller koordinerer samhandlingen mellom foretaket og det politiske nivået. 24 % av de daglige lederne mener det bør opprettes en slik enhet.

Det synes å være stor tilfredshet på kommunenivå med valget av foretaksmodellen. Kun to prosent av de daglige lederne for foretakene rapporterer om at det er gjort vedtak i kommunen om å omgjøre foretaket til enten etat, interkommunalt selskap/samarbeid eller aksjeselskap.

Foretakenes daglige ledere ble også spurt om hvilken organisasjonsmodell de ville valgt for virksomheten de leder om de fritt kunne velge organisasjonsmodell.



Figur 5.3. Hva ville du valgt om du fritt kunne velge organisasjonsmodell for virksomheten du leder? (survey daglige ledere, prosent).

To tredjedeler av de daglige lederne ville valgt foretaksmodellen som nå. 21 prosent av de daglige lederne ville valgt en aksjeselskapsmodell, mens 10 prosent ville valgt interkommunalt selskap/annen form for interkommunalt samarbeid. Kun 2 prosent ønsker å omgjøre foretaket til en etat i kommunen.

Også informantene i case-kommunene ble spurt om det var endringer på gang i kommunen, og i så fall hva slags endringer som ville komme. I den grad informantene kunne rapportere om endringer, var det mer snakk om justeringer (vedtektsendringer, endret sammensetning av styret, gjennomgang av delegasjonsfullmakter). Ikke noen av case-kommunene stod foran grunnleggende endringer som å skifte fra foretaksmodellen til andre former for organisering.

#### 5.4 Kort oppsummering

Kapittel 5 har redegjort for motiver bak etableringen av kommunale foretak og hvilke konsekvenser foretaksmodellen har på balanseforholdet mellom politisk styring og foretaksfrihet og på ressursutnyttelsen i foretakene. De viktigste motivene synes å være ønsket om en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og bedre økonomisk styring. Mindre viktige har hensynene til fleksibel lønnsdannelse og framtidig konkurranseutsetting vært.

Slik de daglige lederne opplever det, og de vi har intervjuet i case-kommunene, er det i de fleste tilfeller oppnådd en hensiktsmessig balanse mellom hensynet til politisk styring og frihet for foretakets styre og ledelse. Slik de daglige lederne vurderer det, fører foretaksmodellen verken til for mye politisk detaljstyring eller til for stor avstand mellom de folkevalgte og daglig ledelse. Ansvarsforholdene mellom politikerne, styret og daglig ledelse oppleves å være klare.

Likevel peker det seg ut enkelte utfordringer med hensyn til balansen mellom foretaksfrihet og hensynet til politisk styring. For det første gjelder dette utforming av den politiske eierskapsrollen: Hvor aktiv skal den være? Hvor oppmerksomme skal de folkevalgte være i forhold til foretakene? Og hvis de er medlemmer i et

foretaksstyre, hvordan sikre at både rollen som folkevalgt i kommunestyret og som styremedlem ivaretas uten at det blir sådd tvil om hvilken hatt vedkommende til en hver tid bærer? For det andre er det visse uklarheter i forholdet mellom styret og rådmannen: Skal rådmannen unngå helt å blande seg inn i styringslinjen mellom folkevalgte, styre og foretaksledelse eller vil det gå utover det ansvar rådmannen har for kommunens samlede virksomhet?

Studien viser likevel stor tilfredshet blant de daglige lederne med hvordan foretaksmodellen fungerer. Også hovedinntrykket fra informantintervjuene er en utbredt tilfredshet med foretaksmodellen. Den anses som et velegnet virkemiddel for å realisere formålet med foretakets virksomhet. I den grad det er ønske om endringer, er det i favør av aksjeselskapsformen eller interkommunale samarbeidsløsninger heller enn tilbakeføring til etatsmodellen.



## 6 Oppsummering, teoretisk drøfting og forskningsbehov

### 6.1 Oppsummering av funn

Den kommunale foretaksmodellen er inspirert av 1990-tallets ideer om administrativ fristilling og mål- og resultatstyring. Det har igjen konsekvenser for hvordan foretaket blir styrt. Relativt mye ansvar er i modellen overlatt til styrer og daglig ledelse. Eierstyringen er forventet å skje i tråd med et politisk ansvar for å utforme mål og strategier og foreta resultatkontroll, mens ansvaret for iverksetting av politiske vedtak og driftsmessige saker er delegert til foretaksstyre og -ledelse.

En overordnet problemstilling i denne kartleggingen og analysen av kommunale foretak er å belyse konsekvensene for folkevalgt styring og kontroll. Vi har i den sammenheng undersøkt følgende delproblemstillinger: a) Hvor mange kommunale foretak fins det i kommune-Norge og hva slags type virksomhet er foretaksorganisert? b) Hva slags formelle styringsinstrumenter har de folkevalgte til rådighet i sin eierstyring? Brukes instrumentene i praksis? c) Hva slags roller og handlefrihet har foretaksstyret og daglig ledelse? d) Hva slags effekter har foretaksmodellen på balansen mellom politisk styring og foretaksfrihet? Er det behov for å videreutvikle modellen? Vi har først oppsummert våre funn i forhold til hver av disse delproblemstillingene. Deretter har vi drøftet de empiriske observasjonene i lys av den teoretiske tilnærmingen vi skisserte i innledningen.

Totalt var det i 2012 224 kommunale foretak i Norge, fordelt på 213 kommunale foretak og 11 fylkeskommunale foretak. I 2006 var det 216 foretak, noe som indikerer en svak økning over tid. Den kommunale foretaksmodellen holder dermed stand selv om det de siste 10 årene er blitt lagt ned 90 foretak i kommune-Norge. Foretakene hadde i 2011 ca. 6120 ansatte. I tallet inngår kun ansatte i selve foretakene, ikke ansatte i eventuelle underliggende selskap der foretaket ivaretar kommunens eierinteresser. Til sammen hadde de kommunale og fylkeskommunale foretakene i 2012 72 underliggende selskaper.

I alt 139 kommuner har etablert ett eller flere kommunale foretak. Større kommuner (over 20 000 innbyggere) er mer tilbøyelige til å opprette foretak enn mindre kommuner (mindre enn 3000 innbyggere). Flest kommunale foretak finner vi i Nordland, Rogaland og Møre og Romsdal og i større by-kommuner. Når det gjelder tjenestesektor, er det i sektorene "teknisk" og "kultur, natur og næring" vi finner flest foretak. Innenfor "administrasjon" fins det ingen foretak, mens det er 15 kommunale foretak på områdene "undervisning" og "helse og sosial".

Når det gjelder økonomi hadde gjennomsnittsforetaket i 2010 en omsetning på 49,7 millioner kroner. Dette tallet inkluderer økonomisk omsetning i eventuelle underliggende selskaper. 70 prosent av foretakene må selv dekke eventuelle underskudd. Rundt 30 prosent av foretakene får et eventuelt underskudd helt eller delvis dekket av kommunen, mens om lag 30 prosent helt eller delvis overfører eventuelle overskudd til kommunen. Mer enn halvparten av foretakene forholder

seg til økonomiske resultatkrav fra eier. Av disse oppnådde 77 prosent et økonomisk resultat i samsvar med kravet. Mer enn halvparten av foretakene har konkurransevirkosomhet i tillegg til de "monopol-tjenester" foretaket yter til eier.

