

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Bacheloroppgave 2023 15 stp.
Fakultet for landskap og samfunn

Realisering av politikk gjennom et interkommunalt selskap

Effektiv og hensiktsmessig sikring av allmenne
samfunnsinteresser i møte med markedsøkonomiens
krefter.

Jeanette Andersen
Landskapsingeniør

Innhold

Forord	2
Sammendrag	3
Innledning	4
Problemstillingen.....	5
Oppgavens oppbygning	5
Metode	6
Fremgangsmåte	6
Oppgavens rammer og avgrensninger	7
Utgangspunktet for arbeidet	7
Fakta grunnlag	8
Politikk som styring	8
Byråkrati som verktøy	10
Styringsmekanismer for å omsette ide til handling.....	11
Eierstyring av et interkommunalt selskap	13
Selskapet Borg Havn Interkommunale Selskap	15
Eierkommunene i Borg Havn IKS	17
Korte tall og fakta om eieren Hvaler kommune	18
Drøfting av utfordringer mellom en eierkommune og selskapet	19
Manglende kompetanse i grensesnittene	19
Lite formelle styringsverktøy	20
Konklusjon	24
Vurdere å tilføye flere typer styringsverktøy i selskapsavtalen	24
Vurdere å utarbeide en eierstrategi som styringsdokument for administrasjonen	24
Vurdere å innføre eiermøter	25
Vurdere kompetanseutveksling.....	26
Vurdere å innføre prosjektmetodikk med elementer av LEAN tankegang.....	26
Egenvurdering	27
Kilder	28
Referanser	28
Intervjulist.....	30
Spørsmålsliste ChatGPT	31

Forord

Da jeg var barn skulle jeg bli som Indiana Jones i Amazonas. Etter hvert som jeg ble eldre innså jeg at dette ville bli vanskelig å kombinere med et stabilt familieliv. Jeg kom inn på arkeologistudiet i Gøteborg, men trakk jeg meg fordi jeg hadde mistet troen på at det var mulig å være eventyrer. Så møtte jeg Jan Gehls bok «Livet mellom husene». Troen på at det var mulig å skape små lommer av eventyr utendørs i hverdagen for folk flest ble til. Jeg så muligheten til å ta ut mitt politiske engasjement som fagperson gjennom utdannelsen som Landskapsingeniør. Under utdannelsen fattet jeg raskt interesse for bestiller- og premissetterrollen man som ansatt i kommuner har, og jeg ønsket å lære mer om dette temaet. Min bachelor er derfor skrevet med et ønske om å bidra til forståelse for hvordan man kan realisere politikk gjennom et interkommunale selskap, i dette tilfellet Borg Havn IKS.

Jeg hadde ikke klart å fullføre dette studiet uten støtte og oppmuntring fra laget mitt rundt meg. Tusen takk til min mann, Bjørn Kenneth Andersen *p.m.*, for urokkelig tilstedeværelse slik at jeg har kunnet konsentrere meg om å realisere min livsdrøm om å ta en universitetsutdanning. Tusen takk til mine to sønner Oscar og Victor Andersen for all tålmodighet og selvstendighet dere har utvist. Tusen takk til assisterende havnedirektør i Borg Havn IKS Roar Johansen for gode diskusjoner. Takk til Hvalers ordfører Mona Vauger for gode diskusjoner og for ditt genuine ønske om å stadig bli bedre som lokalpolitiker. Takk til Marianne Grinder-Jespersen for din tro på min kapasitet og for lån av skrivestue når jeg virkelig trengte det. Takk til Tore Edvard Berghaus for engasjerende forelesninger og et inspirerende bekjentskap. Tusen takk til min fantastiske veileder Anne Aude, uten din veiledning hadde jeg skrevet meg fra sans og samling. Takk til alle medstudenter for gode diskusjoner og for å skape trygghet slik at læring ble mulig. Tusen takk til min arbeidsgiver Gjensidige Forsikring ASA for raushet slik at jeg har klart å gjennomføre min bachelor på normert tid ved siden av en fulltidsstilling. Takk til min morfar Ivar Charles Andersen for tusen barndomsminner fra naturen. Takk til nærmeste familie for all avlastning og hjelp med barna. Og til sist – takk til Indiana Jones for livslang inspirasjon mot eventyret. Det ble ikke Amazonas på meg, men denne utdannelsen ved dette fantastiske universitetet er det nærmeste jeg kommer akkurat nå.

/ Jeanette

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning

Sammendrag

Glattskurte svaberg i granitt, store områder med kystlynghei, kystfuruskog preget av vind og vær, et sjeldent og stort korallrev som er over 8.000 år gammelt. Alt dette svært sjeldne naturressurser vernet som Norges første marine nasjonalpark i 2009. Nasjonalparken forvaltes, og beskyttes, i stor grad av Hvaler kommunes politikere og administrasjon. Sammen med kommunene Fredrikstad og Sarpsborg er det interkommunale selskapet Borg Havn IKS etablert for å forvalte og levere havnetjenester i dette unike kystlandskapet. Her, hvor allmenne samsfunnsinteresser møter markedsøkonomien, oppstår det gnisninger. Hvordan kan samarbeid, i de tilfeller hvor selskapsformen er et interkommunalt selskap, gjøres mer effektivt og hensiktsmessig samtidig som politikk i større grad realiseres er i hovedsak spørsmålet denne oppgaven i stiller. Ifølge ordføreren i Sarpsborg kommune er Borg Havn IKS et av de flotteste verktøyene eierkommunene i region Nedre Glomma har for å skape attraktivitet i sitt område. Selskapet drives kommersielt og med god økonomisk lønnsomhet. Samhandlingen mellom Hvaler kommune og Borg Havn IKS beskrives som kompleks og langt fra sømløs, men med felles målsetning om å styrke attraktiviteten til eierne. Assisterende havnedirektør i Borg Havn IKS uttaler at planprosessen til tider koster mer enn selve utbyggingen og at kompleksiteten i samarbeidet i sum kan gi tapte muligheter for Hvaler kommune. Det har derfor vært interessant å se på hvilke faktorer som forårsaker dette lite hensiktsmessige samarbeidet, og hva som kan gjøres for å forbedre samarbeidet mellom selskapet og Hvaler kommune. Gjennom analyse av dagens situasjon har det vært mulig å peke på noen mulige årsakssammenhenger til dette lite hensiktsmessige samarbeidet. Det første funnet er at manglende kompetanse og innsikt, på begge sider av bordet, gjør samarbeidet lite effektivt. Dette fordi man ikke evner å styre prosjekt med forutsigbarhet eller være en tilstrekkelig kompetent bestiller. Dette skaper sløsing med ressurser. Det andre funnet er at det mangler hensiktsmessig eierstyring. Dette betyr at selskapet ikke får tilstrekkelig med føringer fra sine eiere på hva formålet med selskapet er og hvilke rammer som er satt for hvordan dette formålet skal nås. For å gjøre noe med disse funnene anbefales det å stramme opp styringen av selskapet ved å formalisere styringsverktøy slik som eierstrategi og eiermøter. I tillegg anbefales det å arbeide systematisk med kompetanseutveksling mellom kommunens administrasjon. Effekten av dette anslås til å være mer allmennyttig verdiskapning ut av få tilgjengelige ressurser.

Innledning

«Borg Havn IKS er et av de flotteste verktøyene vi har i vår region for å skape attraktivitet»

Ordfører Sindre Martinsen-Evje i Sarpsborg Kommune

Norge er et folkestyrt demokratisk land, og mye av den politiske styringen er plassert lokalt i landets kommuner og fylker. Den 11. september i år kan alle over 18 år ta til valgurnene og velge sitt lokale kommunestyre og fylkesting. Kanskje byttes de som de fire siste årene har hatt politisk flertall ut med noen nye. Retninger for små og store lokalsamfunn formes av de folkevalgte, men hvordan påvirker egentlig politikerne styringen av kommunale tjenestene? Og hva er egentlig forskjellen på en politikere og en kommunalt ansatt? Det er lett å bli forvirret over hvem som gjør hva på en effektiv og hensiktsmessig måte i en kommune. Hvordan kan samarbeid på tvers av roller og ansvar, men i felles saker og interesser, gjøres på best mulig måte? Denne oppgaven søker å bidra til å opplyse om disse tingene og også belyse hvordan enkelte elementer i et samarbeid kan optimaliseres. Å konsolidere leveransen av en kommunal tjeneste gjennom selskapsformen interkommunalt selskap er blitt vanlig, og oppgaven bruker Borg Havn IKS og eierkommunen Hvaler kommune som eksempel på dette. Hvis tid er penger, er det jo helt klart insentiver til stede for å mestre dette på best mulig vis!

