

Nye former for kommunal forretningsvirksomhet – utfordringer og muligheter

Inger Johanne Pettersen

Forfatteren er Dr oecon og professor i bedriftsøkonomi ved Trondheim Økonomiske Høgskole/Høgskolen i Sør-Trøndelag. Hun underviser i økonomistyring og har i sin forskning spesielt rettet fokus mot offentlig sektor. Pettersen har en omfattende publisering innen fagområdet. E-post: Inger.j.pettersen@hist.no



INGER JOHANNE
PETTERSEN

Norske kommuner driver i dag mange ulike former for forretningsvirksomhet. I denne artikkelen gis det først noen teoretiske rammer for å diskutere problemer knyttet til kontraktstyring av kommunal forretningsvirksomhet. Siktemålet er å vise hvilke forutsetninger som kan ligge til grunn for effektiv organisering og styring av slik virksomhet. Deretter presenteres funn fra to case studier, og avslutningsvis pekes det på noen hovedfunn og implikasjoner. Våre funn viser at uklare kontrakter balanseres ved ustrakt relasjonsstyring og uformell dialog mellom bestilleren (kommunene) og utføreren (selskapet og foretaket). Dette samspillet mellom ulike styringsformer er viktig å forstå når man skal analysere og møte de utfordringene kommunene står foran i utviklingen av sin forretningsvirksomhet.

1 Innledning

1.1 Mange reformer

Norske kommuner driver i dag mange ulike former for forretningsvirksomhet. Hvilke utfordringer reiser dette for styring og drift av slik offentlig tjenesteproduksjon? Bakgrunnen for temaet er de store restruktureringene

som er gjennomført i offentlig sektor de siste tyve-tretti årene. Dette er en internasjonal trend (Hood, 1995). Velferdsstaten sto overfor store utfordringer med hensyn til legitimitet, effektivitet og reformbehov (Kettl, 2000). Reformene var først preget av sterkere hierarkisk kontroll, resultatevalueringer, kundeorientering, deregulering og overgang

til individuelle lønssystemer. Etter hvert ble fokus rettet mot modeller for kvasimarkeder, ledelseskontrakter, konkurranseutsetting og fleksibilitet i tjenestetilbudet (Sørensen, 2007).

Kommunene står nå fritt til å organisere tjenestene som de vil – som en del av forvaltningen eller som forretningsvirksomhet, sammen med andre kommuner eller alene. Kommuneloven gir rammene for dette. De kan konkurranseutsette virksomheten eller selge den ut (privatisere). Forretningsvirksomhet kan organiseres som et interkommunalt selskap, som aksjeselskap eller som stiftelse. Alle disse er selvstendige rettssubjekter.

1.2 Styringsutfordringer og nye løsninger

Norge har de senere årene gjennomført en rekke reformer i offentlig sektor med økt fokus på markedslogikk og resultatstyring (Christensen og Læg Reid, 2007). Dette har særlig påvirket statlige, fylkeskommunale og kommunale tjenesteproduserende virksomheter (St.meld. nr. 7 (2008-2009)). Forskning viser at reformene skapte strukturelle endringer, men at disse strukturelle endringene ofte er løst koblet til organisatorisk atferd (Pollitt og Bouckaert, 2004). Spesielt er det pekt på at det er vanskelig å dokumentere økt effektivitet i tjenesteproduksjonen som følge av reformene (OECD, 2005). Etter hvert har det blitt rettet kritikk mot reformene, særlig ut fra et nettverksperspektiv (Christensen og Læg Reid, 2007; Sørensen, 2007). Blant annet er det hevdet at reformene har ført til fragmentering og mindre helhetstenkning. Dette vanskeliggjør håndtering av tverrfaglige og flere-sektorielle problemer i forbindelse med forretningsvirksomhet, og dermed øker de horisontale styringsutfordringene. Nettverksorganisering, slik som interkommunale selskap og

kommunale foretak som løftes ut av forvaltningen, kan sikre god fleksibilitet og resultatorientering i motsetning til mer vertikale styringsstrukturer (byråkratiet) (Sørensen, 2007). Men slike nettverksorganisasjoner har imidlertid svakheter, fordi de er sårbare og uoversiktlige dersom aktørene ikke utvikler presise kontrakter.