De mest utbredte *formelle styringsinstrumentene* er bruk av vedtekter, mål- og resultatkrav, øremerking av budsjettmidler og regelmessig evaluering av resultatoppnåelse. I forhold til *styringspraksis* er indirekte mål- og resultatstyring langt mer utbredt enn en direkte og hierarkisk form for eierstyring (instruksjon, intervensjon i enkeltsaker, omgjøring av styrevedtak mv). Den indirekte eierstyringen samsvarer i høy grad med de mest vanlige måtene å styre foretak og selskap på. Det er en form for politisk eierstyring som legger rammene for foretakenes styre og ledelse, men unngår detaljstyring av driften. Politikerne må altså gi slipp på noe av kontrollen mot å oppfylle målet om å gi foretaksledelsen større frihet til å kunne effektivisere og utvikle virksomheten.

Rådmennene bruker i liten grad den myndighet de har til å kreve utsatt iverksettelse av saker vedtatt i foretaksstyret. Det betyr imidlertid ikke at rådmannen står på sidelinjen i forhold til styre og daglig ledelse. Rapportering til styret tilfaller også rådmannen slik at han eller hun kan overvåke foretakets utvikling. Kontrollutvalget og kommunerevisjonen får godt skussmål av de daglige lederne i foretakene. Hele 82 prosent er enige i påstanden om at "Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket".

I gjennomsnitt har foretakenes *styres* 5,8 medlemmer. Andelen folkevalgte er på 56 prosent og rekrutteringen av medlemmer og sammensetningen av styret er i stor grad styrt av de politiske partiene (en del av den politiske kabalen). Kvinneandelen er på 42 prosent og over to tredjedeler av styrene holder sine møter for åpne dører. Studien viser at styret er et viktig bindeledd og har en viktig samlende funksjon som nivå mellom kommunestyret og foretaksledelsen. Styret er både et *kontrollorgan* for eier og et *talerør* for foretaket overfor eier. Innenfor rammene av kommunestyrets eierstyring har styret og daglig leder relativt stor handlefrihet. Mer enn to tredjedeler av de daglige lederne mener de har tilstrekkelig handlefrihet til å realisere foretakets formål.

Det er utbredt enighet blant aktører i kommunene og foretakene om at foretaksmodellen sikrer effektiv utnyttelse av ressursene og en god balanse mellom hensynet til politisk styring og frihet for foretaksledelsen. Modellen synes verken å føre til for mye politisk detaljstyring som en integrert del av kommunen eller til for stor avstand mellom politikerne og foretakets ledelse. Slik 85 prosent av de daglige lederne i foretakene ser det, har foretaksmodellen sikret klare ansvarsforhold mellom politikerne, styret og daglig ledelse.

Foretaksmodellen har bred støtte blant de daglige lederne. 95 prosent av de daglige lederne mener at modellen er svært eller nokså velegnet i forhold til å realisere formålet med virksomheten de leder. I den grad det er ønske om å endre denne organisasjonsformen, er det i favør av aksjeselskapsformen eller interkommunale samarbeidsløsninger heller enn tilbakeføring til etatsmodellen. En fjerdedel av de daglige lederne ønsker at det blir opprettet et eiersekretariat/utvalg som kan forberede saker som krever politisk behandling.

## 6.2 Teoretisk drøfting av de empiriske funnene

Som vi så i teorijennomgangen i kapittel 1, vil utforming og faktisk bruk av den kommunale foretaksmodellen ha betydning for hvilke konsekvenser den får for politisk styring og lokaldemokrati. Et optimistisk perspektiv på foretaksmodellen er at den er et *columbi egg*: Den muliggjør politisk styring for å sikre gjennomslag for partipolitiske hensyn og likhetshensyn samtidig som den gir frihet for foretaksledelsen slik at den kan effektivisere og utvikle virksomheten. Betingelsen for å oppnå disse tilsiktede effektene er en klar ansvars- og rollefordeling mellom de folkevalgte, styret og foretaksledelsen. Politikerne har ansvar for å fastsette mål og resultatkrav og føre kontroll med foretakets resultatoppnåelse, mens styre og ledelse har ansvaret for å finne de rette virkemidlene i forhold til driften.

Den kommunale foretaksmodellen inneholder mange muligheter for folkevalgt styring. Det er en modell som både trekker veksler på de styringsverktøy som selskapsformen byr på (utforming av mål og resultatkrav, eierskapsmelding, selskapsstrategi, vedtekter, avtale/oppdragsbrev, oppnevning av styrever, faste eiermøter, rapportering, tilsyn og kontroll) med enkelte av de styringsverktøy som ligger i etatsmodellen (fastsetting av budsjett i kommunestyret, instruksjonsmyndighet og saksgang og innsyn i foretakene regulert i forvaltningslov og offentlighetslov). I utgangspunktet finnes det derfor både indirekte og direkte virkemidler i "verktøykassen" til de folkevalgte. Det avgjørende er hvor aktive eller passive de folkevalgte er i styringen av foretakene.

Det er flere empiriske holdepunkter for at foretaksmodellen fungerer som et columbi-egg eller en pluss-sum-løsning som ivaretar ulike hensyn og behov. Det ene holdepunktet er at den indirekte mål- og resultatbaserte eierstyringen av de kommunale foretakene er mest utbredt. I disse tilfellene styrer kommunestyret ved å fastsette mål- og resultatkrav, utforme vedtekter og oppnevne styremedlemmer. Dette funnet tyder på at kommunene mener en indirekte form for eierstyring er best tilpasset de rammer som ligger i lovverket. Det andre holdepunktet er at den indirekte formen for eierstyring ser ut til å ivareta hensynet til handlefrihet for styre og daglig ledelse. De har armslag i forhold til ulike typer virkemidler (investeringer, rekruttering, avlønning mv.), men også til å utforme mål og strategier for foretakets utvikling. Det tredje holdepunktet er stor tilfredshet blant aktørene om at foretaksmodellen bidrar til å effektivisere ressursbruken i tjenesteytingen, skape ryddige ansvarsforhold og en god balanse mellom politisk styring og frihet for ledelsen. Alt i alt synes disse observasjonene å støtte oppunder en konklusjon om at foretaksmodellen i mange tilfeller ivaretar hensynet både til folkevalgt styring og hensynet til frihet for foretaksledelsen.

Det fins to fallgruver som kan hindre at foretaksmodellen fungerer som et forvaltningspolitisk columbi egg, nemlig autonomifellen og overstyringsfellen. *Autonomifellen* innebærer at de folkevalgte passiviseres gjennom utstrakt styringsallokering til styre og daglig ledelse. Førersetet overlates da til foretaksledelsen uten at kommunestyret utvikler styringsverktøy som kan gi dem en hånd på rattet. Denne minimumsstrategien (styring på distanse) fra de folkevalgtes side vil føre til en dekopling mellom kommunestyret og styret for

foretaket. Det representative demokratiet mister dermed sin kraft fordi det oppstår brudd i styringskjeden mellom velgere, folkevalgte og foretaksstyrene. Åpenhet eller lukkethet overfor omverdenen vil ha betydning for om ulike samfunnsgrupper kan se styret og ledelsen i kortene, eksempelvis brukere, ansatte, medier og kontrollorganer. Den mest ytterliggående utgaven av autonomifellen, er fravær av både folkevalgt styring gjennom det representative demokratiet og deltakelse og innsyn ivaretatt gjennom et mellomvalgsdemokrati der ulike samfunnsgrupper influerer på foretakets beslutninger.