Problemstillingen

Ifølge ordføreren i den ene eierkommunen er Borg Havn IKS et av de flotteste verktøyene eierkommunene i region Nedre Glomma har for å skape attraktivitet. Borg Havn IKS har ressurser i form av kompetanse, økonomi og tilgang på areal til å kunne gjøre attraktivitetsøkende tiltak i lokalsamfunnet i de respektive eierkommunene. For eierkommunen Hvaler kommune omtaler begge parter samarbeidet mellom kommunens politikere, administrasjon og ansatte i Borg Havn IKS som mindre hensiktsmessig og lite effektivt.

«Til tider koster selve planprosessen mer enn selve utbyggingen»

Sitat assisterende havnedirektør i Borg Havn IKS

Konsekvensen av det mindre hensiktsmessige samarbeidet synes å være at effektuttaket av verktøyet Borg Havn IKS for Hvaler kommune sin del trolig ikke utnyttes maksimalt og dette kan i sum gi tapte muligheter for Hvaler kommune.

Hvilke faktorer kan det tenkes forårsaker dette uhensiktsmessige samarbeidet, og hva kan gjøres for å gjøre samarbeidet mellom det interkommunale selskapet Borg Havn IKS og eierkommunen Hvaler kommune mer effektivt og hensiktsmessig?

Oppgavens oppbygning

Oppgavens første del presenterer problemstillingen og setter oppgaven i akademisk kontekst hvor metode, rammene og avgrensningene gjøres rede for. I oppgavens andre del presenteres faktagrunnlaget som danner basen for oppgavens drøftingsdel. Drøftingen leder til en konklusjon hvor anbefaling for konkrete forbedringer presenteres. Avslutningsvis oppsummeres oppgaven med en egenvurdering av prosessen med å skrive denne bacheloroppgaven. Kilder som er benyttet finner leseren i oppgavens siste del.

Metode

Fremgangsmåte

Denne oppgaven er et produkt av ulike kvalitative metoder for innhenting og sammenstilling av informasjon. Det faglige innholdet er bygget opp ved å lese faglitteratur, analysere rapporter, lese artikler, kartlegge lovkrav og undervisning ved NMBU. Deretter er informasjon sammenstilt slik at den inngår i en helhet både i faktagrunnlaget og i diskusjonsdelen. En svakhet i arbeidet med engelsk faglitteratur er at det i oversettelse fra engelsk til norsk har vært behov for å ‘norskifisere’ noen begreper. Dette er gjort rede for i teksten. For å vise at det på en ansvarlig og transparent måte er mulig å ta i bruk moderne verktøy i problemløsning er det benyttet kunstig intelligens – teknologi gjennom gratis-tjenesten ChatGPT i faktadelen av oppgaven. Motivasjonen for dette veivalget er todelt; først og fremst er ønsket å vise at benyttet riktig så underletter kunstig intelligens enkelt arbeid slik at man kan benytte spisskompetanse på mer komplekse problemstillinger. For det andre er erfaringen fra studiet at fagområdet ikke er i front teknologisk. Ved å benytte ChatGPT i oppgaven er ønsket å vise at det går an også for de grønne disiplinene ved NMBU. De deler av oppgaven hvor ChatGPT er benyttet er tydelig markert ut og innholdet er kvalitetssikret. Dypere kildehenvisning ved bruk av tjenesten ChatGPT er i skrivende stund ikke mulig, og er en stor svakhet ved teknologien. Intervju av politikere og ansatte i eierkommuner og i Borg Havn har gitt innsikt og forståelse for kompleksitet i materialet og vært viktig informasjon inn i drøftings- og anbefalingsdelen av oppgaven. En svakhet ved å benytte intervju som metode er at det blir intervjuobjektets subjektive mening som legger grunnlaget for forfatterens forståelse for temaet. Dette er forsøkt kompensert for ved å snakke med flere kilder i tillegg til å anvende kritisk tenkning. For å skrive faglige drøftinger er fagkunnskap satt sammen med de funn ansett som problematiske. Faglige refleksjoner rundt dette er så tilført teksten. Egen kompetanse fra arbeidslivet rundt virksomhetsstyring og styringsprinsipper er også benyttet.

Anbefalinger i hvordan en god bachelor skal bygges opp er hentet fra faglitteratur om oppgaveskriving, gjennom veiledningssamtaler og gjennom inspirasjon fra artikler i avisen ‘Dag og Tid’. Prosessen med å skrive oppgaven har strukket seg over et ekstra år som følge av behov for permisjon fra studiene. Dette har gjort at oppgavens hovedproblemstilling har endret seg fra den opprinnelige. Valget av endelig problemstilling ble tatt som følge av et ønske om å

lage et innsiktsarbeid som sier noe om politikk og forvaltning i møte med markedskrefter i et interkommunalt selskap.

Oppgavens rammer og avgrensninger

Denne oppgaven er skrevet som en introduksjon til kompleksiteten i temaet samarbeid på tvers av roller og ansvar i felles prosjekter i et interkommunalt selskap. Siden dette er en bachelor er det ikke foretatt dypdykk i forgreninger fra hovedproblematikken, eller kommet med detaljerte anbefalinger. Dette kan være et tema for fremtidig bachelor- eller masteroppgaver. Oppgaven omtaler det operative samarbeidet mellom partene, prosjektprosessen. Oppgaven omtaler i liten grad planprosessen avledet av Plan- og Bygningsloven. Dette er valgt for å ikke blande inn flere parallelle prosesser utover prosjektprosessen. En kommune er underlagt svært mange reguleringer gjennom lovverk og denne oppgaven ser i all hovedsak på hvilke krav som følger av Lov om interkommunale selskaper. Som premiss for anbefalingen legges det til grunn at loven om interkommunale selskaper åpner opp for ulike styringsmekanismer. Eierkommunen Hvaler er valgt som eksempel fordi det er her det pekes på størst muligheter for forbedringer.

Utgangspunktet for arbeidet

Landskapsingeniørstudiets faglige sammensetning er variert og gir anledning til fordypning også i andre områder enn det rent grøntfaglige. I denne oppgaven legges kompetanse fra kommunal forvaltning og påvirkning, prosjektledelse, konstruksjonsteknikk, kontrakter og anskaffelser, forvaltning av grøntanlegg, vern og forvaltning av norsk natur, filosofi og juss-fag til grunn. I tillegg benytter jeg egen kompetanse opparbeidet igjennom mitt virke som internrevisor i Gjensidige Forsikring ASA.

Faktagrunnlag

Politikk som styring

Norge er et demokratisk land. I følge ChatGPT gir det å ha demokrati som styreform folket rett til å delta i styre og ledelse av samfunnet gjennom frie og jevnlig valg. I et demokrati er makten i samfunnet delt mellom ulike institusjoner etter maktfordelingsprinsippet. Maktfordelingsprinsippet er et prinsipp som innebærer at makten i en stat deles mellom forskjellige myndigheter for at disse skal oppveie og utøve kontroll over hverandre. Formålet med prinsippet er ifølge ChatGPT å forhindre maktmisbruk. Maktfordelingsprinsippet sikrer at maktutøvelsen er fordelt på tre gjensidig uavhengige myndigheter; den lovgivende (Stortinget), den utøvende (Regjeringen) og den dømmende (Høyesterett). Demokratiet har som mål å sikre at alle borgere har like rettigheter og muligheter til å delta i samfunnet, og at deres interesser og behov blir ivaretatt. Alle norske statsborgere som er over 18 år og har vært registrert bosatt i Norge de tre siste årene før valget, har stemmerett og kan stemme ved valg i Norge. Utenlandske statsborgere som har vært bosatt i Norge de tre siste årene før valget, har også stemmerett ved kommune- og fylkestingsvalg. EU/EØS-borgere som er bosatt i Norge har også stemmerett ved kommunevalg. (ChatGPT)

Om Stortingsvalg svarer Chat GPT at et stortingsvalg er en nasjonal valgprosess der velgerne i alle deler av landet stemmer på representanter som skal sitte i det norske Stortinget. Stortingsvalget skjer vanligvis hvert fjerde år og er den høyeste politiske beslutningstakeren i Norge. Stortingspolitikere bestemmer over lovgivningen og budsjetteringen i Norge. De vedtar nye lover og politiske beslutninger, og overvåker og regulerer den norske regjeringens arbeid. De representerer også folket og deres interesser, og kan bidra til å påvirke utviklingen av nasjonale og internasjonale politiske spørsmål. Stortingspolitikere er også ansvarlige for å gi respons til velgerne og ta hensyn til deres synspunkter ved beslutningstaking. (ChatGPT)