2 Teoretiske refleksjoner

2.1 Kunnskapsbehov og kompleksitet

Den sterke veksten i outsourcing, andre interorganisatoriske samarbeidsformer og markedsorientert virksomhet innenfor kommunal sektor har nærmest blitt institusjonalisert som effektive koordineringsmekanismer. Samtidig vet vi at slike rammer for tjenesteproduksjon skaper utfordringer. Motivene for interorganisatorisk samarbeid hviler ofte på antagelsene om skalafordeler; det vil si gevinster basert på økt aktivitetens volum via samordning. Videre kan motivene bygge på forutsetninger om markedseffektivitet når de interorganisatoriske relasjonene utvikles i samarbeid med private foretak. Dette aktualiserer kritisk granskning av disse organisatoriske konstruksjonene innenfor kommunal virksomhet.

Kommuner er involvert i en rekke ulike virksomheter hvor de forventes å styre og/eller påvirke det som foregår i andre organisasjoner. Denne situasjonen kan antas å lede til problemstillinger på (minst) to ulike nivå:

- Det stilles derfor store krav til kommunenes kunnskap om forholdet mellom bestiller og utfører/leverandør-rollene dersom kommunene skal kunne styre relasjonene mot effektiv måloppnåelse.
- Når kommuner må håndtere ulike typer av samarbeid med virksomheter som både er svært forskjellige fra kommunene

selv og også forskjellige seg imellom, oppstår en kompleksitet gjennom å koordinere svært ulike typer av relasjoner.

2.2 Kontrakts- eller relasjonsstyring?

For hver enkelt forretningsmessige relasjon kreves det et godt helhetsbilde av den organisasjonen som kommunen skal påvirke. Dette krever også innsikt i de forutsetningene som finnes for påvirkning. Tidligere forskning innen privat næringsliv (Cäker, 2008) har påvist at bestillerens muligheter for å styre relasjonen til utfører/produzent har stor betydning for opplevd effektivitet på det strategiske (ledelses/styre-) nivået. Vi kan anta at dette også gjelder når kommuner opptrer som bestillere. Når det gjelder kommunal outsourcing peker Johansson og Siverbo (2010) på at feilkonstruerte styringsystem og kontrakter kan begrense leverandørenes (utførernes) engasjement med hensyn til kvalitet i leveransene. Disse mulige problemene blir ekstra relevante i styring av kvalitative tjenester, slik som velferdsgoder og helsetjenester. Teisman og Klijn (2002, 197) sier at mange offentlige virksomheter «are not prepared to adjust to governance arrangements. Policy making continues to be based on self-referential organizational decisions, rather than on joint interorganizational policy making. This raises questions about the added value of intended cooperative arrangements».

Kommuner engasjerer seg i virksomheter som er svært forskjellige fra den tradisjonelle forvaltningsrollen de selv representerer. Det stilles derfor store krav til kommunenes kunnskap om forholdet mellom bestiller og utfører (leverandør) rollene dersom kommunene skal kunne styre relasjonene mot effektiv måloppnåelse. Denne situasjonen forsterkes ved at styring i interorganisatoriske relasjoner i større grad hviler på formelle avtaler enn i intraorganisatoriske relasjoner. I slike

intraorganisatoriske forhold (dvs. mellom mennesker innenfor en organisasjon) er gjerne sosiale og personlige styringsformer utviklet over lang tid. Slike relasjoner skaper en felles referanseramme som koordinering av aktiviteter kan bygge på, og i litteraturen pekes det på at slike personlige styringsformer (profesjonelle normer, verdier, tradisjoner) er velegnet for effektiv styring av kvalitative tjenester (utdanning, helse, infrastruktur).

«For hver enkelt forretningsmessige relasjon kreves det et godt helhetsbilde av den organisasjonen som kommunen skal påvirke. Dette krever også innsikt i de forutsetningene som finnes for påvirkning.»

2.3 Kompleksitet og bestillerkompetanse

Ved at kommuner må kunne håndtere ulike typer av samarbeid med virksomheter som både er svært forskjellige fra kommunene selv og også forskjellige seg imellom, oppstår en kompleksitet gjennom å koordinere svært ulike typer av relasjoner. Marques et.al., (2011) påpeker et behov for økt kunnskap omkring offentlige organisasjoners rolle som koordinatore i nettverk av offentlige og private organisasjoner. Intraorganisatoriske relasjoner bygger på formelle og homogene styringssystem.

Denne muligheten til formalisering begrenses når styringen/koordineringen skjer interorganisatorisk, siden partnere (i nettverkene) også deltar i andre organisasjoner (utenfor nettverket). Dette skaper et sammensatt problembilde når det gjelder oppbygging av kompetanse og overføring av kompetanse mellom ulike deler av virksomhetene med hensyn til styring/koordinering. Dessuten vil det være problemer knyttet til informasjonsinnhenting og sammenligning mellom de ulike relasjonene i nettverket.