Autonomifellen synes alt i alt å få nokså begrenset empirisk støtte. I en eller annen forstand, enten ved direkte eller indirekte styringsinstrumenter, er styre og daglig ledelse adressat for kommunestyrets styring og kontroll. En viss støtte til autonomifellen kan imidlertid ligge i at 79 prosent av de daglige lederne er enige i påstanden om at kommunestyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket.

I den grad kommunene har valgt en passiv eierstyring, skyldes det først og fremst at de folkevalgte har tillit til styrene og overlatt mye av kontrollansvaret til disse. Uten en slik tillit ville ikke foretaksmodellen kunne fungere etter intensjonene. Det gjør at styret for foretaket får en svært sentral rolle i modellen, som et bindeledd som holder styringslinjen mellom "topp" og "bunn" sammen. Funnene i denne studien tyder på at styrene både har tatt på seg en *kontrollrolle for eier* overfor foretaket og en *talerørsrolle på vegne av foretaket* overfor eier og kommunestyre.

I tillegg har relativt vid handlefrihet på en rekke områder gjort det mulig for styrene og innta en strategisk, retningssskapende rolle. Styrets rolle som bindeledd betyr at valg av styremedlemmer har betydning i tillegg til hvordan styremedlemmene og styreleder velger å forvalte sin rolle. Spesielt gjelder dette de politiske styremedlemmene som representerer eierne. Disse representantene innehar en dobbeltrolle hvor de på den ene siden representerer kommunen som helhet, mens de på den andre siden skal ivareta foretakets interesser. Denne dobbeltrollen kan oppfattes som utfordrende, og hvordan den håndteres påvirker balansen mellom foretakets autonomi og politisk styring.

Sett i forhold til de formelle kravene til foretaksmodellen, vil *overstyringsfellen* oppstå som følge av at de folkevalgte intervenserer i både store og små saker i den tro at det gir sterkere folkevalgt styring og større gjennomslag for partipolitiske prioriteringer. Politikken blir allestedsnærværende noe som fører til at ansvarsforholdene mellom de folkevalgte, styret og ledelsen pulveriseres. Resultatet av politisk "overstyring" behøver ikke nødvendigvis bety et demokratisk overskudd, men kun at noen av de politiske målene blir nådd. Foretaksledelsens ansvar for å effektivere driften gjennom fleksibel bruk av virkemidler kan bli skadelidende om de folkevalgte velger å detaljstyre virkemiddelbruken. Et slikt perspektiv på overstyring impliserer en klar trade-off mellom styring og autonomi. Setter kommunestyret seg i sentrum, slik det representative demokratiet tilsier, betyr det lite handlefrihet for foretaksledelsen.

Heller ikke overstyringsfellen får noen sterk empirisk støtte. Det er lite som tyder på at kommunestyrene kombinerer direkte og indirekte styringsvirkemidler i sin eierstyring. Enten benyttes indirekte virkemidler (mest utbredt), eller så brukes

direkte virkemidler. Sistnevnte virkemiddelbruk virker negativt inn på handlefriheten til styret og daglig ledelse. I sum kunne en kombinerende av direkte og indirekte styringsvirkemidler også ha bikket balansen i favør av politisk styring på bekostning av styrets og ledelsens handlefrihet. En viss støtte til overstyringsfellen finner vi i de kommunene som praktiserer en direkte og hierarkisk eierstyring. En fjerdedel av de daglige lederne i foretakene er enige i påstanden om at kommunestyret styrer gjennom uformelle kontakter, mens rundt 15 prosent er enige i påstandene om at kommunestyret styrer gjennom å instruere styret, ved å intervensere i enkeltsaker eller ved å omgjøre styrevedtak. Dette er en "pakke" virkemidler som enkelte kommuner anvender i sin eierstyring. Denne virkemiddelbruken synes å ha en trade-off i forhold til handlefriheten til styre og daglig ledelse. Brukes disse virkemidlene aktivt av de folkevalgte går de utover styret og ledelsens handlefrihet til å kunne realisere foretakets formål.

Oppsummert gir de empiriske observasjonene mest støtte til det vi innledningsvis definerte som flernivåstyring der både kommunestyret, styret og daglig ledelse utøver innflytelse over foretakets virksomhet. Administrativ fristilling åpner opp for en styringsform hvor ulike autoritetssentra gjør seg gjeldene. Det kan bety at styret og daglig ledelse ikke bare blir stilt til ansvar av de folkevalgte, men også av brukerne, de ansatte, mediene og av uavhengige tilsyns- og kontrollinstanser. Som vi har sett, er det kommunestyret og brukerne som utøver sterkest innflytelse på beslutninger i foretaket slik de daglige lederne bedømmer det. Også rådmennene og kontrollutvalget/kommunerevisjonen har en viss innflytelse.

I dette perspektivet er ikke all makt i kommunen samlet i hendene på de folkevalgte i kommunestyret, mens styre og daglig ledelse kun er lojale iverksettere av kommunestyrets politikk. Makten er i større grad spredt, både internt i kommuneorganisasjonen og blant ulike samfunnsaktører. Studien viser at de ulike aktørene er bevisste på at de folkevalgte på toppen av den demokratiske styringskjeden raskt kan gripe inn om de ønsker det, for eksempel ved å kaste styret eller omgjøre bestemte styrevedtak. Kommunestyret har dermed en "risetbak-speilet-funksjon" i tillegg til den styring de faktisk utøver i forhold til styre og daglig ledelse. "Risetbak-speilet"- funksjonen har også kontrollutvalget.

Krumtappen i foretaksmodellens styringskjede er styrene. Som vi har sett kombinerer styrene i stor grad rollen som advokat for foretakets interesser med rollen som kontrollør på vegne av kommunen som eier. Det vi finner lite empirisk støtte for, er at styrene fungerer som "politiske" arenaer der medlemmene kjemper for "sine" interesser. Kollegialitet og konsensus er det som først og fremst preger arbeidsformen i styret. Hvem som besitter styrerollene og hvordan de velger å forvalte sin rolle, kan være avgjørende for om foretakets aktiviteter korresponderer med eiers politiske signaler. Informasjonsflyt og legitimitet er viktige stikkord her som avgjør hvorvidt det er en reell demokratisk forankring og kontroll eller om foretaket er løst koplet til de demokratiske eierkanaler.

Maktallokeringen i foretaksmodellen åpner opp for en diskusjon om demokratisk kontroll og styring og hvilke krav som skal stilles til både eiere, styre og daglig ledelse: Kan foretaksmodellen sies å være "demokratisk styrt"? Effektivitetshensyn

kan i enkelte tilfeller overstyre hensynet til demokratisk styring. Det juridiske grunnlaget i foretaksmodellen gir imidlertid kommunene en fleksibilitet hvor de selv kan finne frem til løsninger som tilfredsstillende kommunens behov, men innenfor rammen av hva de folkevalgte kan akseptere. Materialet viser at kommunenes erfaringer med modellen gir grunnlag for å hevde at de fleste finner fram til en akseptabel balanse, som igjen styrker foretaksmodellens legitimitet. Observasjonene tyder også på at erfaring og læring gir kommunens politiske og administrative ledelse bedre kunnskap og evne til å utarbeide klare retningslinjer om hva som forventes av styre og daglig ledelse både når det gjelder konkrete resultater, men også i forhold til demokratisk forankring og kontroll.