Om kommunevalg svarer Chat GPT er en lokal valgprosess der velgere i en bestemt kommune velger representanter til kommunens folkevalgte organer, som kommunestyret eller bystyret. Kommunepolitikere bestemmer over saker som angår kommunen og dens innbyggere, som for eksempel planlegging av skole- og barnehagetilbud, vedlikehold og utbygging av veier, økonomiske beslutninger knyttet til kommunens budsjett og skatter, helse- og sosialtjenester, miljøvern og kulturtilbud. Kommunepolitikere er også ansvarlige for å utforme og

gjennomføre kommunale lover og forskrifter, samt å ivareta innbyggernes interesser og sørge for god kommunikasjon og dialog med dem. Kommunepolitikernes arbeid tar utgangspunkt i lover, regler og retningslinjer fastsatt av sentrale myndigheter, men kommunepolitikere har også stor frihet til å utforme lokalpolitikken i tråd med kommunens behov og utfordringer. (ChatGPT). Politikernes rolle er både å sikre god styring av kommunens oppgaveløsning samtidig som de er bindeleddet mellom administrasjonen og kommunens politikere. (regjeringen.no, 2023) En Artikkel om de folkevalgte rolle fra regjeringen.no sier at «En tydelig ansvarsfordeling mellom politiske og administrative organer er en forutsetning for å gjøre ansvar gjeldende overfor de forskjellige administrative organer og dermed for den politiske kontrollen.» Målet om en tydelig og forutsigbar ansvarsfordeling mellom en kommunes ulike styringsorganer nås ifølge artikkelen gjennom delegeringsmekanismer slik at det blir ryddige forhold i samspillet mellom politikere og administrasjonen. Hvordan smidig og transparent dialog skal foregå mellom administrasjonen og politikere er noe som må klargjøres og konkretiseres for å danne et grunnlag for god styring i kommunen. Artikkelen omtaler en politikers to ulike roller som ombudsrollen og styringsrollen. I styringsrollen så inngår å sette dagsorden, ta beslutninger, fordele ansvar og følge opp i tillegg til etterprøvinger. Alle disse oppgavene inngår i en helhetlig demokratisk styring og representerer møtepunktet med kommunens administrasjon. Ifølge artikkelen kan det være vanskelig for politikere å sette sine hjertesaker på dagsorden når det kommer en jevn strøm av saker til behandling fra administrasjonen, men det er de folkevalgte som sitter i kommunestyret som har rett til å sette dagsorden for kommunen – og ikke omvendt. (regjeringen.no, 2023) I ombudsrollen har politikere et ansvar for å representere innbyggernes interesser og meninger samt å sørge for dialog og informasjonsutveksling. Jo større kommuner jo større behov for formelle strukturer for dialog og informasjonsutveksling.

I følge ChatGPT utformer de politiske partiene sin politikk på ulike måter, men generelt sett vil partiene ofte ta hensyn til ideologi og verdigrunnlag hvor partiene vil lage politikk som er i tråd med deres grunnleggende ideologiske og verdimeslige overbevisning. Dette kan omfatte synspunkter på økonomisk politikk, sosialpolitikk, miljøpolitikk og utenrikspolitikk. I tillegg vil partiene ofte lage politikk som appellerer til deres kjernegruppe av velgere. Dette kan innebære å ta hensyn til geografisk lokalisering, yrke, alder, kjønn og etnisk bakgrunn. Partiene vil også vanligvis motta forslag fra sine medlemmer, fraksjoner og interessegrupper som utarbeider utkast til endringer i politikken. En viktig del av politikeres arbeid er også å lytte til velgernes behov og ønsker. Partiene vil derfor undersøke velgernes ønsker og behov

gjennom meningsundersøkelser og direkte dialog, for å lage politikk som svarer på disse behovene. Både de nasjonale og lokale kontekstene vil også påvirke hvordan de ulike partiene utformer sin politikk, og partiene vil om nødvendig tilpasse sin politikk for å respondere på disse endringene. (ChatGPT)

Politisk samarbeid på tvers av partigrenser, både på nasjonalt og lokalt nivå, er vanlig for å sikre gjennomslagskraft for utvalgte saker.

Byråkrati som verktøy

ChatGPT forklarer hvilke områder politikere og kommunalt ansatte bestemmer over ved å si at politikere og kommunalt ansatte har ulike roller og ansvarsområder i den kommunale organisasjonen. Slik nevnt ovenfor er politikere i kommunene folkevalgte representanter valgt av innbyggerne for å ta beslutninger på deres vegne. De setter politiske mål og prioriteringer for kommunen og tar beslutninger om politisk styring og utvikling av kommunens tjenester og virksomheter. Politikerne bestemmer også hvordan kommunens økonomi skal disponeres og godkjenner budsjett og regnskap. Kommunalt ansatte er ansatte i kommunen som jobber med å iverksette politiske vedtak og lede og utføre driften av kommunale virksomheter og tjenester. De har en operativ rolle og er ansvarlige for å levere kvalitetstjenester til kommunens innbyggere i tråd med politiske mål og prioriteringer. Kommunalt ansatte har også ansvar for å rapportere til politikere om status og resultater i virksomhetene og tjenestene de leder. (ChatGPT)

Som AI-modell kan ikke ChatGPT gi en fullstendig forklaring på hvordan politikere og kommunalt ansatte samarbeider, men svarer at på generelt grunnlag bør det være et nært samarbeid og samhandling mellom de to gruppene. Videre sier ChatGPT at politikere er valgt for å ta beslutninger og sette politiske prioriteringer. De setter mål og retningslinjer for kommunen, og bestemmer også hvordan midler skal fordeles. De kommunalt ansatte, på den annen side, er ansvarlig for å iverksette disse politiske beslutningene og sørge for at kommunale tjenester fungerer som de skal.

Dette samarbeidet bør være preget av kommunikasjon og gjensidig respekt for hverandres mandat og roller. Politikere bør lytte til de kommunalt ansatte for å få informasjon og innsikt

i hvordan de kan forbedre tjenestene. De må også gi tilstrekkelig støtte og ressurser for å forsikre seg om at de kommunalt ansatte kan gjøre jobben sin.

På sin side må de kommunalt ansatte også være i stand til å håndtere og implementere politiske prioriteringer og beslutninger, og rapportere tilbake til politikerne når det er nødvendig.

Dette krever god kommunikasjon og koordinering mellom de to gruppene.

Til slutt må begge parter alltid huske på at målet deres er å tjene innbyggerne i kommunen og søke det beste for lokalsamfunnet. (ChatGPT)

Styringsmekanismer for å omsette ide til handling

Uten en plan kan det være vanskelig å styre arbeidsoppgaver effektivt og hensiktsmessig.

Målet for arbeidet kan være kjent, men hvordan en skal nå dette målet og hva som venter av utfordringer underveis, vil mest sannsynlig være ukjent. En måte å unngå denne type uforutsigbarhet er å bruke planer som verktøy for å sikre at strategien til en virksomhet faktisk blir omsatt til konkrete handlinger. Planer bør altså være en del av styringsmekanismene i eierstyringen av en virksomhet. Planer kan ifølge Claudia Fongars' foredrag «Strategic management and collaboration» (Fongar, 2021) deles inn i tre nivåer. I foredraget omtales det øverste nivået som «policy level». I følge Store Norske Leksikon er policy et engelsk ord som viser til retningslinjer og prinsipper. (Anne Dahl, u) For å forenkle begrepsbruken og sette den i en logisk sammenheng med de øvrige nivåene taktisk og operativt døpes policy nivået om til det strategiske nivået på norsk. Oppsummert blir da de tre nivåene ifølge foredraget det strategiske-, taktiske- og operasjonelle nivået. På det øverste, og strategiske nivået, vil de strategiske dokumentene definere langsiktige mål og rammebetingelser for en virksomhet. Disse typene av dokumenter eller planer lages av virksomhetens øverste styrende organ. Målet med slike planer er å sikre at et formål oppfylles og at ett eller flere overordnede mål nås. I tillegg lages styrende planer for å sette rammer og betingelser virksomheten må forholde seg til. Nivået under det strategiske nivået er det taktiske nivået. Det er en virksomhets øverste administrative ledelse som legger disse taktiske planene. Slike taktiske planer er som regel mer kortsiktige og har som mål å konkretisere de styrende planene ned i mer planer som beskriver noe mer konkret hvordan man skal nå målene satt for virksomheten ofte for virksomhetsområder eller teams. På laveste nivå i modellen presentert i nevnte foredrag finner man det operative nivået. På dette nivået finner man detaljerte planer som beskriver hva man skal gjøre helt konkret. Slike planer har ofte en kort tidshorisont og lages av den operative ledelsen ofte for et mindre team eller enkeltpersoner.

Forenklet sagt kan man si at de styrende dokumentene sier noe om hvor man skal, de taktiske planene sier hvordan man skal komme seg dit mens de operative planene sier noe om hva man konkret skal gjøre for å realisere formålet med virksomheten.

