

Sigrid Stokstad
Marit K. Helgesen
Jan Erling Klausen
Lars Monkerud

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering



NIBR
By- og regionforskningsinstituttet
HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Forord

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

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

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

Oslo,

Trine Monica Myrvold
Forskningssjef

Sammendrag

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

Folkevalgt lederskap og kommunal organisering

NIBR-rapport 2016:18

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

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

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

Vi tar for oss ni ulike organiseringsformer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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