### 6.3 Videreutviklingsbehov og nye forskningsområder

Hovedinntrykket fra datamaterialet er at utfordringene forbundet med den kommunale foretaksmodellen er relativt moderate. Det er stort sett en utbredt tilfredshet med foretaksmodellen i de kommuner som har tatt modellen i bruk både på politisk side, i styret, i kommuneadministrasjonen og i daglig ledelse.

Denne tilfredsheten har sannsynligvis med at foretaksmodellen som juridisk form gir rom for tilpasninger i tråd med lokale behov og styringsambisjoner. De juridiske føringene gir ikke et klart svar på hvor balansepunktet mellom politisk styring og frihet for foretaksledelsen skal ligge. Sannsynligvis vil det heller ikke være mulig og gi et fasitsvar på hva som er mest hensiktsmessig. I én kommune kan styringsambisjonene være høye, mens en annen kommune i større grad kan ha tillit til at styret forvalter kommunestyrets interesser på en god måte. I dette ligger at foretaksmodellen som juridisk form ofte finner sin praktiske løsning i den konteksten modellen settes inn i.

Selv om hovedinntrykket er at foretaksmodellen fungerer tilfredsstillende, så er det enkelte utfordringer som synes å gjøre seg gjeldende på mer generell basis:

- *Hvor ivaretas eierfunksjonen i kommunestyret?* I foretaksmodellen er ikke kommunestyret stilt overfor krav om at eierfunksjonen utøves i et bestemt organ utover at kommunestyret er kommunens eierorgan. Det er ikke noen juridiske krav om å avholde foretaksmøter som i den statlige helseforetaksmodellen, ei heller representantskapsmøter som i interkommunale selskap eller generalforsamling som i aksjeselskaper. Formelt sett er det kommunestyret som dermed er operativt eierorgan. Hvis ikke kommunestyret tar dette ansvaret, kan det hende at den operative eierfunksjonen blir en oppgave for styret. Styret må da påta seg en rolle som kommunestyret skulle ha ivaretatt. Både store og små saker som angår eierstyringen kan dermed bli en oppgave for styret.
- *Hvem skal sitte i foretaksstyrene?* Styret har en svært sentral rolle som bindeledd mellom kommunestyret og daglig ledelse. Vi finner til dels store variasjoner med hensyn til hvordan styrene settes sammen. Noen setter inn sine fremste politikere, andre setter inn folk som tidligere har vært politikere, mens atter andre sverger til rent "profesjonelle" styrer, ofte

befolket med næringslivsfolk. Uavhengig av type medlemmer, stiller foretaksmodellen store krav til styremedlemmene. De må skjønne både politikkenes vesen og foretakets virksomhet. De må kunne balansere mellom ulike hensyn, altså opptre som balansekunstnere. For en del kommuner kan det være krevende å finne folk som oppfyller alle disse kravene og som kan lede en organisasjonstype som foretak.

- *Hvordan håndtere forholdet mellom det å være folkevalgt og det å være politisk medlem i et foretaksstyre?* Enkelte av politikerne i styrene trekker fram det problematiske med å håndtere ulike "hatter", det å både være folkevalgt og styremedlem. Møter de i kommunestyret og taler foretakets sak, kan de bli mistenkt for å løpe foretaksledelsens ærend. Andre politikere, som ikke sitter i et foretaksstyre, kan for sin del synes det er problematisk at mye makt og myndighet er delegert styrene. Det kan gjøre det verre for kommunens politiske og administrative ledelse å foreta prioriteringer på tvers av ulike områder og svekke hensynet til helheten.
- *Hva er den beste formen for eierstyring?* Observasjonene viser at det er ganske store forskjeller mellom hvordan de folkevalgte styrer foretakene. Noen er svært passive og overlater det meste til styret, andre bruker hierarkiske virkemidler, mens atter andre, de fleste, bruker indirekte eierstyringsinstrumenter. Sannsynligvis er dette en hensiktsmessig tilpasning til lokale forhold og styringsambisjoner, men spørsmålet er om denne spredningen er så stor at det bør signaliseres sterkere hvilke som bør brukes og hvilke som ikke bør brukes.

Studien har avdekket tre områder hvor det fortsatt skorter på kunnskap:

- 1) *Hva er motivene for å velge kommunalt foretak eller andre organisasjonsmodeller (AS, IKS, andre typer interkommunale samarbeid)?* Det er vanskelig å skjønne hva som er kommunenes begrunnelser for å velge den ene organisasjonsmodellen framfor den andre. Én kommune kan ha valgt kommunalt foretak, en annen aksjeselskap, en tredje interkommunalt samarbeid, på nøyaktig samme oppgavefelt. Hvorfor havner kommunene på vidt forskjellige løsninger?
- 2) *Gjør det en forskjell å velge en bestemt organisasjonsmodell?* Som vi har sett, er balansen mellom politisk styring og frihet for foretaksledelsen i stor grad en funksjon av juridiske føringer og tilpasning til lokale behov og ambisjoner. Betyr disse lokale tilpasningene at det ikke er særlige forskjeller mellom ulike organisasjonsmodeller (foretak, AS, IKS, interkommunale samarbeid) når det kommer til stykket? Betyr ulike organisasjonsmodeller også faktiske forskjeller i balanseforholdet mellom politisk styring og frihet for virksomhetene?
- 3) *Hvor dypt stikker den folkevalgte styringen?* Mange av de kommunale foretakene, aksjeselskapene og de interkommunale selskapene, har opprettet "døtre av døtrene". Det har over tid skjedd en vertikal spesialisering som gjør det vanskelig å overskue hvordan disse fristilte "systemene" holdes sammen og styres.





## 7 Referanser

- Agenda Kaupang 2009: *Erfaringer med flat struktur*. Rapport til KS.
- Andersen, N. M. og G. Jenssen 2006: *Oppretting av kommunale foretak - effektivitet, politikk eller mote?* Masteroppgave, Høgskolen i Agder.
- Bjelland, A. og Leknes, E. 2008: *Regionaliseringsprosesser i Stavangerregionen*. Arbeidsnotat IRIS – 2008/122.
- Farsund, A. A. og E. Leknes 2005: *Næringspolitikk i fem norske storbyregioner: Samarbeidsrelasjoner på tvers av geografiske og institusjonelle grenser*. RF Rapport 2005/058.
- Farsund, A. A. og E. Leknes (red) 2010: *Norske byregioner Utviklingstrekk og styringsutfordringer*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Gjertsen, A. og Martinussen, K., 2000: *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak* Nordlandsforskning NF-rapport nr. 18/2006.
- Grønlie, T 1993: *Styroller i statsindustrien – et historisk perspektiv*. Bergen: Tano.
- Hovik, S., I. M. Stigen, M. Blekesaune og S. Opedal 2010: *Evaluering av Kvalitetskommuneprogrammet – sluttrapport*. Samarbeidsrapport NIBR, NOVA, IRIS.
- Hovik, S. og Stigen, I. M. 2008: *Kommunal organisering 2008 Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2008:20.
- Kooiman, J. 1993: *Social-Political Governance: Introduction*, i Kooiman, J. (red.): *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Dehli: Sage.
- Leknes, E., A. Bjelland og A. Blomgren 2009: *Kommunestrukturens betydning for næringslivet i Stavangerregionen* Rapport IRIS – 2009/041.
- NOU 2006:7: *Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*.
- Olsen, J. P. 1978: Olsen, J. P (red) 1978: *Politisk organisering*. Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.
- Opedal, S. I. M. Stigen, T. Laudal 2003: *Flat struktur – veien å gå? Utfordringer og strategier for kommunal styring og ledelse*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Opedal, S. og H. S. Østtveiten 2003: Forvaltningsrevisjon til besvær. Reformen for å styrke kontrollen i norske kommuner og fylkeskommuner. *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 3/2003, 84 årgang, ss. 250-262.
- Opedal, S. og H. Rommetvedt 2005: Sykehus på Løvebakken. Stortingets engasjement og innflytelse før og etter sykehusreformen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årg. 46, nr. 2, ss. 99-132.
- Opedal, S. og I. M. Stigen 2005: *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Opedal, S. og I.M. Stigen 2007: *Fra innvortes til utvortes bruk. Sluttrapport fra evaluering av Kommunal- og regionaldepartementets Stifinnerprogram*. Rapport-IRIS-2007/050.