FNs bærekraftsmål er et eksempel på et styrende internasjonalt dokument som granuleres ned til nasjonale forventninger fra Regjeringen om bærekraftig utvikling i norske kommuner. Et typisk styrende dokument for en kommune hvor disse internasjonale og nasjonale føringene bakes inn er kommuneplanens areal – og samfunnsdel. Kravene til bærekraftig planlegging vil i denne planen komme taktisk til syne gjennom planverk slik som ‘kommunedelplan for naturmangfold’ eller ‘kommunedelplan for folkehelse’. Temaplaner, slik som ‘sykkelstrategi’ eller ‘norm for overvannshåndtering’ er også taktiske planer som bygger opp under bærekraftsmålene. Operative planer i kommunen kan for eksempel være ‘skjøtelsplan for park’ eller andre typer deskriptive aktivitetsbaserte handlingsplaner.

Et annet premissettende dokument som setter rammebetingelser for kommuner er plan- og bygningsloven av 27.06.2008, heretter kalt pbl. Denne loven har som formål å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner.» jf. pbl §1-1 første ledd. Pbl skal «bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» jf. pbl §1-1 andre ledd. Kommunen er etter pbl. pålagt å ha generelle planer som dekker kommunens areal. I disse arealplanene bestemmes formålet til de ulike arealene i kommunen og ofte spesifiseres retningslinjer for de ulike arealene ytterligere gjennom reguleringsplaner. Det er politikerne som beslutter arealplaner og reguleringsplaner i kommunestyret, men de er som regel utarbeidet av tiltakshaver i dialog med saksbehandlere i kommunen. Når tiltakshaver søker en kommune om tillatelse til å gjennomføre ulike tiltak styres denne prosessen av pbl. Kommuner må også forholde seg til andre lover slik som Forvaltningsloven, Kulturminneloven, Naturmangfoldloven og Jordloven.

Eierstyring av et interkommunalt selskap

Eierstyring er viktig for å sikre at formålet med virksomheten nås og at ressursene i virksomheten forvaltes på en god måte. Måter eierne styrer sine virksomheter vil variere ut ifra valg av virksomhetstype. En kommune velger i stor grad selv hvordan den ønsker å organisere leveransene av sine tjenester. Dersom de kommunale tjenestene leveres av kommunen selv i egen organisasjon reguleres dette gjennom kommunelovens krav og føringer. De virksomhetsområdene som leverer innenfor kommunedirektørens administrasjon, er ikke i behov av å eierstyres på samme måte som når man velger å utkontraktere leveranser av tjenester. Dersom kommunen velger å levere sine tjenester gjennom andre selskapsformer, slik som gjennom et interkommunalt selskap eller aksjeselskap, blir styringsmekanismene av selskapet påvirket av dette og behovet for annen type eierstyring trer i kraft. Et interkommunalt selskap er ifølge «Lov om interkommunale selskaper» (IKS-Loven «et selskap hvor alle deltagere er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper.» (Lovdata, 1999) Interkommunale selskap er en måte for kommuner å oppnå fordeler ved samdrift med andre kommuner. Renovasjon, havnevirksomhet og internkontrollfunksjoner er typiske eksempler på virksomhetsområder kommuner samarbeider om. Når kommunen er eier av et selvstendig rettsobjekt slik interkommunale selskaper er vil styringen foregå gjennom selskapets styringsstrukturer, slik som representantskap og styremøter.

«Dårlig eierstyring kan føre til at innbyggerne ikke får det de har krav på»

Forarbeidene til ny kommunelov (Regjeringen.no, 2017-2018)

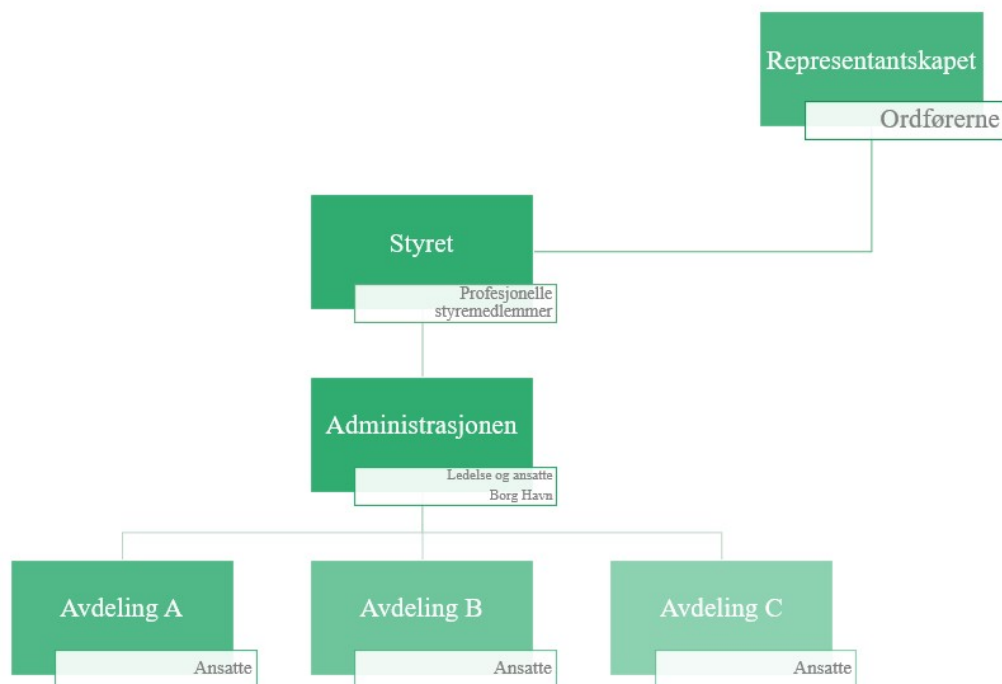
Ifølge Norges Kommunerevisorforbunds nyhetsartikkel «Hva kjennetegner god eierstyring» er kommunal eierstyring viktig for å sikre at eierne oppnår de mål de har med selskapet, at de tilgjengelige ressursene forvaltes på best mulig måte og at risiko underlagt selskapet er under kontroll av kommunen. Artikkelen omtaler også at god eierstyring og ledelse av selskapet fordrer et samspill mellom både eierkommunene, selskapets styre og selskapets administrasjon. (NKRF, Norsk kommunerevisorforbund, 2021)

Eierkommunenes ledelse av interkommunale selskaper, eierstyringen, gjøres gjennom et representantskap og en selskapsavtale. De ulike eierne i det interkommunale selskapet peker ut sine representanter til å sitte i representantskapet. I Borg Havn IKS er det de respektive

eierkommunenes ordførere som sitter i Representantskapet. Ordførerne representerer ikke eget parti eller seg selv som privatperson, men stiller på vegne av kommunestyrets politiske organ.

Representantskapet skal etter IKS-loven behandle og beslutte selskapets økonomiske forhold slik som budsjett, økonomiplan, regnskap eller andre saker omtalt i selskapsavtalen eller loven. Med ordlyden 'andre saker' åpnes det opp for flere måter å uttrykke eierinteressene enn bare det lovpålagte, slik som en eierstrategi. En eierstrategi har ifølge istyrelsen.no som hensikt og formål å være å detaljere ut hva eierne ønsker å oppnå med bedriften, slik som hvordan formålet med bedriften skal oppnås. Dette er det ifølge nettstedet viktig å definere tydelig da de ulike eierne kan vektlegge ulike ting i formålsbeskrivelsen og med det gi særinteresser som kan skape tvetydighet og misforståelser internt i Representantskapet eller i dialog med selskapets Styre. Eksempler på slike situasjoner kan være ulikt syn på investeringer som ikke gir direkte økonomisk lønnsomhet eller ulike ønsker rundt utvidelse av virksomhetsområder. En tydelig definert eierstrategi tar ned risikoen for slike situasjoner og underletter styrets verdiskapende arbeid fordi det setter klare premisser for dennes rammer. Andre eksempler på slike styringsdokumenter kan ifølge nettstedet istyrelsen.no være krav til lønnsomhet eller utbyttepolitikk, forventninger til styret rundt ivaretagelse av samfunnsansvar slik som bærekraft og etikk, krav til fora for eierdialog gjennom for eksempel eiermøter eller strategidiskusjoner. (istyrelsen, 2018)

Representantskapets ønsker for selskapet blir styrende føringer for det interkommunale selskapets Styre. Styret får med det angitt Selskapets rammebetingelser fra Representantskapet. Selskapets Styre setter så en strategisk retning for selskapet basert på disse rammebetingelsene. Den strategiske retningen gis så til selskapets administrasjon ved Daglig Leder som får ansvar for å nå virksomhetsmålene satt av styret ofte gjennom både taktiske og operative planer.



Figur 1 Representantskapet setter føringer for styret som igjen setter føringer for Administrasjonen i Borg Havn IKS. Administrasjonen setter føringer for avdelingene i selskapet.

En viktig del av et aktivt eierskap er også å føre kontroll med at selskapet ikke bare leverer slik avtalt, men at også formålet med selskapet oppnås. På denne måten kan kommunen med rimelig sikkerhet vite at leveransen av tjenesten er god, hensiktsmessig og effektiv.