2.4 Horisontal og vertikal styring og ulike logikker

Bruk av nettverksløsninger har fått økende utbredelse i offentlig sektor (Sørensen, 2007). En nettverksorganisering er kjenne-tegnet av at den binder sammen relativt selv-stendige aktører som har interesse av å løse noen felles utfordringer. Mens den viktigste reguleringsmekanismen i hierarkiet er autoritet og i markedet er pris, reguleres nettverket av tillit.

Nettverksorganisering kan sikre god fleksibilitet og resultatorientering, i motsetning til mer vertikale styringsstrukturer kjent fra byråkratiet (Sørensen, 2007). Samtidig har nettverksorganisasjoner svakheter, fordi de er sårbare dersom aktørene ikke utvikler presise kontrakter, og relasjonene ikke er forankret i tillit. Blant annet er det hevdet at reformene har ført til fragmentering og mindre helhetstenkning (Christensen og Læg Reid, 2007). Dette vanskeliggjør håndtering av tverrfaglige og flersektorielle problemer, dermed øker de horisontale styringsutfordringene. Forskning peker i retning av at man kan etablere metagovernance – dvs. en overordnet styring som stabiliserer nettverkene (Bogason og Musso, 2006). Da etableres administrative eller politiske rammebetingelser eller institusjoner som regulerer sammenstilling av og atferden i nettverksorganisasjonene.

En annen kritikk mot reformene generelt, er at for liten vekt er lagt på verdigrunnlaget offentlig sektor (Beck Jørgensen og Vrangbæk, 2004; Christensen og Læg Reid 2007; Olsen 2007). Kjernen her er knyttet til grunnverdiene slik som generelt samfunnsansvar, offentlig innsikt, rettsikkerhet, effektivitet og likhet, samt uavhengige profesjonelle standarder og profesjonsverdier (Beck Jørgensen, 2003). Profesjonsverdier har hatt en sentral rolle, spesielt i forbindelse med offentlig tjenesteproduksjon. De siste års refor-

mer har skapt spenning mellom markedslogikk med fokus på resultatkontroll, en vertikal styringslogikk (byråkrati) med fokus på atferdskontroll og en profesjonell logikk med fokus på sosial/profesjonell logikk (Beck Jørgensen og Vrangbæk 2004). I dag settes økende fokus på verdier og kvalitet i tjenestene; noe som indikerer at den profesjonelle kontrollen kan få styrket sin legitimitet.

3 Empiri

Med utgangspunkt i de teoretiske refleksjonene nevnt ovenfor, er det gjort noen empiriske studier av hvordan kommunal forretningsvirksomhet styres.^{1 2} De empiriske dataene er hentet fra Trondheim kommune i 2011, og er knyttet til relasjonen mellom kommunen og to ulike tilknytningsformer; det interkommunale selskapet og det kommunale foretaket.³ Det ble også gjort dokumentstudier (budsjett dokumenter og eierskapsmelding). Dataene bygger på åtte dybdeintervjuer fordelt med like mange respondenter fra hver virksomhet. Drøftingen tar utgangspunkt i de to problemstillingene nevnt innledningsvis om kommunenes bestillerkompetanse og koordineringen av ulike tilknytningsformer. Strukturen følger hovedpunktene i teoriavsnittet ovenfor.

3.1 Det interkommunale selskapet og det kommunale foretaket

Selskapet ble etablert 1.1.2008 og er et samarbeid mellom kommunene Trondheim, Malvik, Klæbu, Rissa, Leksvik og Oppdal. Fra 2012 er Rennebu kommune også med. Selskapet er eget rettssubjekt med eget styre som har 6–7 møter hvert år. Over styret sitter representantskapet, dette består av ordførerne i eierkommunene. Disse har 2–3 møter pr. år. Selskapet eies av de 7 kommunene som inngår. Det kommunale foretaket ble

opprettet som kommunal bedrift med eget styre i 1992. Fra 2003 ble selskapet videreført som et kommunalt foretak. Denne formen skiller seg fra en kommunal etat ved å kunne utføre tjenester i andre kommuner og å kunne utføre private tjenester. Styret gjenspeiler sammensetningen i bystyret med 3 fra posisjon og 2 fra opposisjon. Foretaket er under bystyrets myndighet, og har felles regnskap med kommunen. Forvaltningsdelen av oppdraget må skilles ut og betales over kommunebudsjettet. Denne virksomheten rapporteres derfor til rådmannen. Foretaket drives ut fra flere rammer og forskrifter: parkeringsforskriften, vedtektene og eierskapsmeldingen, parkeringspolitikken og budsjettmålet. Det leverer tjenester til omlag 15 000 kunder om dagen. Det interkommunale selskapet er ca. fire år, mens det kommunale selskapet fikk eget styre allerede for tjue år siden. Foretaksorganiseringen skjedde for ca. ti år siden. Dette betyr at vi studerer to virksomheter som er etablert på ulikt tidspunkt, hvor foretaket har hatt flere år på seg til å utvikle styringspraksis.