Opedal, S. 2009: *Helsepolitisk effektivisering: Avpolitisert styring eller politisert overstyring?* Paper presentert på den 17. nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap på Klekken hotell 7.–9. januar 2009.

Opedal, S. 2010: *Forsøksprogram som forvaltningspolitisk virkemiddel – smørekopp for kommunal omstilling?* Arbeidsnotat IRIS- 2010/196.

Opedal, S. & Rommetvedt, H. 2010. 'From politics to management – or more politics? Hospital reforms and parliamentary questioning in Denmark, Norway and the United Kingdom', *Public Management Review*, 12 (2), 191-212.

Reve, T. og T. Grønlie 1993: *Styrets rolle*. Bergen: Tano

Rhodes, R. A. W. 1998: *Understanding Governance: Policy, networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead: Open University Press.

Resch-Knudsen, V. 2011: *Kommunalt eierskap - roller, styring og strategi*. Oslo: Kommuneforlaget.

Ringkjøb, H.-E., Aars, J. og Vabo, S. I. 2008: *Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Rapport 1 Rokkansenteret

Stavanger kommune 2008: *Eierskapsmelding 2008*.

Stortingsmelding nr 33 2007-2008: *Eit sterkt lokaldemokrati*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Tjerbo, T. og T. P. Hagen 2005: Harde og myke budsjettskranker og de regionale helseforetakenes effektivitets- og aktivitetsutvikling. I S. Opedal og I. M. Stigen (red.): *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Aars, J. 2007: *Noen kjennetegn på godt lokaldemokrati*. Notat Rokkan-senteret.

## Vedlegg 1 - Spørreskjema

### Spørsmål om foretaksledelsens handlefrihet

1. Hvor stor handlefrihet vil du si at styret/daglig ledelse har på følgende områder?

	Svært stor frihet	Nokså stor frihet	Nokså liten frihet	Svært liten frihet	Vet ikke/uaktuelt
Utforme langsiktige mål og strategier for foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foreta investeringer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Fastsette lønn til de ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Tilsette/si opp ansatte	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Opprette selskap underlagt foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Skaffe inntekter i konkurranse med private aktører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

2. Har styret/daglig ledelse etter din mening tilstrekkelig handlefrihet til å kunne realisere foretakets formål?

- (1)  Ja  
 (2)  Både og  
 (3)  Nei

3. Er foretaket delegert fullmakt fra kommunestyret/bystyret til å kunne fatte forvaltningsvedtak (enkeltvedtak/forskrifter)?

- (1)  Ja  
 (2)  Nei  
 (3)  Vet ikke

## Spørsmål om foretakets styre

4. Hvor mange medlemmer har styret? \_\_\_\_

5. Hvor mange av disse er...

politikere? \_\_\_\_

ansatte representanter? \_\_\_\_

“profesjonelle” styreprerentanter? \_\_\_\_

6. Hvor mange kvinner er det i styret? \_\_\_\_

7. Holdes styremøtene for åpne dører?

- (1)  Nei, de holdes alltid for lukkede dører
- (2)  Ja, de holdes for åpne dører unntatt i saker som krever stengte dører

8. Hvor ofte vil du si at styret vedtar endringer av betydning i forhold til saksinnstillingene fra administrasjonen i foretaket?

- (1)  Svært ofte
- (2)  Nokså ofte
- (3)  Av og til
- (4)  Sjelden
- (5)  Aldri

9. Hvor ofte vil du si at styremedlemmene tar initiativ til å sette nye saker på dagsordenen?

- (1)  Svært ofte
- (2)  Nokså ofte
- (3)  Av og til
- (4)  Sjelden
- (5)  Aldri

## 10. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om styret for foretaket?

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Styret innehar tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine oppgaver	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styret er et effektivt beslutningsorgan	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styret er et kontrollorgan for eier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styret er foretakets talerør overfor eier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styret preges av interne interessemotsetninger	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styret fungerer som et kollegialt organ	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

## Spørsmål om overordnet eierstyring og kontroll

### 11. Hva slags styringsverktøy benytter kommunestyret/bystyret i sin eierstyring av foretaket?

	Ja	Nei	Vet ikke/uaktuelt
Mål- og resultatkrav for foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Eierskapsmelding	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Eierstrategi for foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Vedtekter for foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Øremerking av budsjettmidler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Faste (eier-)møter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>
Regelmessige evalueringer av	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>

Ja

Nei

Vet ikke/uaktuelt

foretakets resultatoppnåelse

**12. Hvor enig eller uenig er du i de følgende påstander om de folkevalgtes styring av foretaket?**

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom å fastsette mål- og resultatkrav	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom detaljerte vedtekter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom bevisst oppnevning av styremedlemmer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom uformelle personkontakter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom å instruere styret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom ad hoc intervensjon i enkeltsaker	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret styrer gjennom omgjøring av styrevedtak	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kommunestyret/bystyret overlater til styret å føre kontroll med foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

### 13. I hvilken grad blir følgende tiltak brukt for å føre kontroll og tilsyn med foretaket?

	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Vet ikke
Rådmannen (byrådet) krever utsatt iverksettelse av sak(er) vedtatt av styret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Rådmannen (byrådet) stiller krav til utforming av internkontrollen i foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget/revisjonen utfører effektiv kontroll av foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Etiske retningslinjer ligger til grunn for foretakets virksomhet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Styrets møteprotokoller mv. er tilgjengelige på nettet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

### 14. Hvilken innflytelse vil du si at de følgende instanser har på foretakets beslutninger?

	Svært stor	Nokså stor	Middels	Nokså liten	Svært liten	Vet ikke
Kommunestyret/bystyret	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Rådmannen/kommuneadministrasjonen (byrådet)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Kontrollutvalget/kommunerevisjonen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Ansattes organisasjoner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Brukerne av foretakets tjenester	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
Massemedia	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

## Spørsmål om foretakets økonomi

15. Hvor stor var foretakets omsetning i 2010 inklusive eventuelle heleide selskap underlagt foretaket? \_\_\_\_\_

16. Stilte eier krav til foretaket om et bestemt økonomisk resultat for 2010?

- (1)  Ja
- (2)  Nei

17a. Hvis ja, oppnådde foretaket et økonomisk resultat i samsvar med eiers krav?

- (1)  Ja
- (2)  Nei

17b. Hva slags økonomisk resultat oppnådde foretaket for 2010?