Selskapet Borg Havn Interkommunale Selskap

Borg Havn Interkommunale selskap er et interkommunalt havneselskap eiet av kommunene Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler. Morselskapet Borg Havn IKS har ett datterselskap og to tilknyttede selskap; Borg Havn Eiendom AS, Borg CO2 og Borg CO2 Terminal.

Formålet med morselskapet i Konsernet er å ifølge selskapsavtalen for Borg Havn IKS å samordne all kommunal havnevirksomhet i de tre eierkommunene, samt å levere konkurransedyktige havnetilbud til brukerne. Dette skal ifølge avtalen gjøres gjennom at Borg Havn IKS deltar i næringsvirksomhet og tiltak som gagnar havnen og det næringslivet havnen betjener. Borg Havn IKS har også ansvaret for drift, forvaltning og videreutvikling av selskapets eiendommer, arealer eller annet areal selskapet er pålagt av eierne å forvalte. (Hvaler kommune, 2019) Disse eiendommene, arealene og øvrige eiendeler omtales som havnekapitalen i selskapsavtalen og representerer eiernes innskudd i Borg Havn IKS. Borg Havn IKS har overtatt

eierskapet til kommunenes innskuddsaktiva noe som gir selskapet full eiendomsrett over innskuddet til kommunene. I praksis betyr dette for eksempel at Borg Havn IKS har fått tilført kystnære landarealer fra sine eierkommuner.

Innskuddskapitalen fra eierne er 171,8 MNOK.

Fordelingen av eierandeler i Borg Havn IKS ser ifølge selskapsavtalen slik ut:

Fredrikstad kommune	48%
Sarpsborg kommune	48%
Hvaler kommune	4%

Sum	100%

Selskapet er organisert i henhold til IKS - loven og eierkommunenes tre ordførere utgjør Representantskapet. I 2023 er dette tre Arbeiderpartiordførere. Styret i selskapet består av 6 faste medlemmer og ledes av styreleder, administrerende direktør i Værste AS. Administrasjonen i selskapet ledes av havnedirektøren som har vært ansatt i selskapet siden 2001. Borg Havn IKS er en stor aktør i det lokale næringslivet og omsatte i 2022 for 167 MNOK,- med et overskudd etter skatt på 49 MNOK (Borg Havn, 2022)

Eierkommunene i Borg Havn IKS

Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler er de tre sydøstligste kommunene i Viken fylke. Disse tre kommunene omtales ofte som Nedre Glomma. Denne regionen har samlet sett et innbyggertall på 145 259 (1. januar 2021), er 788 kvadratkilometer stort og ligger ved utløpet av Norges lengste elv, Glomma. (Wikipedia, u)



Figur 2 viser hvor i Norge eierkommunene er

Sarpsborg

Landareal 370 km²

Innbyggertall 58 182 (2022)

Fredrikstad

Landareal 284 km²

Innbyggertall 83892 (2022)

Hvaler

Landareal 90km²

Innbyggertall 4741 (2022)

(Store norske leksikon, u)

Korte tall og fakta om eieren Hvaler kommune

Av eierkommunene er Hvaler kommune den minste kommunen både i areal, innbyggertall og eierandel. Øykommunen befinner seg helt sørøst i Viken fylke. Kommunen har vegforbindelse til Fredrikstad kommune og har ifølge wikipedia 833 øyer, holmer og skjær over 20 km². Fra kommunesenteret Skjærhalden på Kirkøy er det rett under 3 mil til Fredrikstad. (Wikiedia, U)

Øykommunen er en turistkommune kjent for sine hytter og sommersteder, og innbyggertallet sies rundt regnet å tidobles om sommeren. I 2009 ble store deler av kommunens vestre skjærgård en del av Norges første marine nasjonalpark, Ytre Hvaler Nasjonalpark.

«Ytre Hvaler nasjonalpark omfatter 354 km² kyst og skjærgård, og er Norges første marine nasjonalpark. Hele 96% av nasjonalparken er under vann. Stupende klipper, tareskoger, åleggessenger og koraller er bare noen eksempler på miljøer som skjuler seg under havoverflaten. Korallrevet ved Tisler er ett av de største i Europa.»

(ytrehvaler.no, U)

Naturen på Hvaler er kjent for sitt særpreg både over og under vann. På land kjennetegnes landskapet av glattskurte svaberg i granitt, store områder med kystlynghei og kystfuruskog preget og formet av vind og vær. Under vann finnes et sjeldent og stort korallrev som er over 8.000 år gammelt, og en variert bunntopografi med blant annet store tareskoger. På bakgrunn av dette sjeldne naturmangfoldet trekkes en rekke besøkende til Hvaler året rundt. Ifølge kommuneplanens samfunnsdel er det et stort potensial for næringsutvikling basert på kommunens naturverdier i kombinasjon med dens sentrale plassering på Østlandet. Kommunen ønsker å arbeide videre med å gjøre nasjonalparken til en destinasjon. (Hvaler kommune, 2021)

Utgårdskilen på Vesterøy er sørøstlandets største fiskerimottak, og sentral for fiskerivirksomheten til kommunen. Torsk, reker og andre skalldyr utgjør ifølge store norske leksikon hovedparten av fangsten som leveres inn på Fjordfisk. Både jordbruk og industri forekommer i kommunen, men av svært beskjeden karakter og 62% av kommunens yrkesaktive pendler ut av kommunen for å arbeide. (Store norske leksikon, U)

Drøfting av utfordringer mellom en eierkommune og selskapet

Som tidligere nevnt mener ordføreren i Sarpsborg kommune at Borg Havn IKS et av de flotteste verktøyene eierkommunene i region Nedre Glomma har for å skape attraktivitet. For eierkommunen Hvaler kommune omtaler begge parter samarbeidet mellom kommunens politikere, administrasjon og ansatte i Borg Havn IKS som mindre hensiktsmessig og lite effektivt. Konsekvensen av dette synes å være at effektuttaket av verktøyet Borg Havn IKS for Hvaler kommune sin del trolig ikke utnyttes maksimalt og dette kan i sum gi tapte muligheter for Hvaler kommune.

Hvilke faktorer kan det tenkes skaper dette lite hensiktsmessige samarbeidet, og hva kan gjøres for å gjøre samarbeidet mer effektivt og hensiktsmessig? For å komme med en anbefaling på denne problemstillingen er det nødvendig med mer innsikt i samarbeidet aktørene imellom.

Manglende kompetanse i grensesnittene

Administrasjonen i Hvaler kommune beskrives i intervju som tynt bemannet og uten tilstrekkelig faglig kompetanse på havnetematikk til å kunne være en reel sparringspartner og kravstiller inn i de utviklingsaktiviteter selskapet ønsker å utføre. Ifølge administrasjonen i Borg Havn IKS skaper dette distanse mellom partene fordi søknadsprosesser blir uforutsigbare når saker blir kasteball imellom administrasjon og politiske organer. I tiden før Hvaler kommune gikk inn som en av eierne av Borg Havn IKS var havnedriften til Hvaler en del av den kommunale virksomheten. Den fysiske plasseringen var innen kommunen og samtidig en del av den kommunale virksomheten, noe som gjorde interaksjonen mellom politikere og kommunalt ansatte mer tilgjengelig. Nå som virksomheten er skilt ut i et interkommunalt selskap med hovedkontor i en annen kommune er ikke dette lenger tilfelle.

Når den tette og frekvente interaksjonen mellom politikere og forvaltere ikke er fysisk mulig, og det heller ikke finnes klare operative prosesser som skaper mulighet for løpende avklaringer og forventningsavstemninger kan dette skape unødvendig ressursforbruk eller barrierer som hindrer initiativ eller måloppnåelse.

Det får en til å undres om det er sannsynlig at man kan få mer hensiktsmessig operativt samarbeid ved å innføre en noe mer formell og ledelsesforankret prosessstyring basert på LEAN prinsipper?

Uforutsigbarhet i prosesser gir ifølge den anerkjente prosessledelsesmetodikken LEAN sløsing med ressurser. Sløsing av ressurser i prosessen er et begrep som stammer fra denne metodikken. Formålet med en slik LEAN prosjektledelse er å skape mest mulig effektive prosesser med minst mulig sløsing samtidig som man setter sin kundes behov i fokus. Metoden legger vekt på å plassere beslutningsmyndighet på riktig sted i prosessen og å kontinuerlig arbeide med forbedring av prosessen. Med dette oppnås blant annet en forutsigbarhet for alle involverte parter. (Lean Enterprise Institute, U) For å unngå konflikter i prosjekter er også et visst nivå av formalia i form av skriftlighet å anbefale ifølge Landskapsarkitekt Bjørn Amund Enebo i Bjørbekk & Lindheims foredrag «Konflikt i prosjekteringsoppdrag». (Enebo, 2021)

Lite formelle styringsverktøy

Det finnes ifølge ledelsen i Borg Havn IKS eksempler på situasjoner hvor det er problematisk at det politiske organet på Hvaler er langt mer operativt enn de har anledning til å være myndighetsmessig, noe som omtales som en utvasket rolleforståelse. Videre er det for Borg Havn IKS et problem for samarbeidet at politiske prosesser har lite forutsigbarhet fordi politikerne ikke klarer å bli enige seg imellom, og at sterke profilers subjektive meninger skaper uro og obstruksjon av prosesser. Som resultat av dette oppfatter ledelsen i Borg Havn IKS at Hvaler kommune løper risiko for å miste mange muligheter.