3.2 Kontraktstyring eller relasjoner?

3.2.1 Uklare ansvarsforhold, målkonflikt og utydelig eierstyring

Eierandelen i det interkommunale selskapet er beregnet utfra opprinnelig budsjett i hver kommune før innlemmelse i selskapet. Dette medfører at Trondheim kommune inngår som største eier med 78,2 % eierandel. På bakgrunn av denne må Trondheim kommune dekke 78,2 % av budsjett. Et uavklart spørsmål er hvordan byggekostnaden for en ny brannstasjon skal fordeles mellom kommunene. Selskapet leverer tjenester til kommunene, men det er likevel kommunene selv som har ansvaret for blant annet brann og redningstjenestene; noe som skaper uklare ansvarsforhold:

«Men selv om man har et selvstendig selskap, så er det allikevel kommunen som er pliktsubjektet, som har ansvaret for å opprette et brannvern og å vedlikeholde et brannvern i den enkelte kommune. Så hvis det skjer ett eller annet her i Trondheim kommune, for eksempel at en hel brannrekke, bryggerekke brenner ned uten at det blir gjort noen særlig bra jobb eller innsats i forhold til det, så vil DSB henvende seg til kommunen, fordi det er de som har ansvaret.» Informant 8

Det er dessuten en målkonflikt mellom det interkommunale selskapet og kommunene:

«Kommunene har nok som mål at brannvesenet skal drive en tjeneste for et minimum av kostnader, altså så billig og bra som mulig, naturlig nok. Brannvesenet har nok en annen innfallspport, de vil ha så mye beredskap som det er mulig å få til.» Informant 8

Det er ledergruppa i dette selskapet som driver strategiarbeidet, og eierstyringen synes fraværende:

«Det vi har savnet, er jo litt styring og føring fra styret. Videre også litt strategiske tanker fra styret, altså en formening om hva selskapet skal ha fokus på i perioder og sånn, det har vi jo savnet litt...» Informant 5

Grunnlaget for virksomheten i selskapet finner vi i selskapsavtalen. Den er vedtatt i kommunestyret/bystyret og regulerer rammer for selskapets drift, oppbygging, eierandeler etc. I utgangspunktet skulle det ifølge selskapsavtalen opprettes en leveranseavtale med hver kommune. Denne eksisterer ikke (pr. 2011):

«I den selskapsavtalen står det at vi skal egentlig ha en leveranseavtale med hver enkelt kommune, det hadde vi når vi startet opp, da hadde vi en med Trondheim kommune. Nå har vi ingen. Det lever vi godt med...» Informant 5

Budsjettet til det interkommunale selskapet framkommer som en direkte følge av brannordningene som vedtas i de ulike kommunene. Siden det ikke er en felles brannordning for hele sameiet, og de enkelte ordningene vedtas i de respektive kommunene, er det ingen kobling mellom planer og budsjett. Dette oppfattes som problematisk:

«Det er det som er ulempen helt fram til vi får en brannordning som gjelder hele selskapet som vedtas av alle kommuner... Nå er det jo i hver enkelt kommune. Det er jo klart, at hvis en kommune vedtar en brannordning, så er det jo sånn at Trondheim kommune må betale. Og sånn kan det jo ikke være. De andre kommunene kan jo ikke forplikte Trondheim til å betale for en ordning som gjelder for andre...» Informant 5

Når det gjelder det kommunale foretaket, så etterlyses det flere målsetninger som grunnlag for evaluering; spesielt mål knyttet til kvaliteten på de tjenester som leveres:

«Det stilles jo veldig lite krav. Det er en ting som vi tar opp i strategidokumentet, at det ligger jo ingen kvalitetskrav! De (kommunen) bryr seg om de 58 millionene. Den overordna oppgaven er jo å bidra til trafikk-sikkerhet og framkommelighet, men det ligger ingen kvalitetskrav i forhold til det.» Informant 4

Foretaket forplikter seg gjennom budsjettprosessen til å bidra med en viss sum inn i kommunekassen. For 2012 er beløpet 58 millioner kroner. Utover dette budsjettmålet stilles ingen konkrete mål fra kommunen. Informanten mener det er viktig at budsjettkravet til foretaket er konsistent med parkeringspolitikken.

«[...] jeg er opptatt av at det er konsistens mellom parkeringspolitikken, det som bystyret har vedtatt som strategien til Trondheim kommune, og de grepene

om blir tatt i foretaket og der igjennom hvor mye som overføres til Trondheim kommune hvert år. Inntektskravet og politikken må henge sammen.» Informant 1

Sitatene ovenfor viser at kontraktene er utydelige eller mangelfulle, og de sikrer i liten grad helhetsperspektivene. Dette gjelder begge virksomhetene, til tross for at det kommunale selskapet har eksistert vesentlig lengre enn det interkommunale selskapet.

3.2.2 Uformelle strukturer og relasjoner

For å styrke samarbeidet mellom kommunene, har det interkommunale selskapet bedt eierkommunene om å etablere uformelle grupper. Dette betyr at de formelle kontraktene må suppleres med uformelle relasjonskontrakter:

«Vi har bedt kommunene lage... en sånn uformell sak med rådmennene eller deres representanter... en sånn arbeidsgruppe på tvers... Men det er på en måte vi som har tvunget dem til det, for vi har sett at de har måttet ha det forumet. Men dette er jo ikke noe formelt.» Informant 5

Budsjettet vedtas formelt av representantskapet. Men dette rådmannsforumet spiller ifølge våre respondenter en uformell rolle:

«...ja, det er egentlig en sånn liten sky på sida dette da, av styringsløyfa.» Informant 5

Det kommunale foretaket har selv satt seg et mål om null parkeringsbøter. Dette er et ambisiøst mål som de har prøvd «å selge inn» til politikerne i styret. Dette vil bidra til å vri fokuset mot det som oppfattes å være det virkelige målet for foretaket, nemlig å bidra til «trafikksikkerhet og framkommelighet». Her brukes det mye tid på uformell kontakt med styret, og også med gruppene i de ulike partiene i bystyret:

« ... vi er på samme måten overfor politikerne våre som rådmannen er overfor styringa av byen. Sitter du med mye info, sitter du med makta. Du blir ikke bedre enn info-en du har; ... Vi risikerer ikke å komme på et styremøte og få høre at dette er helt bak mål, vi kommuniserer underveis.» Informant 4

Foretaket selv søker å aktivt trekke inn rådmannsnivået, selv om dette ligger innenfor den formelle styringsstrengen. De uformelle kanaler og fora som har kommet på plass etter hvert, oppfattes å bidra til bedre styring.

«Nå har vi akkurat evaluert parkeringspolitikken. En sak som meldes inn til politikerne via rådmannsapparatet. Der også har de en mulighet for å påvirke... Vi kunne lagt den frem direkte politisk gjennom styret til bystyret, men vi kjører den via rådmann, så har de muligheten til å påvirke.» Informant 4

Funnene i intervjumaterialet viser at ufullstendige formelle kontrakter suppleres ved utstrakt relasjonsstyring og uformelle avtaler. Dette gjelder uavhengig av organisasjonsform.

3.3 Svak bestiller-kompetanse?

Leveransene fra det interkommunale selskapet reguleres i forskrifter som gjelder alle kommuner. I tillegg lages det ROS-analyse (risiko og sårbarhetsanalyse) for hver kommune. Denne utarbeides formelt sett av kommunen, men selskapet hevdes å delta aktivt siden det er her det meste av kompetansen sitter:

«Ja, de er selvfølgelig med å lage den, men formelt sett så er det eierkommunene som lager og er eier av ROS-analysen fordi at det er de som er pliktsubjektet.» Informant 8

Aktiviteten styres i stor grad gjennom brannordningene i de enkelte kommunene. Disse er i realiteten utarbeidet av selskapet selv.

Det er her kompetansen hevdes å være. Prioritering innenfor budsjettet hevdes å gjøres lokalt:

«Vi omprioriterer sånn som vi selv vil. Det vil jo være slik at det ene året kjøper vi inn mye av en type utstyr kanskje ... så neste år må vi kjøpe noe annet. Sånn at, brannsjefen prioriterer selv, eller styret da, prioriterer selv innenfor rammen.» Informant 6

Det oppfattes å være et problem at kommunene etter hvert har lite kompetanse internt på fagfeltet. På spørsmål om det er mulig at selskapet kan overvurdere (strategisk) behov for ressurser, svarer en av respondentene slik:

«Jaja, absolutt, absolutt. Og jeg er sikker på at hvis vi hadde samrådd oss her i selskapet, og sagt at vi har veldig behov for en tjeneste vi kanskje ikke har behov for... At vi må ha en alpin redningsgruppe fordi det er veldig stor sjanse for at folk faller fra fjellet her i Trondheimsområdet og at vi må ha beredskap for det... Ja, så hadde vi sikkert klart å få solgt det inn og. Hva skal de si da? De har ikke innsikten... Så, jeg tror nok kommunene absolutt burde hatt noen med brann- og redningsfaglig kompetanse på administrativt nivå, ja.» Informant 8

Mangelen på bestiller-kompetanse er kjent fra kommunens side, og dette oppleves som et problem når det gjelder evaluering. Imidlertid er profesjonsstyring et alternativ her. En respondent sier dette slik:

«I og med at vi ikke har så mye greie på hva det brannfaglige aspektet skal være, og kanskje parkeringsfaget da, så er det vanskelig å stille noe kvalitetskrav også. Så vi er jo nærmest prisgitt at de selv har kvalitet i fokus i forhold til sitt arbeid.» Informant 7

Imidlertid peker informanter på at det over tid er utviklet gode relasjoner til Trondheim kommune, og at dette reduserer opportunistisk atferd og behovet for formell kontroll:

«Neida, det er klart vi har fått et såpass godt og ryddig forhold til kommunen at vi spiller med helt åpne kort om hva vi trenger og ikke trenger.» Informant 8

På spørsmål om det kommunale foretaket ønsker klarere krav og tydeligere føringer fra kommunen, er imidlertid lederen for foretaket noe skeptisk, fordi kommunen mangler kompetanse til å formulere gode krav. Det etterspørres imidlertid evaluering av produktiviteten:

«Dersom de (kommunen) skulle gjøre det (stille krav), må jo de etablere sin egen parkeringskompetanse... Det hadde vært interessant og sett på effektiviteten vår kontra en kommunal etat, for det er jo poenget.» Informant 4

Det er en tendens til at det er utfører (selskapet og foretaket), ikke bestilleren (kommunene) som utformer styringskravene. Dette er et felles trekk for begge virksomhetene, uavhengig av om virksomheten er interkommunal eller ikke.

3.4 Ulike logikker og fleksibilitet i tjenestene

Det har etter våre informanters mening også tatt tid for Trondheim kommune å forstå sin nye eier-rolle:

«Det har vi faktisk slitt litt med siden oppstarten, det å få Trondheim kommune til å skjønne at vi ikke er en enhet i kommunen lenger. Det henger igjen i mange sammenhenger, f.eks. når enhetene i kommunen får beskjed om å kutte 10 %, så får vi også det.» Informant 5

Det er likevel enighet blant informantene om at selskapet har gitt kvalitativt bedre tjenester, spesielt for de små kommunene:

«Da vi holdt på med utredningen av selskapet ..., da var målet at det ikke skulle bli dyrere, muligens billige-

re, og men man skulle få stordriftsfordeler – altså bli bedre. Det har ikke blitt billigere, det har blitt dyrere, men det har blitt vanvittig mye bedre. ... ute i de mindre kommunene, de har fått et vanvittig løft, så stordriftsfordelene er der, det er absolutt.» Informant 8

Det politiske flertallet anså at et kommunalt foretak var mest hensiktsmessig i forhold til arbeidsoppgavene de skulle utføre innen kommunen:

«[...] vi skal levere en tjeneste som er like kundevennlig og kvalitativt god som en privat aktør ville gjort. Og det ville man ikke klart dersom vi var en kommunal etat, for den er ikke laget for å være et serviceorientert kundeorgan.» Informant 1

Respondentene mener foretaket har blitt mer tilpasningsdyktige og raske til å finne og implementere nye løsninger etter at de ble omorganisert. Som et eksempel fortelles det om en løsning som gjør det mulig å betale og forlange parkering via telefonen. Dette var et initiativ fra foretaket for å gjøre det mulig for kunden å «stå i prøverommet i butikken med buksa på knærne, og se at tida går ut og forlange den gjennom app'en.»

«Vi har kunnet lage en app på 4 måneder, fordi vi ser at kundene ønsker større fleksibilitet i forhold til betalingsmuligheter. Det har vi aldri i verden kunne gjort i et kommunalt system.» Informant 4

Selv om begge virksomhetene preges av så vel profesjonsstyring, markedslogikk og tillitsrelasjoner, dvs. ulike styringslogikker, så synes etablering av virksomhetene å ha bidratt til bedre tjenesteyting innenfor de aktuelle områdene. Vårt materiale kan ikke antyde noe om eventuelle positive spredningseffekter til andre deler av kommunenes virksomheter, eller om horisontal styring (mellom enheter) ivaretar en helhetstenkning.

4. Diskusjon og implikasjoner

Det er pekt på to problem med kommunal forretningsvirksomhet: Har kommunene tilstrekkelig kompetanse til å utforme og kontrollere kontrakter, og håndteres de ulike formene for virksomheter på en hensiktsmessig måte. Det ble ovenfor utviklet et sett av teoretiske perspektiv for å diskutere disse utfordringene.

4.1 Både kontrakter og relasjoner

Vi finner at det utvikles både formelle kontrakter og uformelle styringsteknikker. Disse uformelle teknikkene kan betegnes som relasjonsstyring, fordi de bygger på tillitsforhold mellom kommunene og selskapet eller foretaket. Man bruker med andre ord mange styringsteknikker, og dette kan medføre at kommunikasjon blir utydelig og samtidig uoversiktlig. I begge tilfellene av forretningsvirksomheter tok det tid før den nye rolleforståelsen til partene tok form. For selskapet tok det 3 år før infrastruktur som regnskapsfunksjon var på plass. Det er diskusjoner om eierandeler og betalingsbyrde underveis. For foretaket så en at selskapsavtalen ikke helt følges opp, og det skrives ikke leveranseavtaler.

4.2 Svak bestillerkompetanse – gode tillitsrelasjoner

De nye organisatoriske løsningene innebærer at kommunene setter seg selv i en bestiller-rolle der relasjonene forventes å styres ved hjelp av spesifiserte kontrakter. Bestillers mulighet for å styre relasjonen til utfører har stor betydning for opplevd kvalitet (Cäker, 2008), og styringsmulighetene knyttes til evnen til å lage gode kontrakter. Behovet for klare kontrakter vil i et prinsipal-agent perspektiv bestemmes av om det er forskjeller i aktørenes målsetninger (målforskyvning) og forskjeller i tilgang på informasjon (informasjonsasymmetri).

I begge våre cases pekes det på ulike målformuleringer hos kommunene som bestillere og virksomhetene som utførere. For eksempel så ønsket selskapet mest mulig beredskap, mens kommunen antydes å ønske at «brannvesenet skal drive en tjeneste for et minimum av kostnader, altså så billig og bra som mulig». Her ligger det altså an til en interessekonflikt. Informasjonsasymmetrien hevdes også å være betydelig.

I begge tilfellene pekes det på svakhet i kommunenes bestillerkompetanse. Det etterlyses såkalt «motkompetanse» for at kommunen skal bli i stand til å komme med mer spesifikke bestillinger, spesielt når det gjelder kvalitative krav. Mangel på kunnskap om virksomheten gjør det vanskelig for kommunen å evaluere leveransene fra både selskapet og foretaket. Dette forsterkes av at det heller ikke finnes gode kvalitative mål på resultatene. I en slik situasjon blir både målstyring og atferdsstyring vanskelig. Kommunen må dermed stole på at selskapet og foretaket har kompetansen som kreves for å utføre kvalitativt gode tjenester, det vil si det Cäker og Siverbo (2011) kaller *competence trust*.

4.3 Ulike logikker og horisontal styring

Etablering av autonome organisasjoner for å ivareta kommunale tjenester kan bidra til fragmentering og mindre helhetstenkning (Christensen og Læg Reid, 2007). Vi så at det interkommunale selskapet og det kommunale foretaket er forskjellige, men har det til felles at de formelt sett ikke rapporterer til rådmannsnivået. Dette kan åpne for mindre

«De nye organisatoriske løsningene innebærer at kommunene setter seg selv i en bestiller-rolle der relasjonene forventes å styres ved hjelp av spesifiserte kontrakter. Bestillers mulighet for å styre relasjonen til utfører har stor betydning for opplevd kvalitet.»

samordning mellom tjenestene i kommunen hvis aktørene ikke utvikler presise kontrakter (Sørensen, 2007). For å bøte på mulig manglende samordning, ble det utviklet uformelle «sidesystemer». I selskapet er det etablert et rådmannsforum som hevdes å fungere som en «sky» ved siden av det formelle styringssystemet for å sikre samarbeid og enighet mellom kommunene. I foretaket kom det fram fra informantene at det rapporteres til rådmannen, riktignok gjennom en pdf-fil, men med det formålet å gi rådmannsnivået mulighet for å øve uformell innflytelse og

hindre fragmentering. Dette på tross av at den formelle styringsstrengen går fra foretaket gjennom styret til politikere i byrådet.

Uformelle styringsorganer og kanaler har altså blitt faste innslag i dialogen mellom virksomhetene og kommunen for å fylle svakheter i det formelle styringssystemet. Dette kjenner vi igjen fra diskusjonen omkring styringspakker (control package) i Cäcker og Siverbo (2011). Vi kan også si det slik at disse uformelle møteplassene er utviklet til *metagovernance* som en form for overordnet styring av nettverk.

Forretningsformer	Kontraktstyring?	Kommunens bestillerkompetanse	Horisontal styring
Det interkommunale selskapet	Uklare kontrakter og relasjonsstyring	Lav	Uformelle styringsfora for å sikre koordinering
Foretaket	Uklare kontrakter og relasjonsstyring	Lav	Uformell dialog mellom nivå

Figur: Kommunal forretningsvirksomhet og noen utfordringer

4.4 Implikasjoner

Begge casene er preget av en situasjon med ulike målsetninger hos partene og lav bestillerkompetanse hos kommunene. Det er vanskelig å måle kvaliteten på tjenestene, det er vanskelig for bestiller å vurdere omfanget av behovet for tjenester, og det er vanskelig å evaluere produktiviteten i tjenesteproduksjonen. Det er derfor vanskelig å utforme presise kontrakter og evaluere driften i de to organisasjonene. Med utgangspunkt i normativ styringsteori kan vi da forvente betydelige styringsutfordringer knyttet til en bestiller – utførermodell. Likevel ser vi her at aktører uttrykker at tilliten mellom virksomhetene er god. Dette kan nok i stor grad tilskrives den omfattende uformelle dialogen og styringsteknikkene.

Dette tillitsforholdet er sannsynligvis preget av at den ene virksomheten nokså nylig har vært en del av kommunens forvaltning.

Men også i den andre virksomheten (foretaket) som ble etablert for om lag ti år siden, finner vi stor grad av relasjonsstyring som bygger på tillit. Mange aktører som tidligere var ansatt i kommunale etater, som kjenner ansatte hos rådmannen og ellers i kommunene, deler fortsatt samme «logikk» og verdigrunnlag vi finner i kommunalforvaltningen. Forvaltningen har sterke verdier som bygger på normer og faglige standarder som er en del av offentlige profesjoner (Busch, 2012). Våre funn viser at uklare kontrakter balanseres ved ustrakt relasjonsstyring og uformell dialog mellom bestilleren (kommunene) og utføreren (selskapet og foretaket). Dette samspillet mellom ulike styringsformer er viktig å forstå når man skal analysere og møte de utfordringene kommunene står foran i utviklingen av sin forretningsvirksomhet.

Litteratur

- Beck Jørgensen, T. og Vrangbæk, K. 2004: *Det offentlige styringsunivers. Fra government til governance?* Århus: Magtutredningen, Århus Universitet.
- Beck Jørgensen, T. 2003: Konturene af en offentlig identitet. I Beck Jørgensen, T. (red): *På sporet af en offentlig identitet: værdier i stat, amter og kommuner*, 240–260. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Bogason, P. og Musso, J. 2006: «The democratic prospects of network governance», *The American Review of Public Administration*, 36, 1, 3–18.
- Busch, T. 2012: *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Fagbokforlaget.
- Căker, M., 2008: «Intertwined Coordination Mechanisms in Interorganizational Relationships with Dominated Suppliers», *Management Accounting Research*, 19, 231–251.
- Căker, M. og Siverbo, S. 2011: «Management control in public sector Joint Ventures», *Management Accounting Research*, 22, 330–348.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. 2007: «Introduction – theoretical approach and research questions». I Christensen, T. og Læg Reid, P. (red). *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms*. Surrey, Ashgate.
- Hood, C. 1995: «The new public management in the 1980s – variation on a theme», *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2–3, 93–109.
- Johansson, T. og Siverbo, S. 2010: «Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach», *Management Accounting Research*.
- Kettl, D.F. 2000: «Public Administration at the millennium: The state of the field», *Journal of public administration research and theory*, 10, 1, s. 7–34.
- Marques, L., Ribeiro, J. & Scapens, R. 2011: «The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry», *Management Accounting Research*, 22, 269–291.
- OECD. 2005: *Modernising government – the way forward*. OECD Publishing.
- Olsen, J.P. 2007: *The ups and downs of bureaucratic organization*. Working paper no. 14/2007, Arena.
- Teisman, G.R. & Klijn, E-H. 2002: «Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?», *Public Administration Review*, 62, 197–205.
- St.meld. nr. 7 (2008–2009) – Et nyskapende og bærekraftig Norge.
- Sørensen, E. 2007: «Public administration as megagovernance». I Gjeldsstrup, G. og Sørensen, E. (red): *Public administration in transition*. København, DJØF Publishing.

Noter

- 1 Fossheim, J. og Rishaug, A. (2012). Masteroppgave, Trondheim Økonomiske Høgskole, Trondheim.
- 2 Grøtan, MF (2012) Masteroppgave, Trondheim Økonomiske Høgskole, Trondheim.
- 3 De kommunale virksomhetene omtales ikke med de faktiske navn.