- (1)  Regnskap i balanse
- (2)  Overskudd
- (3)  Underskudd

18. Hvordan dekkes et eventuelt økonomisk underskudd i foretaket?

- (1)  Dekkes i sin helhet av kommunen
- (2)  Dekkes delvis av foretaket og delvis av kommunen
- (3)  Dekkes i sin helhet av foretaket

19. Hvordan håndteres et eventuelt økonomisk overskudd i foretaket?

- (1)  Overskuddet overføres i sin helhet til kommunen
- (2)  Overskuddet deles mellom foretaket og kommunen
- (3)  Overskuddet beholdes i sin helhet i foretaket



**20. Ble det fastsatt en åpningsbalanse til virkelig verdi da foretaket ble etablert?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei
- (3)  Vet ikke

**21. Hvordan er foretaket finansiert? Sett kryss ved det svaralternativet som passer best.**

- (1)  Foretaket er i all hovedsak finansiert med egenkapital
- (2)  Foretaket er finansiert med både gjeld og egenkapital

**22. Har foretaket konkurranseutsatt virksomhet i tillegg til de "monopol tjenester" foretaket yter til eier?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei

**22b. Hvis ja, hvor stor prosentandel av total omsetning inklusive eventuelle heleide selskap underlagt foretaket, kom i 2010 fra konkurranseutsatt virksomhet? \_\_\_\_**

**23. Fører foretaket særregnskap i samsvar med regnskapsloven?**

- (1)  Ja
- (2)  Nei

## Spørsmål om effekter og videreutvikling av foretaksmodellen

24. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om kommunens motiv for å etablere foretak?

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Sikre mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Sørge for en mer fleksibel lønnsfastsettelse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Muliggjøre framtidig konkurranseutsetting av tjenester	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Sikre bedre økonomisk styring	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

25. Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander om effekter av å opprette foretaket?

	Helt enig	Delvis enig	Delvis uenig	Helt uenig	Vet ikke
Foretaksmodellen har sikret en god balanse mellom politisk styring og frihet for foretaket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foretaksmodellen har ført til for mye politisk detaljstyring	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foretaksmodellen har skapt for stor avstand mellom politikerne og foretakets ledelse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foretaksmodellen har sikret klare ansvarsforhold mellom politikere, styre og daglig ledelse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Foretaksmodellen har sikret en effektiv utnyttelse av ressursene	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

**26. Hvor velegnet mener du foretaksmodellen er i forhold til å realisere formålet med den virksomheten du leder?**

- (1)  Svært velegnet                      (3)  Lite velegnet  
(2)  Nokså velegnet                      (4)  Ikke velegnet i det hele tatt

**27. Er det per i dag opprettet et eiersekretariat/utvalg i kommunen som forbereder saker fra foretaket som krever politisk behandling?**

- (1)  Ja                      (2)  Nei                      (3)  Vet ikke

**28. Bør det etter din mening opprettes et slikt eiersekretariat/utvalg i kommunen som forbereder saker fra foretaket som krever politisk behandling?**

- (1)  Ja                      (2)  Nei                      (3)  Vet ikke

**29. Er det gjort vedtak i kommunen om å omgjøre foretaket til en annen organisasjonsform?**

- (1)  Nei  
(2)  Ja, det er gjort vedtak om å omgjøre foretaket til etat  
(3)  Ja, det er gjort vedtak om å omgjøre foretaket til aksjeselskap  
(4)  Ja, det er gjort vedtak om å omgjøre foretaket til et interkommunalt selskap/samarbeid

**30. Hva ville du valgt om du fritt kunne velge organisasjonsmodell for virksomheten du leder?**

- (1)  Ville valgt foretaksmodellen som i dag  
(2)  Ville valgt etatsmodellen  
(3)  Ville valgt aksjeselskapsmodellen  
(4)  Ville valgt interkommunalt selskap/samarbeid  
(5)  Andre modeller, vennligst beskriv \_\_\_\_\_

## Vedlegg 2 - Intervjuguide

### Intervjuguide – informanter i seks case-kommuner

Kommune:.....

Foretak:.....

Intervjuperson:.....

Om kommunens styring og kontroll med foretakene

- Hvilke **styringsverktøy** har kommunen i sin verktøykasse?
  - Hvordan bruker kommunen vedtektene som styringsverktøy?
    - Endres innholdet i disse ved jevne mellom?
    - Er de detaljert utformet mht. formål og oppgaver?
  - Har kommunen utarbeidet Eiermelding eller foretaksstrategi?
    - Hvis ja, hvor viktige er disse som styringsverktøy?
  - Omtales foretakene i kommunens budsjett og årsmelding?
    - Hvis ja, hvor viktig er dette for styringen av foretakene?
  - Gjennomføres det Eiermøter mellom de folkevalgte og styre/daglig ledelse?
    - Hvis ja, hvor viktige er slike møter som styringsverktøy?
  - Foretas det regelmessige evalueringer av foretaket for å sjekke resultatoppnåelsen?
    - Hvis ja, hvor viktig er dette i styringen av foretakene?
- Hvor viktig **er styrets rolle** med hensyn til styring og kontroll med foretaket?
  - Hva slags kriterier brukes ved oppnevning av styremedlemmer?
  - Hva slags kompetansebakgrunn har de nåværende styremedlemmene?
  - Er styret et viktig styringsverktøy for kommunestyret i forhold til foretakene?
  - Hvis styremøtene holdes for åpne dører – hva er erfaringene?
- På hvilken måte ivaretar **rådmannen** sitt ansvar for å føre kontroll med foretakene?
  - Benytter rådmannen seg av muligheten til å kreve saker utsatt som er eller har vært til behandling i foretakets styre?
  - Tar rådmannen noe ansvar i forhold til internkontrollen i foretaket eller overlates dette til styret og daglig ledelse?
  - Har rådmannen noen mulighet for å føre løpende kontroll med den økonomiske styringen av foretaket eller er dette overlatt til kommunestyret og foretakets styre?
- Hvilken rolle spiller **kontrollutvalget og revisor** i styringen og kontrollen av foretakene?
  - Er det foretatt forvaltningsrevisjoner av foretakene?

- Hvis ja, hva slags problemer er blitt avdekket i disse?
  - Er kontrollutvalget/revisor viktig for den økonomiske kontrollen med foretakene?
- Alt i alt, hva er **konsekvensene** av ordningen med foretak for den politiske styringen?
  - Er det oppnådd en god balanse mellom politisk styring og frihet for foretaksledelsen?
    - Eller er det for mye politisk styring? Har for mange hender på rattet
    - Eller for lite politisk styring? Havnet på sidelinjen, blitt passivisert
  - Er det ryddige ansvarsforhold mellom kommunestyret, styret og daglig ledelse?
  - Er ordningen med foretak bra eller dårlig for lokaldemokratiet etter din mening?
- Er det behov for å **videreutvikle** foretaksmodellen?
  - Er det utfordringer i forhold til styring og kontroll som har med selve foretaksmodellen og slik den er regulert i kap 11 i kommuneloven?
  - Har ordningen med foretak støtte i kommunen eller er det forandringer på gang?