Slik situasjonen beskrives kan det virke som om politikerne på Hvaler ikke tydelig skiller mellom ombuds- og styringsrollene sine. Dette er problematisk fordi det ikke bare skaper sløsing i prosesser, men også fordi de demokratiske maktfordelingsprinsippene utfordres når politikere beveger seg vekk fra sitt maktområde, den lovgivende, over i administrasjonens maktområde, som er den utøvende myndighet. Et botemiddel for dette ville vært at leder for planutvalget i Hvaler kommune styrte planprosessen med et tydelig lederskap slik at man ikke bare sikrer forutsigbarhet for de berørte parter, men også for politikerne selv. Det vil kunne skape mer effektivitet, transparens og muligens øke tilliten til politiske prosesser.

Øykommunen Hvalers administrasjon forvalter svært sjeldne og sparsomme naturressurser, og fra 2009 er kommunen også en del av Norges første marine nasjonalpark; Ytre Hvaler Nasjonalpark. Det er ikke utenkelig at noen av Hvalers politikere brenner så sterkt for sine saker at de fraviker formelle formkrav fordi de opplever at de mangler andre verktøy i ivaretagelse av Hvalers unike naturressurser? At det skapes uro og obstruksjoner fordi verdiene politikerne er satt til å forvalte på vegne av fellesskapet er så sjeldne og forbrukstakten på disse verdiene aldri har vært høyere. Er det en oppvåkning vi ser? Er det slik at når politikerne innser at de ikke har tilstrekkelig med verktøy for å styre en så viktig aktør som Borg Havn IKS – så blir konsekvensen av det rabalder og obstruksjoner av prosesser fra politikernes side i all tid styringen fra politisk hold ikke blir tettere?

Østre Viken kommunerevisjon IKS utførte i 2020 en eierskapskontroll av Borg Havn IKS. I denne kontrollen undersøkte kommunerevisjonen om den som utøver kommunens eierinteresser gjør dette i henhold til lover og forskrifter, kommunestyrets vedtak og anerkjente prinsipper for eierstyring. Revisjonsrapporten konkluderer med at Hvaler kommune ikke i tilstrekkelig grad følger normer for god eierstyring eller lovbestemmelser, og rapporten pekte på viktigheten av det ble etablert rutiner som gjorde det mulig for eierne å være aktive eiere. Anbefalingene fra revisjonen er blant annet å vurdere behovet for å gjennomføre eiermøter og at kommunen lager en eierstrategi for selskapet slik at eierskapet blir mer aktivt. (Østre Viken kommunerevisjon IKS, 2020) Ifølge heftet «Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll» utgitt av kommunesektorens organisasjon (KS) er en eierstrategi et ikke-lovpålagt styringsdokument hvis formål er for eierne å uttrykke selskapets visjon og målsetting avledet av kommunens egen målsetting med eierskapet. (Kommunesektorens organisasjon, 2019-2023) Ifølge revisjonsrapporten har Borg Havn IKS etterspurt en slik strategi fra sine eiere. Historisk sett har det vært politikere både i Representantskapet og Styret i selskapet, men når loven om interkommunale selskaper kom i 2000 kunne man selv velge selskapsform, og da endret man på Styrets sammensetning slik at det ikke var noen direkte linje mellom selskapet og kommunen. Under intervju med ledelsen i selskapet fremkommer det at selskapet over tid bevisst har beveget seg vekk fra aktivt politisk eierskap og over i en mindre detaljert styring fra eierkommunene, og at når man sist søkte ny Styreleder bevisst gikk inn for å danne et profesjonelt styre. Ledelsen i Borg Havn IKS står relativt fritt til å prioritere forvaltningsaktiviteter, og ifølge havnedirektøren har selskapet som intensjon å gi noe tilbake til samfunnet, men at det primære målet for selskapet er å drive lønnsom og bærekraftig

forretning, samt næringsutvikling i regionen. Selskapet disponerer selv egne ressurser, og samarbeider med kommunale aktører i den grad de har felles interesser i samarbeidet.

Funnene i rapporten fra kommunerevisjonen er problematiske fordi manglende eierstrategi gjør det vanskelig for Borg Havn IKS å operasjonalisere Hvaler kommune og de øvrige eiernes strategiske føringer. Når selskapet ikke får tilstrekkelig med strategiske føringer som kan oversettes til taktisk og operativt nivå står selskapets administrasjon friere til å svare opp hvordan de helt konkret kan innfri eiernes forventinger til selskapet. Dette representerer både oppside og nedside risiko, og der er opp til eierne å beslutte om de er komfortable med risikoen forbundet med løs styring. Manglende eierstrategi gir også manglende stabilitet og styring for Borg Havn IKS, og tilfører sløsing i prosessene nettopp fordi det blir uforutsigbart om man treffer på mål og formål. Ledelsen i selskapet forteller at det forekommer obstruksjoner av planprosesser fordi politikerne ikke klarer å bli enige med seg selv engang, og at faglig ekspertise fra administrasjonen i kommunen ikke nødvendigvis lyttes til. Det er grunn til å spørre hvordan det er mulig å bekrefte overfor innbyggerne at deres interesser ivaretas når man ikke styrer etter allmenne interesser på en mer strukturert og etterprøvable måte?

Manglende strategiske premisser fra eierne gir mindre føringer for selskapets ledelse, og taktiske valg for selskapet tas på bakgrunn av blant annet ervervet kompetanse og erfaring i ledelsen i Borg Havn IKS. Utfordrende for samarbeidet blir det da når eierne i ettertid stiller seg kritiske til de taktiske valg ledelsen har gjort. Siden man ikke er en tydelig premissettende eier bør man heller ikke kunne forvente at selskapet følger premisser som ikke eksisterer. En ting er hva Borg Havn IKS selv ønsker å gjøre, en annen ting er hva de bør gjøre fra eiernes ståsted. Det selskapet etisk og samfunnsmessig sett må forholde seg til må settes i et system noe som er mer aktuelt i dag enn noensinne gitt økende grad av styring fra sentralt hold slik som nasjonale forventninger til bærekraftig utvikling. Ansvarlig eierskap er også et aktivt eierskap, og å innføre krav til etisk regelverk, rekkefølgebestemmelser eller styringsprinsipper er eksempler på operative føringer man kan se på som å utøve et aktivt eierskap.

I intervjuer beskriver både ordføreren i Hvaler kommune og ledelsen i Borg Havn IKS en felles intensjon om å skape verdier på Hvaler, men begge parter tar opp kompleksiteten i de eksisterende samarbeidsstrukturene. Hvaler kommunes ordfører beskriver at det er utfordrende å manøvrere innbyggernes interesser på en balansert og rettferdig måte inn mot Borg Havn IKS, og at det ikke finnes eiermøtefora hvor det ville vært naturlig å diskutere enkeltsaker

direkte med ledelsen i Borg Havn IKS. I all tid en styringsstruktur på operativt nivå mangler synes det vanskelig, om ikke umulig, å hensiktsmessig utøve styrings – og ombudsrollen til politikerne ovenfor ledelsen i Borg Havn IKS.

For at styringsstrukturene skal bli tydeligere bør trolig selskapsavtalen revideres og åpnes opp for flere typer av styrende dokumenter som vedlegg til hovedavtalen. Loven om interkommunale selskaper åpner opp for denne muligheten, og KS anbefaler at muligheten anvendes. Det kan være et godt valg om eierne i samme stund også tar stilling til om det er godt nok å kun legge seg på nivå med å etterleve lovverket eller om man skal tilføre flere og andre aspekter slik at man legger på eiernes strategiske og kvalitetsmessige krav i tillegg. På denne måten vil man kunne tilføre verdiøkende elementer utover det rent økonomiske slik som føringer fra noen av kommunenes taktiske planer. For Hvaler kommune sin del ville et innspill inn til slike føringer kunne være hentet fra kommunens næringsstrategi som blant annet omtaler Telemarkforsknings modell for en kommunes attraktivitet gjennom en forsterkning av et steds besøksattraktivitet, bostedsattraktivitet eller bedriftsattraktivitet (Hvaler kommune, 2018) Her vil tjenester fra Borg Havn IKS kunne spille inn og bidra til økt attraktivitet. Dette bekrefter for så vidt også Sarpsborgs ordfører gjennom sin uttalelse.

Ifølge havnedirektøren i Borg Havn IKS leter selskapet etter muligheter, og tilbakemeldingen fra eierne er at dette balanseres på en grei måte. Han forteller at Borg Havn IKS blir kontaktet av interessenter for å se om det er muligheter for å samarbeide om tiltak, noen av disse gangene med kommunen på slep. I slike prosesser skjer det ifølge havnedirektøren fra tid til annen at Borg Havn IKS møter saksbehandlere som synes ulike forslag er gode, men når dette skal igjennom saksbehandlingen i kommunen så kan det veldig lett bli nei. Til tross for at forslagene er godt gjennomarbeidet og solide. Havnedirektøren stiller derfor spørsmål om ikke det ikke ville vært bedre å styre slike utviklingsprosesser ovenfra og ned.

Borg Havn IKS har, ifølge en ansatt i Fredrikstad kommunes avdeling for virksomhetsstyring, en sterk administrativ organisasjon. Fra Fredrikstad kommunes ståsted ser de at fokuset gradvis forsterkes på profesjonell forvaltning og vekk fra å utøve politikk gjennom selskapet. Representanten fra avdeling virksomhetsstyring i Fredrikstad kommune sier at det allikevel ikke utelukker det å være lyttende til offentlige interesser. I tilfellet Borg Havn IKS og deres eiere kan et eksempel på en slik offentlig interesse være nettopp hvordan man gjennom

styringsmekanismene klarer å operasjonalisere deres eierkommunenes strategiske planer for samfunn og areal.

Konklusjon

Vurdere å tilføye flere typer styringsverktøy i selskapsavtalen

Rapporten fra eierskapskontrollen anbefaler at eierne av Borg Havn IKS inntar en mer aktiv eierrolle ved å innføre styringsverktøy slik som eierstrategi og eiermøter. Ved å innføre denne type aktiv styring vil det være lettere for administrasjonen i Borg Havn IKS å sikre seg at de ulike planene som legges bygger opp om en omforent strategisk retning.

Min anbefaling er derfor at eierkommunene holder eget eiermøte før høstens valg og diskuterer behovet for å revidere selskapsavtalen. Denne avgjørelsen bør ikke overlates til et nytt og uerfarent representantskap. Sittende representanter bør så ha et overtakelsesmøte med et eventuelt nytt representantskap hvor en anbefaling fra sittende representanter gis til eventuelt overtakende representanter. På bakgrunn av innspill fra gjennomført revisjon og med det mål om å gjøre samarbeidet mellom eierne og selskapet mer forutsigbart og effektivt anbefaler jeg at det legges til minst en eierstyringsstrategi i selskapsavtalen og at selskapsavtalen også setter krav til jevnlig eiermøter.

Ved å gjøre disse grepene er det rimelig å anta at prosessene internt og i grensesnitt vil bli mer effektive og hensiktsmessige både når det gjelder ressursforbruk, men også samarbeidsklima. Man vil rett og slett kunne få mer tiltak for mindre ressursforbruk fordi sløsing i prosessene kan reduseres. I tillegg vil det aktive eierskapet støtte opp under politikkenes formål om å være en styrende rolle.

Vurdere å utarbeide en eierstrategi som styringsdokument for administrasjonen

For å unngå misforståelser og tvetydighet blant eierkommunene ovenfor administrasjonen i Borg Havn IKS i saker hvor det kan være ulike særinteresser vil jeg anbefale at eierkommunene utarbeider en eierstrategi for Borg Havn IKS. Ved å ta i bruk et slikt styringsdokument vil det også være mulig for eierne å etterprøve at Borg Havn IKS leverer tjenester av ønsket kvalitet og med det rette innholdet.

En slik omforent eierstrategi bør derfor innlemmes i selskapsavtalen. En eierstrategi bør inneholde formål for eierstrategien, overordnet målsetning for selskapet som svarer opp eiernes målsetninger for tjenesten/e selskapet leverer, krav til resultatmål og rapportering, krav til ivaretagelse av samfunnsansvar, risikoapetitt og risikostyring, frekvens på eiermøter og krav til egenkontroll.

Ved å etablere en eierstrategi, og kontrollere at den etterlevs, vil man med større grad av sikkerhet kunne bekrefte overfor innbyggerne at deres interesser ivaretas. På denne måten vil politikerne kunne leve opp til sin ombudsrolle.

Vurdere å innføre eiermøter

For å øke transparens og informasjonsflyt med det mål om å sikre at politikere i større grad blir holdt løpende informert om aktuelle saker slik at obstruksjoner og sløsing i prosessene tas ned til et minimum anbefaler jeg å innføre eiermøter som en del av styringsverktøyet. Et slikt fora har ikke beslutningsmyndighet, men er til for å ta løpende avklaringer, diskusjoner eller som informasjonsutveksling. Slike eiermøter kan tilstrebe å kompensere for manglende samlokasjon og manglende hverdagsdialog. Informasjonen utvekslet med representantskapet i disse eiermøtene bør tilfalle kommunestyret i de respektive eierkommunene slik at graden av transparens opprettholdes. Slik tidligere nevnt forvalter eierkommunen Hvaler store sjeldne naturverdier, og det kan tenkes at foraet eiermøte vil øke den gjensidige forståelsen for sakens fakta i enkeltsaker, og med det gjøre samarbeidet mer hensiktsmessig.

Min anbefaling blir derfor at etablering av møteplassen Eiermøte bør nedfelles som et krav i Selskapsavtalen. Møtene bør slik teorien sier avholdes jevnlig, og jeg anbefaler hyppige møter i oppstart og minst halvårlig på sikt.

Ved å innføre eiermøter er det rimelig å tro at avklaringer kan tas fortløpende fremfor å skape obstruksjoner i langt fremskredne prosesser. På denne måten vil politikerne ha mer innsikt i hva som foregår til enhver tid, samtidig som Borg Havn IKS kan avstemme med oppdragsgiver fortløpende. I sum vil effekten av dette bli både mer effektiv og hensiktsmessig samhandling og ressursutnyttelse.

Vurdere kompetanseutveksling

For å istandsette administrasjonen i Hvaler kommune til å være en kompetent premissgiver for havnevirksomhet og tilhørende aktiviteter er det ifølge Borg Havn IKS nødvendig med mer havnespesifikk kompetanse i kommunen.

Jeg anbefaler derfor Hvaler kommune å legge til rette for en kompetanseutveksling mellom administrasjonen i kommunen og i Borg Havn IKS. Før hospiteringen bør det kartlegges hvilke kompetanser som er nødvendige for at administrasjonen i Hvaler kommune skal kunne være kompetente samarbeidspartnere for Borg Havn IKS. Hospiteringen bør være på minst 6 måneder, helst 1 år, for å få med seg en årsyklus.

Ved å legge til rette for utveksling, eller hospitering, fra Hvaler kommunes fagmiljø innen plan og bygg inn i Borg Havn IKS er det sannsynlig at en økt grad av innsikt og forståelse etableres. Det kan også tenke at en effekt av en slik kompetanseoverføring vil være mer effektivt samarbeid fordi man oppnår en omforent forståelse for sakens karakter eller formål raskere. Dessuten skal man ikke undervurdere kraften det ligger i å kjenne sine samarbeidspartnere.

Vurdere å innføre prosjektmetodikk med elementer av LEAN tankegang

For å skape mer verdi av de tilgjengelige ressursene i Hvaler Kommune og Borg Havn IKS anbefaler jeg at initiativ fra Borg Havn IKS styres etter LEAN prosjektmetodikk. Planprosessen er gitt ut fra pbl., men de omkringliggende prosessene synes å ha et betydelig potensial når det kommer til effektivisering.

Ved å kartlegge dagens samhandlingsprosesser kan man identifisere de områdene det er mest sløsing, og igangsetting tiltak for å fjerne dette. Ved å standardisere prosessen skaper man en mer styrt prosess som igjen gir forutsigbarhet for alle parter. Vanlige elementer i slike prosjektprosesser er business case, styringsgrupper hvor øverste ledelse også er representert, prosjektleder, krav til tid-kvalitet-kost og oppfølging av effektuttak i ettertid.

Ved å innføre LEAN prosjektledelse vil man forsterke styringen av prosjektene. Det vil trolig redusere konfliktnivået i enkeltsaker fordi man sikrer at man hele tiden har forankring hos

styringsgruppen, og at man kan dokumentere at man etterlever strategiske, taktiske og operative føringer. I tillegg vil man fjerne sløsing i prosessen noe som igjen ikke bare vil lønne seg økonomisk, men også på den menneskelige kapitalen. Ved å innføre denne metoden mener jeg det er sannsynlig at risikoen for at man går tapt av gode muligheter reduseres signifikant.