## Vedlegg 3 – Kommunale foretak i 2012

Org.nummer	Foretak	Type
996331202	AFK EIENDOM FKF	FKF
985431175	AKERSHUS KOLLEKTIV TERMINALER FKF	FKF
985594406	ALSTAHAUG HAVNEVESEN KF	KF
974795035	ALTA HAVN KF	KF
983492975	ANKERSKOGEN SVØMMEHALL HAMAR KF	KF
978616089	ARBEIDSTRENING OSLO KF	KF
895479322	ARENDAL EIENDOM KF	KF
970541012	ARENDAL HAVNEVESEN KF	KF
987161116	ASKØYHALLENE KF	KF
980564355	AURLAND HAMNEVESEN KF	KF
884046912	BALSFJORD KOMMUNAL TEKNIKK KF	KF
987513810	BARENTSHALLENE SØR-VARANGER KF	KF
975621375	BERGEN BOLIG OG BYFORNYELSE KF	KF
987661615	BERGEN HJEMMETJENESTER KF	KF
987328096	BERGEN VANN KF	KF
986366857	BINGSFOSSHALLEN I SØRUM KF	KF
970542493	BODØ HAVN KF	KF
987181338	BODØ KULTURHUS KF	KF
986471464	BODØ SPEKTRUM KF	KF
974780747	BOLIGBYGG OSLO KF	KF
982899591	BREMANGER HAMN OG NÆRING KF	KF
986833927	BRØNNØY HAVN KF	KF
989410881	BØMLO KULTURHUS KF	KF
985458693	CAMPUS FOSEN KF	KF
876487772	DRAMMEN DRIFT KF	KF
876820722	DRAMMEN EIENDOM KF	KF
990661375	DRAMMEN KJØKKEN KF	KF
990482624	DRAMMEN PARKERING KF	KF
991926607	DRAMMENSBADET KF	KF
971028440	DRANGEDAL EVERK KF	KF
991664939	DRANGEDAL KOMMUNALE EIENDOMSFORVALTNING	KF
985953570	DYRØYSEMINARSENTERET KF	KF
984436017	EDVARD GRIEG MUSEUM BERGEN KF	KF
986691723	EID FJORDVARME KF	KF
983651631	EIDSKOG NÆRINGSSERVICE KF	KF
875265172	EIGERSUND HAVNEVESEN KF	KF
986987584	ENGERDAL KOMMUNESKOGER KF	KF
990431973	FARMOTUNET LINDESNES KF	KF
989497340	FAUNA KF (NÆRING- OG STEDSUTVIKLING I FAUSKE)	KF

974761521	FLORA HAMN KF	KF
986800778	FLORA KJØKKENSERVICE KF	KF
971031107	FORSAND ELVERK KOMMUNALT FØRETAK I FORSAND	KF
979952171	FREDRIKSTAD VANN AVLØP OG RENOVASJONSFORETAK FREVAR KF	KF
996325199	FRISK BRIS BAMBLE KF	KF
986276688	FROLANDS VERK KULTURSENTER KF	KF
882253082	FRØYSJØTERMINALEN BREMANGER KOMMUNE KF	KF
994392271	GAMVIK NORDKYN UTVIKLING KF	KF
992903155	GAMVIK-NORDKYN HAVN KF	KF
992358173	GAUTEFALL BIATHLON KF	KF
991223347	GILDESKÅL EIENDOM KF	KF
989636634	GILDESKÅL KULTURHUS KF	KF
986302484	GOL BYGGDRIFT KOMMUNALT FORETAK	KF
996330249	GURISENTRER SMØLA KF	KF
984115091	HADSEL EIENDOM KF	KF
974795051	HADSEL HAVN KF	KF
974636697	HAMAR KINO KF	KF
985466424	HAMMERFEST EIENDOM KF	KF
974795027	HAMMERFEST HAVNEVESEN KF	KF
992041765	HAMMERFEST PARKERING KF	KF
971035749	HARSTAD HAVN KF	KF
974773201	HAUGESUND KULTUR OG FESTIVALUTVIKLING KF	KF
991212094	HAVHESTEN FLORA KOMMUNE KF	KF
970559000	HAVØYSUND HAVNEVESEN MÅSØY KF	KF
981522427	HEDMARK TRAFIKK FKF	FKF
971030569	HEMSEDAL ENERGI KF	KF
983666345	HERMANSENTERET NEDRE EIKER KF	KF
986157573	HITRA STORKJØKKEN KF	KF
989798731	HOLMSBU HAVN KF	KF
986497625	HORTEN HAVNEVESEN KF	KF
996210278	HURUM EIENDOMSSELSKAP KF	KF
989434306	INGEBRIGT DAVIK - HUSET KF	KF
882023702	JÆREN EVERK KOMMUNALT FORETAK I HÅ	KF
984608322	KEOPS KURS OG ARBEIDSENTER KF	KF
976972589	KF ALSTHAUG MOTTAKSTED FOR ASYLSØKERE	KF
974636530	KF ELVERUM KOMMUNESKOGER	KF
971362030	KF INNVANDRARSENTERET I FLORA	KF
971228962	KF KONGSBERG KINO	KF
991822194	KF QUERINIHALLEN RØST	KF
884280532	KF SOLA STORKJØKKEN	KF
994257242	KINOKINO SENTER FOR KUNST OG FILM KF	KF
986628681	KNUTEPUNKTET KONGSBERG KF	KF

976662156	KONGSBERG KOMMUNALE EIENDOM KF	KF
974644312	KRAGERØ HAVNEVESEN KF	KF
989261932	KRISTIANSAND BOLIGSELSKAP KF	KF
963897642	KRISTIANSAND HAVN KF	KF
974780291	KRISTIANSAND PARKERINGSSSELSKAP KF	KF
974765780	KRISTIANSUND KOMMUNALE SUNDBÅTVESEN KF	KF
971030658	KRØDSHERAD EVERK KF	KF
995495058	KVITHEI UTBYGGINGSSSELSKAP SOLA KF	KF
983792561	KYSTMUSEET I NORD-TRØNDELAG WOXENGS SAMLINGER - EIENDOM VIKNA KF	FKF
892245142	LAGUNEN I BJUGN KF	KF
942139241	LARVIK HAVN KF	KF
993332453	LARVIK KOMMUNALE EIENDOM KF	KF
992079142	LARVIK KULTURHUS BØLGEN KF	KF
986215689	LEBESBY-KJØLLEFJORD HAVN KF	KF
986897178	LENVIK HAVN KF	KF
986327770	LEVANGER BOLIGFORVALTNING KF	KF
989032143	LINK ARBEID SKIEN KF	KF
991513191	LOFOTEN KULTURHUS KF	KF
993297607	LONGYEARBYEN LOKALSTYRE BYDRIFT KF	KF
989147021	LONGYEARBYEN LOKALSTYRE KULTUR- OG FRITIDSFORETAK KF	KF
990644756	LONGYEARBYEN LOKALSTYRE OPPVEKSTFORETAK KF	KF
884364132	LOPPA HAVN KF	KF
997392388	LUSTER BAD KF	KF
990680957	LYNGDAL HAVN KF	KF
985658714	LYNGDAL KULTURSENTER KF	KF
970548513	MANDAL HAVN KF	KF
971035684	MO I RANA HAVN KF	KF
971030674	MODUM KRAFTPRODUKSJON KF	KF
992170093	MOLDE EIENDOM KF	KF
991905715	MOLDE FOLKEBAD KF	KF
971046163	MOLDE HAVNEVESEN KF	KF
985608180	MOLDE UMLEIEBOLIGER KF	KF
990695997	MOLDE VANN OG AVLØP KF	KF
990742715	MOSJØEN HAVN KF	KF
990742847	MOSJØEN OG OMEGN NÆRINGSSSELSKAP KF	KF
881477432	MOSS DRIFT OG ANLEGG KF	KF
971033339	MOSS HAVN KF	KF
981548183	MOSS KOMMUNALE EIENDOMSSSELSKAP KF	KF



989694537	MÅSØY INDUSTRIEIEIENDOM KF	KF
988380504	MØRE OG ROMSDAL 110-SENTRAL KF	KF
974789019	NARVIK HAVN KF	KF
986377395	NARVIK VAR KF	KF
994860216	NITTEDAL KOMMUNALE EIENDOMSFORETAK (NITTEDAL-EIENDOM KF)	KF
987691212	NORD-ODAL KOMMUNESKOGER KF	KF
991906010	NORDDAL EIGEDOMSSELSKAP KF	KF
974794985	NORDKAPP HAVN KF	KF
994058150	NORDLYSBADET ALTA KF	KF
983706983	OMSORG OSLO KF	KF
985987246	OMSORGSBYGG OSLO KF	KF
994522558	OPPDAL DISTRIKTSMEDISINSKE SENTER KF	KF
990144575	OPPDAL KULTURHUS KF	KF
986373780	OPPEGÅRD OMSORGSBYGG KF	KF
985131139	OPPEGÅRD UNGDOMSBOLIGER KF	KF
990022216	OSBADET KF	KF
996347435	OSEANA OS KUNST- OG KULTURSENTER KF	KF
987592567	OSLO HAVN KF	KF
888738592	PETTER DASS EIENDOM KF	KF
994486268	PORSANGER I UTVIKLING KF	KF
989883755	RAUMA KULTURHUS KF	KF
971296526	RENDALEN KOMMUNESKOGER KF	KF
984055978	RISSA UTVIKLING KF	KF
984087691	ROGALAND KOLLEKTIVTRAFIKK FKF	FKF
990586314	RYVARDEN KULTURFYR KF	KF
989617125	SANDE NÆRINGSFORUM KF	KF
986432132	SANDEFJORD BREDBÅND KF	KF
970966161	SANDERUD SYKEHUS HEDMARK FKF	FKF
871034982	SANDNES HAVN KF	KF
995283174	SANDNES INDRE HAVN KF	KF
981600428	SANDNES KULTURHUS KF	KF
988999326	SANDNES PARKERING KF	KF
993360198	SANDNES TOMTESELSKAP KF	KF
988935816	SARPSBORG FRIVILLIGHETSSENTRAL KOMMUNALT FORETAK	KF
984290160	SELBU NÆRINGSSSELSKAP KF	KF
984776322	SIRDALSVEKST KF	KF
987432098	SIREVÅG HAVN I HÅ KF	KF
990522839	SKIEN FRITIDSPARK KF	KF
990581088	SKJÅK ELEKTRO KF	KF
991077537	SKJÅK ENERGI KF	KF

991108009	SMØLA NÆRINGSSENTER KF	KF
993955159	SMØLAHALLEN KF	KF
985755930	SORTLAND HAVN KF	KF
983529968	STANGE KOMMUNALE BOLIGFORETAK KF	KF
982759374	STAVANGER BYGGDRIFT KF	KF
988194492	STAVANGER NATUR- OG IDRETTSSERVICE KF	KF
974782766	STAVANGER PARKERINGSSLESKAP KF	KF
981400690	STAVNE ARBEID OG KOMPETANSE KF	KF
969685396	STEINKJER KOMMUNESKOGER- OGNDALSBRUKET KF	KF
983071856	STJØRDAL MUSEUM KF	KF
974642417	STOR-ELVDAL KOMMUNESKOGER KF	KF
994294261	STORD KOMMUNALE EIGEDOM KF	KF
994294253	STORD VATN OG AVLAUP KF	KF
887933782	STRANDA HAMNEVESEN KF	KF
994318632	STRANDAFJELLET KF FOR STRANDA KOMMUNE	KF
991492798	STRANDSONEN INFRASTRUKTUR HAMAR KF	KF
971034998	SULDAL ELVERK KF	KF
987360798	SUND EIGEDOMSUTVIKLING KF	KF
971029102	SUNNDAL ENERGI KF	KF
982766184	SØLVBERGET KF	KF
986386947	SØRUM KOMMUNALE EIENDOMSSELSKAP KF	KF
986366830	SØRUM KOMMUNALTEKNIKK KF	KF
990137544	TANA KOMMUNALE EIENDOMSSELSKAP KF	KF
986382496	TANNHELSE ROGALAND FKF	FKF
985457174	TANNHELSETJENESTEN I BUSKERUD FKF	FKF
976819977	TANNHELSETJENESTEN OSLO KF	KF
985611432	TEAM BODØ KF	KF
983266703	TELEMARK FYLKESKOMMUNES EIENDOMSSELSKAP FKF	FKF
990599386	TELEMARKSKANALEN FKF	FKF
984592655	TINN KOMMUNE RJUKANBADET KF	KF
996461386	TROMS FYLKESTRAFIKK FYLKESKOMMUNALT FORETAK	FKF
971035714	TROMSØ HAVN KF	KF
984362013	TROMSØ PARKERING KF	KF
985806608	TRONDHEIM PARKERING KF	KF
984048793	TRYSIL KOMMUNESKOGER KF	KF
996380378	TRØNDERHALLEN LEVANGER KF	KF
941391060	TYDAL KOMM. ENERGIVERK KF	KF
979787014	TØNSBERG KOMMUNALE EIENDOM KF	KF
888938982	TØNSBERG UTVIKLING KOMMUNALT FORETAK	KF
985212899	ULSTEIN EIGEDOMSSELSKAP KF	KF
986036466	ULVIK FESTIVALUTVIKLING ULVIK POESIFESTIVAL KF	KF

984070659	UNDERVISNINGSBYGG OSLO KF	KF
981656172	UNGDOMMENS KULTURMØNSTRING NORGE SØR-TRØNDELAG FKF	FKF
970917578	VADSØ HAVN KF	KF
988783196	VADSØ VANN OG AVLØP KF	KF
987507365	VAKSDAL KOMMUNALE ARBEIDS- OG OPPLÆRINGSSENTER KF	KF
989946854	VALSNESET UTVIKLING KF	KF
871028362	VANG ENERGIVERK KF	KF
986928510	VANYLVEN VEKST KF	KF
976470923	VARDØ HAVN KF	KF
988237825	VEKSTHUSET BARDU KF	KF
985207402	VESTVÅGØY EIENDOMSDRIFT KF	KF
989401319	VIKNA HAVNEVESEN - RØRVIK HAVN KF	KF
985610797	VIKNA KOMMUNALE BOLIGUTLEIE KF	KF
995076179	VOSS IDRETTSHALL KF	KF
987548959	VÅGAN EIENDOM KF	KF
970190686	VÅGAN HAVNEVESEN KF	KF
980360989	ØKSNES HAVNEVESEN KF	KF
993091472	ØRLAND KULTURSENTER KF	KF
970961755	ØRTEREN KRAFTVERK HOL KF	KF
883270312	ØYNE INDUSTRIBYGG VALLE KF	KF
971030577	ÅL KRAFTVERK KF	KF
987780657	ÅLESUND BRANNVESEN KF	KF
986074988	ÅLESUND KOMMUNALE EIENDOM KF	KF
971031425	ÅRDAL ENERGI KF	KF