Egenvurdering

Å skrive bacheloroppgave har vært en lærerik og inspirerende prosess for meg. Jeg har stort sett klart å overholde planen jeg la, til tross for et års avbrudd i forbindelse med permisjon. Oppbyggingen av oppgaven har blitt sterkt inspirert av en artikkel jeg leste i ukeavisen 'Dag og Tid'. Denne artikkelen formulerte en kompleks problemstilling på en nøytral og velformulert måte, og det hadde jeg lyst til å få til i denne teksten også. Det har vært utfordrende å presentere et oversiktlig bilde av en kompleks problemstilling på en enkelt måte. Det har også vært behov for å formidle samarbeidsvanskene på en slik måte at ingen av de involverte parter opplever seg utlevert. Dette har gjort at jeg har vært veldig nøye i mine siteringer eller henvisninger til hva kildene mine har sagt. Der hvor jeg har sitert har jeg avklart med vedkommende. Denne oppgaven kunne lett ha blitt mye mer omfangsrik, så jeg har holdt en stram linje på tematikken styringsmekanismer. Jeg har ikke brukt særlig med dagsaktuelle problemstillinger, slik som saksbehandlingstid i Bølingshavnsaken eller mudringssaken i farleden, som eksempler. Dette har vært et bevisst valg for å sikre at oppgaven blir så lite kompleks for leseren som mulig. Størst læringsutbytte når det gjelder akademisk skriving har jeg hatt i diskusjons- og konklusjonsdelen. En slik faglig forankret drøfting, refleksjon og konklusjon har jeg aldri laget før. En meget nyttig erfaring som kan anvendes både i arbeidslivet og privat. En svakhet i arbeidet mitt, men også en konsekvens som følge av valg av tema, er at jeg ikke har hatt faglige sparringspartnere blant medstudenter. Det representerer en mulig svakhet fordi min forståelse av tematikken kan bli endimensjonal som følge av dette. Jeg har lakmustestet forståelsen min på veileder og opplevd at jeg har faglig sett har vært på rett spor. Jeg tok en metode-sjanse ved å benytte teknologien ChatGPT som verktøy, men jeg mener det er viktig å demonstrere at jeg klarer å anvende moderne teknologi inn i arbeidshverdagen. Ikke for å ta snarveier, men for å forenkle og effektivisere.

Oppgavens problemstilling har endret seg fler ganger, og hovedproblemstillingen har skiftet hovedfokus to ganger. Årsaken til dette er at jeg begynte med en veldig vid filosofisk problemstilling, så ble den mer konkret i form av en problemstilling som gikk på

prosjektering og forvaltning via et interkommunalt selskap. Så kuttet jeg ut prosjekteringsdelen og konsentrerte meg om å dypdykke i forvaltningstematikken. Jeg er fornøyd med at jeg har klart å holde det relativt enkelt, til tross for at det er mye spennende å skrive om tilgrensende temaer. Jeg kunne valgt å illustrere oppgaven min med flere figurer ser jeg nå i ettertid. Bakgrunnen for dette er at jeg har ønsket å forklare med ord fremfor å illustrere med figurer. En kombinasjon av tekst og figurer ville nok vært gunstigere, og dette er en svakhet ved besvarelsen min ser jeg nå i ettertid. Jeg har forsøkt å unngå komplisert fagterminologi og lage et arbeid som skal kunne leses av mennesker uten forkunnskaper om temaet.

Kilder

Referanser

Anne Dahl, u. *Store norske leksikon*. [Internett]

Available at: <https://snl.no/policy>

[Funnet 02 05 2023].

Borg Havn, 2022. *Årsberetning*. [Internett]

Available at: <https://www.borg-havn.no/arsberetning>

[Funnet 03 05 2023].

Dyste, O., Hertzberg, F. & Hoel, T. L., 2000. *Skrive for å lære : skriving i høyere utdanning*. 1. red. Oslo, Bergen, Trondheim: Abstrakt forlag as.

Enebo, B. A., 2021. *Konflikt i prosjekteringsoppdrag*. [Internett]

Available at:

<https://nmbu.instructure.com/courses/7217/files/folder/Presentasjoner?preview=1432310>

[Funnet 02 02 2023].

FN sambandet, u.d. *www.fn.no*. [Internett]

Available at: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>

[Funnet 12 Mars 2022].

FN, 2021. *Bærekraftig utvikling*. [Internett]

Available at: <https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling>

[Funnet 18 April 2022].

Fongar, C., 2021. *Strategic management and collaboration*. [Internett]

Available at:

<https://nmbu.instructure.com/courses/6521/files/folder/Forelesning?preview=1214297>

[Funnet 23 04 2023].

Hvaler kommune, 2018. *Temaplan verdiskaping "Næringsstrategi 2019-2023)*. [Internett]

Available at: https://www.hvaler.kommune.no/globalassets/hvaler-kommune-temaplan-verdiskaping-2019-2023_del-i.pdf

[Funnet 15 02 2022].

Hvaler kommune, 2019. *Selskapsavtale for Borg Havn IKS*. s.l.:s.n.

Hvaler kommune, 2021. *Kommuneplanens samfunnsdel*. [Internett]

Available at:

<https://www.hvaler.kommune.no/contentassets/977e5093d6204d568dab747f441760a7/planforslag---kommuneplanens-samfunnsdel-vedtatt-18.02.2021.pdf>

[Funnet 22 04 2023].

istyrelsen, 2018. *Eierstrategi - Hensikt og Innhold*. [Internett]

Available at: <https://istyrelsen.no/2018/03/09/eierstrategi-hensikt-og-innhold/>

[Funnet 10 04 2023].

Kommunesektorens organisasjon, 2019-2023. *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*, s.l.: KS.

Kommunesektorens organisasjon, 2020. *www.ks.no*. [Internett]

Available at: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/Anbefalinger-om-eierskap-F41-web.pdf>

[Funnet 5 Mars 2022].

Lean Enterprise Institute, U. *What is Lean?*. [Internett]

Available at: <https://www.lean.org/explore-lean/what-is-lean/>

[Funnet 25 04 2023].

Lovdata, 1999. *Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>

[Funnet 02 02 2023].

NKRF, Norsk kommunerevisorforbund, 2021. *Hva kjennetegner god eierstyring?*. [Internett]

Available at: <https://www.nkrf.no/nyheter/2021/11/01/hva-kjennetegner-god-eierstyring>

[Funnet 03 5 2023].

Regjeringen.no, 2017-2018. *Proposisjon til Stortinget*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf>

[Funnet 15 04 2023].

regjeringen.no, 2023. *De folkevalgtes rolle*. [Internett]

Available at: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunestruktur/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/politisk-organisering-og-politikernes-rolle/de-folkevalgtes-rolle/id2424167/>

[Funnet 04 2023].

Regjeringen, u.d. *www.regjeringen.no*. [Internett]

Available at:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/md/bro/2001/0016/ddd/pdfv/149517-t1381kap4.pdf>

[Funnet 13 Mars 2022].

Store norske leksikon, u. *Fredrikstad, Sarpsborg, Hvaler*. [Internett]
Available at: <https://snl.no/Fredrikstad> ; <https://snl.no/Sarpsborg> ; <https://snl.no/Hvaler>
[Funnet 16 4 2023].

Store norske leksikon, U. *Hvaler*. [Internett]
Available at: <https://snl.no/Hvaler>
[Funnet 10 04 2023].

Vareide, K., 2011. *Telemarksforskning - Attraksjon og bolyst*. [Internett]
Available at: <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/attraksjon-og-bolyst/1896>
[Funnet 18 April 2022].

Wikiedia, U. *Hvaler (kommune)*. [Internett]
Available at: [https://no.wikipedia.org/wiki/Hvaler_\(kommune\)](https://no.wikipedia.org/wiki/Hvaler_(kommune))
[Funnet 5 04 2023].

Wikipedia, u. *Nedre Glomma*. [Internett]
Available at: https://no.wikipedia.org/wiki/Nedre_Glomma
[Funnet 16 4 2023].

ytrehvaler.no, U. *Ytre Hvaler nasjonalpark*. [Internett]
Available at: ytrehvaler.no
[Funnet 11 03 2023].

Østre Viken kommunerevisjon IKS, 2020. *Eierskapskontroll Borg Havn IKS, Rolvsøy: ØVKR*.

Intervjuliste

Borg Havn IKS:

Havnedirektør

Assisterende havnedirektør

Miljøsjeff

Styreleder

Hvaler kommune:

Ordfører (Ap)

Økonomisjeff

Saksbehandler, byggesak

Fredrikstad kommune:

Spesialrådgiver virksomhetsstyring

Sarpsborg kommune:

Ordfører (Ap)

Spørsmålsliste ChatGPT

Spurt Chatbot 15.4.2023

Når ble Norge et demokrati?

Hva er et demokrati?

Hvem kan stemme ved valg i Norge?

Hva er forskjellen på et stortingsvalg og et kommunevalg?

Hva bestemmer stortingspolitikere?

Hva bestemmer kommunepolitikere?

Hvordan utformer de ulike partiene sin politikk?



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway