

Kristoffer Gabrielsen Nyborg og Linda Skogvoll Opstad

# Styring og kontroll av kommunalt eide aksjeselskaper

Et casestudie av TRV Gruppen AS

## Management control in corporations owned by municipalities

A case study of TRV Gruppen AS

**MASTEROPPGAVE - Økonomi og administrasjon/siviløkonom  
Trondheim, mai 2016**

Hovedprofil:	Økonomistyring
Veiledere:	Inger Johanne Pettersen og Per Christian Ahlgren
Samarbeidsbedrift:	Trondheim kommune og TRV Gruppen AS



Handelshøyskolen i Trondheim



## FORORD

Denne avhandlingen markerer avslutningen på vårt toårige masterstudium i økonomi og administrasjon ved Handelshøyskolen i Trondheim – NTNU. Oppgaven er en del av vår fordypning innenfor økonomistyring og har et omfang på 30 studiepoeng.

Formålet med avhandlingen har vært å studere hvilke styringsmekanismer som benyttes i outsourcingrelasjonen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS. For å besvare problemstillingen har vi gjennomført intervjuer med relevante aktører fra begge sider, i tillegg til å bruke en rekke relevante dokumenter.

Arbeidet med denne oppgaven har vært svært lærerikt og har gitt oss et innblikk i hvordan kontroll og styring utøves i kommunalt eide aksjeselskaper. Vi vil rette en stor takk til våre veiledere Inger Johanne Pettersen og Per Christian Ahlgren for god veiledning og konstruktive tilbakemeldinger underveis i prosessen. Samtidig vil vi bruke anledningen til å takke våre informanter i Trondheim kommune og TRV Gruppen AS. Vi har med deres hjelp fått mye mer innsikt enn vi hadde forventet på forhånd.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens egen regning.

Trondheim, 26. mai 2016

---

Kristoffer Gabrielsen Nyborg

---

Linda Skogvoll Opstad

## SAMMENDRAG

I 2002 ble renovasjonstjenesten i Trondheim kommune skilt ut i et heleid aksjeselskap. Outsourcingsbeslutningen ble først og fremst begrunnet i et ønske om å posisjonere eget selskap i et stadig mer konkurranseutsatt samfunn. Dagens organisering av renovasjonstjenesten er i form av et konsern delt inn i tre selskaper. Morselskapet TRV Gruppen AS eier aksjer i datterselskapene Trondheim Renholdsverk AS og Retura TRV AS. Renholdsverket skal drive med lovpålagt innsamling av husholdningsavfall til selvkost, mens Retura driver tradisjonell kommersiell næringsdrift. Med bakgrunn i denne organiseringen mener vi at det vil være interessant å studere hvordan kommunen forvalter sin eierrolle overfor konsernet. Dette vil vi undersøke ved hjelp av følgende problemstilling:

*Hvilke styringsmekanismer benyttes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune?*

Problemstillingen analyserer vi i lys av relevant teori og innsamlet empiri. Det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for studien er en gjennomgang av ulike perspektiver på økonomistyring som viser hvordan organisatorisk styring betraktes som en helhet, transaksjonskostnadsteori, teorier knyttet til outsourcing og interorganisatorisk økonomistyring.

Studiens empiri er hovedsakelig funn fra dokumentstudier og dybdeintervjuer. Informantene er strategisk valgt ut for å belyse tidsrommet fra 2002 og frem til i dag. De er i tillegg jevnt fordelt mellom Trondheim kommune og TRV, for å sikre et nyansert perspektiv. Dataene vi presenterer i empirikapitlet blir analysert med bakgrunn i det teoretiske rammeverket, før vi konkluderer og svarer på problemstillingen.

Resultatene fra de empiriske funnene viser at dagens organisering av renovasjonstjenesten legger klare begrensninger på styringen i relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV. Datterselskapenes ulike formål gjør dem vanskelig å håndtere i ett og samme konsern. Kommunen utøver en mer indirekte og aktiv styring overfor Renholdsverket, hvor relasjonen reguleres gjennom en detaljert bestiller-utføreravtale. Retura har relativt stor autonomi gjennom at kommunen fortrinnsvis utøver styring gjennom årlige eiermøter og én generalforsamling. Den administrative styringen utøves i form av krav til avkastning og utbytte.

## ABSTRACT

In 2002 the sanitation service in Trondheim municipality was outsourced. The decision was based on a desire to position the municipality's own company in a society featured with increasing competition. Currently, the organization of the sanitation service is in form of a consolidated corporation, divided into three companies. The parent company TRV Gruppen AS holds shares in the subsidiaries Trondheim Renholdsverk AS and Retura TRV AS. Renholdsverket engage in collecting household waste at full cost, while Retura deals within the traditional commercial markets. We find it interesting to study how the municipality conducts its management control towards such a complex corporation. By examining this, we hope to answer the following research thesis:

*What kind of control mechanisms is used in the outsourcing of the sanitation services in Trondheim municipality?*

To answer the thesis above we have used both relevant theory and collected data. Our theoretical framework consists of a review of various perspectives on management control, transaction cost theory, theories associated with outsourcing and inter-organizational management control.

We have collected our main findings through existing documents and in-depth interviews. The informants' ability to answer relevant questions in the period between 2002 and 2016 has been crucial in the recruitment process. To secure a coherent approach we recruited informants equally divided between Trondheim municipality and TRV. We have analyzed the data in the empirical chapter based on the theoretical framework in order to conclude and answer our research question.

Based on our main findings it is obvious that the current organizational form of the sanitation service complicates the management control process. The diverse purpose of the two subsidiaries makes it complicated to combine them in one corporation. The municipality exerts a more direct and active management control towards Renholdsverket. There is a purchaser-provider agreement to regulate the relationship. The municipality allows Retura to be relatively autonomous, exerting management control mainly through annual ownership- and general meetings. The administrative control is in terms of returns and a dividend.

# INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1. Aktualisering.....</b>	<b>1</b>
1.1 En profesjonalisert avfallsnæring	2
1.2 Avgrensning av tema	3
1.3 Problemstilling	5
1.4 Begrepsavklaring	5
1.5 Oppgavens struktur	5
<b>2. Teori.....</b>	<b>7</b>
2.1 Økonomistyring	7
2.2 Transaksjonskostnadsteori	10
2.2.1 Forutsetninger.....	11
2.2.2 Dimensjoner ved transaksjoner .....	12
2.2.3 Kritikk.....	14
2.3 Outsourcing	16
2.3.1 Strategiske drivere .....	17
2.3.2 Risiko ved outsourcing .....	18
2.4 Økonomistyring i interorganisasjonelle relasjoner	19
2.4.1 Dyader .....	21
2.4.2 Styring i dyadiske relasjoner .....	21
2.4.3 Ulike former for resultatstyring.....	22
2.4.4 Atferdsstyring .....	24
2.4.5 Sosial styring .....	24
2.4.6 Ulike former for markedsstyring .....	26
2.4.7 Organisasjonsstruktur .....	28
2.5 Oppsummering av teori	29
<b>3. Metode .....</b>	<b>31</b>
3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming	31
3.2 Forskningsdesign, strategi og fremgangsmåte	32
3.3 Dokumentstudier	33
3.4 Dybdeintervju	34
3.5 Informantutvalg	35
3.6 Diskusjon av metodekvalitet	37

3.6.1 Reliabilitet .....	37
3.6.2 Validitet .....	38
3.6.3 Generalisering.....	39
<b>3.7 Forskningsetikk</b>	<b>40</b>
<b>4. Empiri.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Trondheim kommune</b>	<b>41</b>
4.1.1 Eierskapsmelding .....	43
<b>4.2 Bestiller-utførermodellen</b>	<b>45</b>
4.2.1 Bestillerfunksjonen.....	46
4.2.2 Utførerfunksjonen.....	46
<b>4.3 Retningslinjer for beregning av renovasjonsgebyr</b>	<b>47</b>
<b>4.4 TRV Gruppen AS</b>	<b>48</b>
<b>4.5 Bakgrunn for utskillelse av renovasjonstjenesten</b>	<b>51</b>
4.5.1 Relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS .....	52
<b>4.6 Styringsmuligheter</b>	<b>53</b>
4.6.1 Foreligger det informasjonsasymmetri mellom kommunen og TRV?.....	54
4.6.2 Styringskanaler .....	55
<b>4.7 Organisasjonsstruktur</b>	<b>60</b>
4.7.1 Hvilke styringsutfordringer kan organiseringen av renovasjonstjenesten medføre? ..	61
<b>4.8 Oppsummering av empiriske funn</b>	<b>65</b>
<b>5. Analyse.....</b>	<b>67</b>
<b>5.1 Bakgrunn for utskillelse av renovasjonstjenesten</b>	<b>67</b>
<b>5.2 Styringsmuligheter</b>	<b>68</b>
5.2.1 Resultatstyring .....	68
5.2.2 Atferdsstyring .....	71
5.2.3 Sosial styring .....	73
5.2.4 Markedsstyring .....	74
<b>5.3 Organisasjonsstruktur</b>	<b>75</b>
<b>6. Konkluderende refleksjoner.....</b>	<b>78</b>
<b>6.1 Studiens sårbarhet</b>	<b>79</b>
<b>6.2 Forslag til videre forskning</b>	<b>80</b>

<b>7. Litteraturliste</b> .....	<b>81</b>
<b>8. Vedlegg</b> .....	<b>87</b>
<b>8.1 Informasjonsskriv</b>	<b>87</b>
<b>8.2 Intervjuguide</b>	<b>88</b>
<b>8.3 Informert samtykke</b>	<b>91</b>

## **Figuroversikt**

Figur 1: Dagens konsernorganisering (egenprodusert) .....	4
Figur 2: Mønsteret av organisatorisk styring (Hopwood, 1974) .....	8
Figur 3: Organisasjonskart for Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2014) .....	42
Figur 4: Bestiller-utførermodellen (Busch et al., 2002) .....	45
Figur 5: Tidslinje for TRV Gruppen AS (egenprodusert) .....	50

## **Tabelloversikt**

Tabell 1: Informantutvalg.....	36
--------------------------------	----



## 1. Aktualisering

Statlig sektor i Norge har de siste årtier gjennomgått omfattende reformer med sikte på modernisering av offentlig sektor – disse reformene omtales gjerne under samlebetegnelsen New Public Management (NPM). Hood (1995) oppsummerer NPM til å inneholde syv elementer; en oppdeling av offentlig sektor i bedriftsenheter, mer konkurranse mellom både offentlige organisasjoner og mellom offentlig og privat sektor, mer bruk av forvaltningspraksis, større vekt på disiplin og mindre kostnadskrevende måter å levere offentlige tjenester på, mer aktiv og direkte styring fra toppledelsen, mer eksplisitt prestasjonsmåling, og større fokus på resultatmåling. Sagt på en annen måte kan reformbølgen karakteriseres som en draging mot forretningsideer fra privat sektor.

Mange anser private organisasjoner som mer effektive enn offentlige, og mener at privat sektor bør være et forbilde for det offentlige (Aase, 2005). Ifølge Bogen og Nyen (1998) er det imidlertid flere som påpeker at kommunale enheter har andre og strammere rammebetingelser enn private virksomheter og at de derfor vil ha problemer med å konkurrere på like premisser.

Etablering av kommunale aksjeselskaper kan være en måte å oppnå en friere stilling med hensyn til økonomiske og driftsmessige disponeringer, også i forhold til arbeidsgiveransvaret. Dette kan begrunnes i at et aksjeselskap som en egen juridisk enhet vil ha større handlingsrom til å fatte egne beslutninger. En omgjøring til aksjeselskap kan i tillegg gjøre kommunale etater bedre rustet til å møte en konkurransesituasjon, som for eksempel å delta i anbudsutlysninger. Aksjeselskaper, i tillegg til interkommunale selskaper, er selvstendige rettssubjekter og har dermed en spesielt selvstendig stilling sammenlignet med andre virksomheter som drives av kommunen (Bjørnsen et al., 2015).

De nye organisatoriske løsningene innebærer at kommunene setter seg selv i en bestiller-rolle der relasjonene forventes å styres ved hjelp av spesifiserte kontrakter (Pettersen, 2012). Kommunen kan betraktes som en prinsipal som delegerer myndighet til et frittstående selskap – agenten. I motsetning til mer vertikale styringsstrukturer kan nettverksorganisering, slik som interkommunale selskap og kommunale foretak, som løftes ut av forvaltningen, sikre god fleksibilitet og resultatorientering (Sørensen, i Pettersen 2012, s. 78). De er derimot sårbare og uoversiktlige dersom aktørene ikke utvikler presise kontrakter og relasjonen ikke er forankret i tillit. Det kan være forskjeller i aktørenes målsetninger (målforskyvning), forskjeller i tilgang til informasjon (informasjonsasymmetri) og forskjellig grad av risikovillighet.

## Innledning

Gjennom eierskapsmeldinger kommuniserer kommunene sine strategier og formål med selskap de har eierinteresser i. Eierskapsmeldingen er viktig for å tydeliggjøre roller og for å oppnå balanse mellom samfunns- og forretningsmessige mål der det er valgt selskapsorganisering for å løse oppgaver (Trondheim kommune, 2007). Offentlige virksomheter har et todelt mål og flere interessenter å ta hensyn til ettersom de rår over midler som genereres gjennom skatter og avgifter. Når tjenester settes ut til fristilte selskaper, er styringen enkel og mer indirekte, og politikernes styrings- og kontrollmuligheter begrenses til bestemte styringspunkter (Bjørnsen et al., 2015). Overgangen fra vertikal til horisontal styring gjør det utfordrende for kommunen å sikre at samfunnsansvaret blir ivaretatt på linje med et forretningsmessig mål.

Forutsetningene for demokratisk kontroll endrer seg når tjenesteproduksjon organiseres i kommunaleide selskaper, fordi selskapene i mindre grad er direkte underlagt kommunestyrets kontinuerlige overvåkning og beslutninger (Bjørnsen et al., 2015). I en undersøkelse gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i 2014 av alle landets kommuner, ble det avdekt at nær halvparten av respondentene mener at selskapsformen gir dårligere mulighet for innsyn og kontroll, og at flertallet mener at selskapsformen gjør at de folkevalgte mister innflytelse (ibid).

Med bakgrunn i diskusjonen over er det interessant å studere hvilke faktiske styringsmuligheter kommuner har ved selskapsorganisering. For å undersøke disse problemstillingene nærmere har vi gjennomført en casestudie av renovasjonskonsernet TRV Gruppen AS i Trondheim. Vi dreier vår aktualisering derfor over mot renovasjonsbransjen – et næringsområde mange norske kommuner i dag har organisert som forretningsvirksomhet.

### **1.1 En profesjonalisert avfallsnæring**

En effektiv nærings- og husholdningsrenovasjon er en forutsetning for å hindre forurensning og for å sikre det lokale miljøvernet i norske kommuner (Helle, 2015). Samtidig som gjenvinning og en mer bevisst holdning til ressursbruk har blitt en sentral del av avfallshåndteringen, har renovasjon blitt en næring hvor det er mulig å tjene mye penger, ikke minst for eierne. Trondheim kommune skriver i sin eierskapsmelding for 2007 (Trondheim kommune, 2007) at avfall er en viktig energikilde som det for fremtiden vil være avgjørende å ha råderett over, og at det derfor kan være viktig at kommunen eier selskap både innenfor husholdning- og næringsavfall.

Forurensningsloven pålegger kommunene ansvaret for innsamling og behandling av husholdning- og spesialavfall (Trondheim kommune, 2007). Kommunene har derimot ingen lovmessig plikt til innsamling og behandling av næringsavfall. Gebyret som innbyggerne betaler for den lovpålagte tjenesten skal etter selvkostprinsippet ikke overstige kommunens kostnader knyttet til avfallshåndteringen. I De Factos kartlegging av husholdningsrenovasjon i landets 20 største kommuner kommer det frem at det kun er Fredrikstad som fortsatt drifter renoeringen kommunalt. I tillegg til Skien har 32% kommunal drift (Helle, 2015). De resterende norske kommunene har enten konkurranseutsatt avfallsinnhenting eller organisert renovasjonstjenesten som et interkommunalt selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS). Når det er så ulike organiseringer for avfallsinnhenting rundt om i landet kan en stille seg spørsmål med hva som er den beste og mest effektive løsningen.

De Facto har i sin undersøkelse avdekt at årsgebyret for husholdningsavfall ligger høyest i kommuner der avfallsinnhenting er satt ut til private aktører, og at gebyret også har økt mest i kommunene der tjenesten har vært konkurranseutsatt (Helle, 2015). Altså det stikk motsatte av hva som er hensikten med å sette håndteringen av husholdningsavfall ut på anbud. Renovasjonsgebyret er eksempelvis over dobbelt så høyt for Oslo sammenlignet med Trondheim, som har henholdsvis konkurranseutsatt drift og kommunalt eid aksjeselskap. Årsgebyret i Oslo var i 2014 på 3449 kr, mens det i Trondheim var 1388 kr. Gebyret i Oslo har endret seg med hele 135 % i perioden mellom 2004-2014. Som det blir påpekt i De Factos rapport (ibid) er det overraskende at det skal være så store prisforskjeller på et gebyr som er etter forurensningsloven skal følge de reelle kostnadene for tjenesten. Undersøkelsen illustrerer klart og tydelig hvordan renovasjonstjenestene blir organisert og styrt, spiller en avgjørende rolle for hvor mye innbyggerne må ut med i form av renovasjonsgebyr.

## **1.2 Avgrensning av tema**

Norske kommuner organiserer i økende grad deler av sin virksomhet som egne selskaper, i tråd med diskusjonen over. Mange av disse selskapene er selvstendige rettssubjekter, og befinner seg dermed utenfor kommuneorganisasjonen (Bjørnsen et al., 2015). Denne utviklingen gjør det interessant å undersøke hvordan kommunene går frem for å sikre styring og kontroll over selskapene. Vi har valgt TRV-konsernet og deres relasjon til Trondheim kommune som case.

## Innledning



Figur 1: Dagens konsernorganisering (egenprodusert)

TRV Gruppen AS, som frem til 2014 het Trondheim Renholdsverk AS, er 100% eid av Trondheim kommune. Virksomheten er knyttet til avfallshåndtering av alle avfallstyper fra husholdninger og næringsvirksomhet. Trondheim Renholdsverk ble omdannet fra kommunal bedrift til aksjeselskap i 2002 med bakgrunn i et behov for større grad av fristilling enn hva organisering etter kommuneloven gir (Trondheim kommune, 2007). Omorganiseringen skulle dermed bidra til at selskapet styrket sin konkurransedyktighet (ibid). Denne beslutningen medførte at en kommunal institusjon med røtter tilbake til 1918 ble skilt ut. Selskapet ble videre omdannet til et konsern med tre selskaper i 2006, morselskapet TRV Gruppen AS og to datterselskaper, etter forslag fra rådmannen. Bakgrunnen for denne organisatoriske omstruktureringen var å skape et tydeligere skille mellom selskapets to driftsområder, husholdnings- og næringsavfall. Datterselskapet Renholdsverket AS har monopol på håndtering av husholdningsavfall i Trondheim, mens Retura TRV AS er konkurranseutsatt innenfor næringsavfall (ibid). Den lovpålagte avfallshåndteringen er regulert gjennom en bestiller-utfører-avtale.

Innad i kommunen er det en egen avdeling, bestilleravdelingen, som er ansvarlig for å samarbeide og føre tilsyn med Renholdsverket. Bestilleravdelingen er en del av Eierskapsenheten som står for strategisk kjøp, salg, forvaltning og utvikling av kommunal grunn. Bestilleravdelingen bestiller tjenester på vegne av kommunen innen renovasjon, parkering, brann-, og redningstjeneste (Trondheim kommune, 2014). Eierskapsenheten utarbeider en eierskapsmelding hvert fjerde år med formål om å tydeliggjøre eierstrategier for selskaper kommunen har interesser i, blant annet TRV Gruppen AS.

Vi har valgt å avgrense vår oppgave til å fokusere på tidsrommet etter at TRV Gruppen AS ble omdannet til et aksjeselskap, altså fra 2002 og frem til i dag. Relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS kan betraktes som en dyadisk interorganisatorisk relasjon. Det betyr at de to uavhengige juridiske enhetene jobber sammen mot et felles mål, som for kommunen og TRV Gruppen AS i hovedsak er å renovere Trondheim kommune.

### 1.3 Problemstilling

Med utgangspunkt i endrede organisasjonsformer i offentlig sektor har det oppstått nye styringsutfordringer. Med denne bakgrunnen retter vi oss inn mot kommunalt eide aksjeselskaper, og hvordan kommuner går frem for å sikre styring og kontroll ved en slik organisasjonsform. Vi tar utgangspunkt i organiseringen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune, og følgende problemstilling:

*Hvilke styringsmekanismer benyttes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune?*

Gjennom vår studie ønsker vi spesielt å studere hvilke styringsutfordringer outsourcingen medfører. Hovedfokuset for oppgaven vil ligge på husholdningsselskapet, og hvilke konsekvenser organiseringen kan ha for den lovpålagte tjenesten. Vi ønsker å undersøke hvordan kommunen utøver sitt lovpålagte ansvar i forhold til innsamling og behandling av husholdningsavfall.

### 1.4 Begrepsavklaring

Styring er et begrep vi gjennomgående kommer til å bruke, og det er derfor viktig å avklare hvilket perspektiv styring har i vår oppgave. Begrepet kan ilegges mange betydninger, og det synes å ofte være et ensidig fokus på de formelle aspektene. I vår oppgave vektlegger vi derimot et mer helhetlig perspektiv som også inkluderer de uformelle aspektene. Hva vi mener med et slikt helhetlig perspektiv vil komme tydeligere frem i vår diskusjon av økonomistyring i teorikapitlet.

Vi ønsker videre å presisere at vi betrakter Trondheim kommune som en helhet, og skiller derfor ikke mellom politikere og kommuneadministrasjon dersom ikke annet er spesifisert. Ved omtale av renovasjonskonsernet vil vi bruke betegnelsen TRV, mens vi bruker Renholdsverket og Retura for henholdsvis husholdnings- og næringssselskapet.

### 1.5 Oppgavens struktur

I neste del presenteres det teoretiske rammeverket som blir benyttet for å belyse avhandlingens problemstilling. Vi begynner først med å definere økonomistyring, og går deretter videre inn på transaksjonskostnadsteorien, outsourcing og styring i

## Innledning

interorganisatoriske relasjoner. Tredje del tar for seg det metodiske rammeverket og forskningsdesignet vi har benyttet i vårt arbeid. Her vil vi i tillegg diskutere forskningskvalitet og –etikk. Følgende kapittel tar først for seg en nærmere beskrivelse av Trondheim kommune og TRV Gruppen AS hver for seg, i tillegg til å gå mer i dybden på eierskapsmeldingen, lovbestemmelser angående beregning av renovasjonsgebyr, samt bestiller-utfører-relasjoner. I dette kapitlet presenteres også de empiriske funnene fra våre intervju, før de integreres og diskuteres med bakgrunn i det teoretiske rammeverket i analysekapitlet. Med bakgrunn i teori, empiri og analyse vil vi konkludere studiens viktigste funn med mål om å svare på problemstillingen.

## 2. Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for drøftingen i analysekapitlet. Vi starter med å diskutere ulike perspektiver på økonomistyring, deriblant hvordan Otley (1980) presenterte økonomistyringssystemer som en pakke. Deretter vil vi presentere transaksjonskostnadsteorien (Williamson, 1985), som er et analyseverktøy som kan benyttes ved såkalte "make-buy or ally" beslutninger. Outsourcing kan bli sett på som en rasjonell beslutning gjort av bedrifter som har vurdert transaksjonsrelaterte faktorer, og vi vil derfor diskutere strategiske drivere og risiko ved denne styringsformen. Vi har videre brukt styringslitteratur fra Kraus og Lind (2007) for å undersøke hvordan en kan påvirke interorganisatorisk atferd, gjennom resultat-, atferd,- og sosial styring. Til slutt har vi sett på betydningen markedsstyring og organisasjonsstruktur har i interorganisatoriske relasjoner.

### 2.1 Økonomistyring

Økonomistyring er et begrep som gis ulike tolkninger og definisjoner, men som tradisjonelt er knyttet opp mot bedriftsøkonomisk analyse med sterk vekt på et teknisk-rasjonelt perspektiv (Busch, 2004). Teorien tilknyttet det internasjonale og mest nærliggende begrepet «management control» er primært utviklet av Robert Anthony og hans kolleger ved Harvard Business School, som skiller økonomistyring både fra strategisk og operativ kontroll (ibid). Oversatt, definerte Anthony begrepet i 1965 som:

*Prosessen ledere bruker for å sikre at ressursene blir innhentet og brukt effektivt i realiseringen av organisasjonens strategi og mål.*

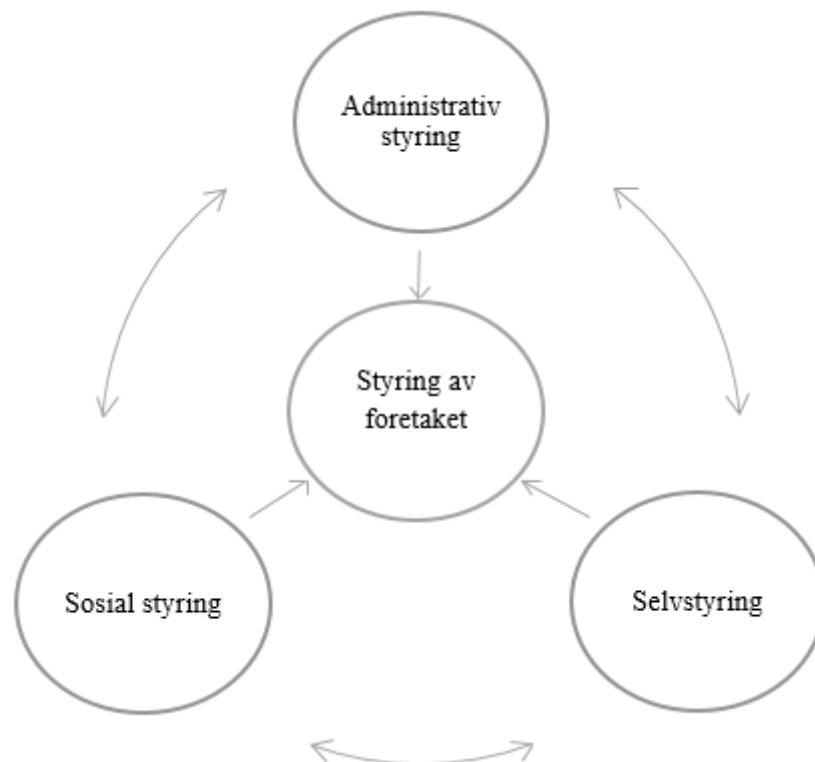
(Anthony, 1965, s. 27)

Begrepet knyttes altså til de ledelsesprosesser som skal sikre at overordnede strategier blir fulgt. I praksis har begrepet utviklet seg til å bli synonymt med regnskaps- og budsjettssystemer, og har demed fått et relativt snevert begrepsmessig innhold (Busch, 2004). Flere forskere har ifølge Busch (2004) kritisert perspektivet, og hevder at det representerer en utilfredsstillende tilnærming i en stadig mer kompleks verden. Kritikken er spesielt rettet mot at det ses bort fra målkonflikter, maktspill og politiske prosesser (Busch, 2004).

Hopwood (1974) mente at komplekse og usikre foretak ikke kan styres med administrativ styring alene. Regler og mønstre av organisatoriske forhold er nødvendige midler for å nå et felles mål, men selv deres tiltenkte effekt avhenger av hvordan de aktiverer den sosiale

## Teori

påvirkningen og personlige ønsker om styring som eksisterer innad hos ledere og medarbeidere (Hopwood, 1974). I tillegg til administrativ styring er det avgjørende å se etter og vurdere viktigheten av sosiale og personlige påvirkninger. Den endelige effekten av toppledelsens forsøk på å påvirke ansattes atferd kan aldri være nøyaktig bestemt på forhånd, men må alltid bli sett på som et usikkert utfall av et dynamisk samspill mellom administrativ, sosial og personlig påvirkning som samtidig konkurrerer om innflytelse og kontroll (ibid). Dette illustrerer Hopwood (1975) med en enkel figur:



Figur 2: Mønsteret av organisatorisk styring (Hopwood, 1974)

Det er her snakk om organisatorisk styring som en helhet, hvor Hopwood (1974) sier at administrativ-, sosial- og selvstyring aldri kan betraktes individuelt i en organisatorisk setting, fordi de fungerer som en helhet og gjensidig påvirker hverandre. Otley (1980) snakket også om organisatorisk styring som en helhet når han i sin artikkel *The Contingency Theory of Management Accounting: Achievement and Prognosis* skrev at økonomistyringssystemer burde bli sett på som en pakke. Tanken hans var at bedrifter benytter seg av styrings- og kontrollmekanismer i ulik grad, og at en bedrifts kombinasjon av slike mekanismer utgjør en pakke. Dette knyttes til «The Contingency Approach» som vi velger å oversette til «Den kontekstuelle tilnærming», og defineres slik av Otley (1980):



*Den kontekstuelle tilnærming til økonomistyring er basert på det premisset at det ikke finnes noe universelt passende økonomistyringssystem som gjelder likt for alle organisasjoner i alle situasjoner. Snarere er det foreslått at spesielle trekk ved et økonomistyringssystem vil avhenge av de konkrete omstendighetene hvor en organisasjon befinner seg.*

(Otley, 1980, s. 413)

Denne tankegangen har Malmi og Brown (2008) blitt tilhengere av, og de argumenterer også for at økonomistyringssystemer burde bli sett på som en pakke. Dette forklarer de på følgende måte:

*Som en generell oppfatning er økonomistyringssystem som pakke en samling eller et sett med styring og styringssystemer. De enkelte styringssystemene kan være mer tradisjonell regnskapsstyring som budsjetter og økonomiske målinger, eller administrativ kontroll, for eksempel organisasjonsstruktur og styringssystemer, sammen med mer sosialt basert styring som verdier og kultur.*

(Malmi og Brown, 2008, s. 287)

Med dette mener de at påvirkningskraften mellom ulike styringsprinsipper er så sterk at prinsippene ikke bør analyseres i isolasjon. Det er igjen snakk om organisatorisk styring som en helhet, hvor det er nødvendig å ha kunnskap om hvordan de ulike styringsprinsippene utfyller og overlapper hverandre for å kunne designe en effektiv styringspakke. Noe som i tillegg vil kunne forhindre at en tar feilaktige beslutninger. Med denne argumentasjonen i bakhånd definerer Malmi og Brown (2008) økonomistyring på følgende måte:

*Økonomistyring inkluderer alle enheter og systemer ledere bruker for å sikre at atferden og avgjørelsene til de ansatte er konsistent med organisasjonens mål og strategier, men ekskluderer systemer som utelukkende støtter beslutningstaking.*

(Malmi og Brown, 2008, s. 290)

Basert på både Hopwood (1974) og Otley (1980) sitt arbeid har Malmi og Brown (2008) utarbeidet et rammeverk som skal beskrive økonomistyringssystemer som en pakke.

Rammeverket består av følgende hovedkategorier med tilhørende underkategorier; kulturell styring, planlegging, kybernetisk styring, belønning og kompensasjon, samt administrativ styring.

Rammeverket kan brukes til å studere bedrifters styringssystem, men er et stort og komplekst system (Malmi og Brown, 2008). Det kan derfor være utfordringer med å studere økonomistyringssystemer som en pakke ettersom det er vanskelig å klart definere konseptet, samt vanskelig å bestemme hva som skal inkluderes og ikke. Vi har inkludert Malmi og Brown (2008) sitt rammeverk som en del av historien for å få med alle perspektiver på økonomistyring, men kommer i liten grad til å fokusere på rammeverket i vår analyse. Det vi ønsker å ha med oss videre er hovedpoenget som både Hopwood (1974), Otley (1980) og Malmi og Brown (2008) kommer med, nemlig at styringsmekanismene i en bedrifts styringssystem ikke fungerer isolert, men at organisatorisk styring må betraktes som en helhet. Både formell og uformell styring må vurderes.

## 2.2 Transaksjonskostnadsteori

I transaksjonskostnadsteorien er vi opptatt av å analysere transaksjoner, og om disse bør finne sted i markedet eller innad i organisasjonene. Hvorvidt en velger å gjennomføre transaksjonene i markedet eller i organisasjonen er en vurdering i forhold til transaksjonskostnader, som inkluderer både produksjons- og styringskostnader. Transaksjonskostnader kan defineres som anstrengelser, tid og direkte kostnader forbundet med søk, utvikling, forhandling, styring og kontroll av en servicekontrakt mellom kjøper og selger (Gottschalk, 2005, s. 29). I vurderingen av ”markets vs. hierarchies” er det altså et spørsmål om kostnadsminimering som ligger til grunn. Douma og Schreuder (2008) hevder dessuten at dannelsen av bedrifter opprinnelig stammer fra denne beslutningen, ved at kostnadene ved intern koordinering var lavere sammenlignet ved å gjennomføre transaksjonene i markedet. Det meldte seg med dette et behov for et teoretisk rammeverk som kunne kartlegge i hvilke tilfeller kostnadene ved å utføre transaksjonene i markedet ville være høyere enn ved intern koordinering. Oliver E. Williamson banet vei for et slikt rammeverk gjennom bøkene *Markets and Hierarchies* (1975) og *The Economic Institutions of Capitalism* (1985), som i sin tur la grunnlaget for det vi i dag kjenner som transaksjonskostnadsteorien. Williamson (1985) bygget teorien på de grunnleggende forutsetningene om at individer er begrenset rasjonelle og kan utvise opportunistisk atferd. Vi vil i det følgende gi en kort innføring i hva disse to kritiske forutsetningene om menneskelig atferd innebærer.

### 2.2.1 Forutsetninger

Begrenset rasjonalitet slik som Williamson (1985) definerer det er individers begrensede evne til å sortere informasjon og løse problemer i komplekse situasjoner. Herbert Simon (1961) definerer på sin side begrenset rasjonalitet på følgende måte: "Begrenset rasjonalitet er menneskelig atferd som er intendert rasjonell, men begrenset av manglende evne til å behandle all tilgjengelig informasjon". Begrenset rasjonalitet er kun en begrensning i transaksjoner som er karakterisert av usikkerhet og kompleksitet. Investeringer i renovasjonsbransjen er for eksempel av en usikker og kompleks karakter. Nye sorteringsanlegg eller innsamlingskjøretøy er ikke bare kostbare, men krever også toppmoderne teknologi for å sikre en bærekraftig avfallshåndtering. Siden det er snakk om en bransje i stadig utvikling kan teknologien fort bli utdatert, kanskje allerede idet anleggene eller bilene er ferdigprodusert. Totalprisen kan dessuten bli langt høyere enn først forespeilet. For å håndtere usikkerhetsmomentene en slik transaksjon medfører, vil det være fornuftig å utforme en spesifikk kontrakt, som blant annet inneholder totalpris, leveringsdato og lignende.

I tillegg til å være begrenset rasjonelle mente Williamson (1985) at individer var tilbøyelige til å opptre opportunistisk. Haugland (1996, s. 29) definerer opportunistisk atferd som: "En bevisst handling for å utnytte omstendigheter og informasjon til egen vinning, uten omtanke for at motparten blir skadelidende". *Skjult informasjon og moralsk risiko* er to typer informasjonsasymmetri som kan føre til opportunistisk atferd (Williamson, 1985). Med skjult informasjon mener vi at en part sitter på mer/bedre informasjon enn motparten før transaksjonen finner sted. Vi snakker altså her om at opportunistisk atferd foregår *ex ante* (før transaksjonen), mens moralsk risiko er opportunistisk atferd som finner sted etter at en transaksjon er gjennomført, altså en *ex post* handling (Williamson, 1985).

Opportunistisk atferd er spesielt skadelig for interorganisatoriske relasjoner, og er et sentralt usikkerhetsmoment ved denne typen samarbeid. Gjensidig tillit og at begge parter spiller med åpne kort er dermed avgjørende for at interorganisatoriske relasjoner skal fungere effektivt, og realisere sitt fulle potensiale. Det har videre blitt argumentert for at relasjonskontrakter som regulerer atferden i slike samarbeid kan være med på å redusere noe av usikkerheten tilknyttet opportunistisk atferd (Haugland, 1996).

### 2.2.2 Dimensjoner ved transaksjoner

Ifølge Williamson (1985) er det tre kritiske dimensjoner som avgjør hvilken organisasjonsform som burde velges i ulike situasjoner; *transaksjonsspesifikke investeringer*, *usikkerhet/kompleksitet* og *frekvens/hyppighet*. Det gis en nærmere beskrivelse av de ulike dimensjonene i det følgende.

#### *Transaksjonsspesifikke investeringer*

En eiendel er transaksjonsspesifikk når den ikke kan bli brukt utenfor transaksjonen uten signifikant verdireduksjon (Williamson, 1985). Transaksjonsspesifikke investeringer kan både være fysiske eiendeler slik som bygningssmasse eller biler, men også humane i form av kompetanse, patenter, teknologi og liknende. I interorganisatoriske relasjoner er det ofte nødvendig at partene gir slipp på deler av sin selvstendighet, og dermed gjør seg avhengige av hverandre (Haugland, 1996). Dette avhengighetsforholdet kan ofte være i form av investeringer som i ulik grad er spesialtilpasset transaksjonen (ibid). Ifølge transaksjonskostnadsteorien (Williamson, 1985) er omfanget av slike investeringer avgjørende for hvor sterke bindinger det er mellom relasjonspartnerne, og som i neste omgang avgjør hvordan slike relasjoner bør organiseres og styres (Haugland, 1996).

Det skilles ofte mellom fire typer transaksjonsspesifikke investeringer; stedsspesifikke-, utstyrsspesifikke-, dedikerte-, og kunnskapsspesifikke investeringer (Williamson, 1983). Stedsspesifikke investeringer kan karakteriseres ved at investeringene kun kan brukes på ett spesielt sted, som for eksempel et renovasjonsanlegg eller en kraftstasjon. Utstyrsspesifikke investeringer kan beskrives ved at utstyret kun kan benyttes av partene i transaksjonen, det vil si at utstyret har lav verdi ved alternativ bruk. Dedikerte investeringer kan forstås som investeringer i fabrikker eller liknende, som ikke kan brukes til annet enn formålet med investeringen. Denne typen av transaksjonsspesifikke investeringer kan vi sammenstille med det bedriftsøkonomiske begrepet «sunk cost». Kunnskapsspesifikke investeringer finner sted når partene opparbeider seg ferdigheter og kompetanse som er spesifikt rettet mot transaksjonen.

Tidsspesifikke investeringer ble noen år senere lansert av Malone et al. (1987) som et bidrag til Williamson (1983) sine transaksjonsspesifikke investeringer. Når verdien av en investering avhenger av om den når en bestemt brukergruppe innen et begrenset tidsrom, kan vi si at investeringen er tidsspesifikk.

### ***Usikkerhet/kompleksitet***

Usikkerhet/kompleksitet er den andre dimensjonen som må vurderes ved transaksjoner. De fleste av oss har god kjennskap til begrepet usikkerhet, og bruker det relativt ofte i vår dagligtale. Det er derimot ingen automatikk i at alle forstår og mener det samme når de tenker på ordet usikkerhet. Mange bruker begrepene usikkerhet og risiko som synonymer, til tross for at det er to forskjellige ting. I skillet mellom usikkerhet og risiko synes å være en viss enighet om at risiko er å betrakte som en empirisk kvantifisering av usikkerhet. Norsk Forening for Prosjektledelse definerer usikkerhet på følgende måte:

*Usikkerhet er gitt ved differansen mellom den informasjon som er nødvendig for å ta en sikker beslutning og den tilgjengelige informasjon. Usikkerhet påvirker mål og rammer i prosjektet. Prosjektets totale usikkerhet er summen av alle usikkerhetselementer.*

(Norsk senter for prosjektledelse, 2008)

Som vi kan se av definisjonen gjør mangelen på informasjon det vanskelig å fatte veloverveide og gode beslutninger. Når vi i tillegg står overfor komplekse situasjoner, hvor det er mye og komplisert informasjon som skal evalueres, øker usikkerheten ytterligere. Det faktum at en potensiell samarbeidspartner kan opptre opportunistisk (Williamson, 1985) kompliserer også risikobildet.

For å regulere usikkerheten i en agent-prinsipal-relasjon kan det blant annet utvikles kontrakter. Haugland (1996) skiller mellom kortsiktige kontrakter, ofte kalt *markedskontrakter*, og langsiktige kontrakter. *Klassiske langtidskontrakter, interne kontrakter og relasjonskontrakter* er de vanligste formene for langsiktige kontrakter (Haugland, 1996). Markedskontraktene benyttes som regel i tilfeller hvor partene har forholdsvis god innsikt i alle relevante forhold som inngår i samarbeidet. Langtidskontrakter er derimot best egnet til bruk i usikre situasjoner. I de klassiske langtidskontraktene benyttes incentiver for å håndtere usikkerhet, og en er opptatt av at kontrakt dokumentet skal dekke alle tenkelige situasjoner og utfall. Ved interne kontrakter gis en aktør fullmakt til å fatte beslutninger på en annens vegne, og det vektlegges autoritet, bruk av regler, rutiner og beslutningskontroll. Relasjonskontrakter fokuserer mer på de uformelle mekanismene, slik som å bygge personlige relasjoner forankret i tillit (Haugland, 1996). De tre typene langtidskontrakter har altså ulike mekanismer for å håndtere usikkerhet

## Teori

Nyland og Pettersen (2010) diskuterer styring og målforståelse i komplekse prinsipal-agent-relasjoner i offentlig sektor. De hevder at prinsipalen, eller staten i dette tilfellet, får innskrenket sine styrings- og oppfølgingsmuligheter på grunn av asymmetrisk informasjon, uklare målstrukturer og tilfeller hvor partene har ulik holdning til risiko. Videre anbefaler de at det utvikles kontrakter for å regulere slike prinsipal-agent-relasjoner. I offentlig sektor er det spesielt bestiller-utfører relasjoner som er under innføring (Busch, 2000). Busch (2004) påpeker viktigheten av å vurdere ulike former for relasjonskontrakter, hvor valget er forankret i en grundig økonomisk analyse av agent-, kontrakts- og transaksjonskostnader.

Med bakgrunn i diskusjonen rundt usikkerhet og kontrakter vil vi studere hva som ligger til grunn ved kontraktutarbeidelse mellom kommunen og TRV. Dette er en relasjon som kan karakteriseres som langsiktig, og det benyttes en kombinasjon av finansielle og ikke-finansielle mål i bestiller-utfører avtalen.

### *Frekvens/hypighet*

Den tredje og siste dimensjonen beskriver hvor ofte en transaksjon blir utført. I situasjoner med høy grad av transaksjonsspesifikke investeringer mener Williamson (1985) at man kan forvente at transaksjoner vil skje i organisasjonen fremfor i markedet. Forekommer transaksjonen relativt ofte vil det dessuten være enklere å forsvare kostnadene ved å gjennomføre transaksjonen i organisasjonen. En lav frekvens tilsier derimot at transaksjonen bør gjennomføres i markedet (Williamson, 1985).

Avfallsinnhenting er noe som skjer hver eneste dag, og er derfor åpenlyst en transaksjon med høy frekvens. Vi anser derfor denne dimensjonen mer som en selvfølge fremfor et analysepunkt.

### **2.2.3 Kritikk**

Transaksjonskostnadsteorien har lenge vært et regjerende analyseverktøy for økonomiske beslutninger i interorganisatoriske relasjoner (Anderson og Dekker, 2010). Som vi har lest tidligere fokuserer transaksjonskostnadsteorien på hvordan organisasjoner bør koordinere sine transaksjoner, basert på en såkalt "make or buy" beslutning. I den senere tid har teorien blitt utvidet til også å inneholde strategiske allianser. Organisasjoner må derfor ta stilling til en "make-buy-or-ally" beslutning, ettersom partnervalg blir et viktigere aspekt.

Transaksjonskostandsteorien har blitt kritisert for å overse og bagatellisere avgjørende momenter i analysen av interorganisatoriske relasjoner. Valget av transaksjonspartner har blitt vist liten oppmerksomhet i det originale rammeverket, og har i mange tilfeller blitt tatt for gitt. Dekker og van den Abbeele (2010) hevder at partnervalg, i tillegg til hvilke kontrollmekanismer som blir brukt i transaksjoner, har blitt viktigere i utformingen av kontrakter (gjengitt av Anderson og Dekker, 2010). Blumberg fant i 2001 at partnervalg ble viktigere etter hvert som usikkerhetsmomenter slik som størrelse, kompleksitet og miljørisiko økte (gjengitt av Anderson og Dekker, 2010). Li et al. undersøkte i 2008 (ifølge Anderson og Dekker, 2010) i tillegg hvorvidt organisasjoner foretrakk "venner", "bekjente" eller "fremmede" i forbindelse med et partnervalg. De kom frem til at flertallet foretrakk venner fremfor både bekjente og fremmede, noe som ble forklart ved at tillit spiller en viktig rolle i en slik beslutning.

I moderne styringslitteratur argumenteres det for at en grundig prosess i forkant av et partnervalg reduserer behovet for formell styring og kontroll i relasjonen, mens Dekker og Van den Abbeele (2010) hevder at det ene aspektet ikke utelukker det andre (gjengitt av Anderson og Dekker, 2010). De argumenterer for at formell styring og partnervalg har en symbiotisk sammenheng ved at den ene komplementerer den andre.

Det har også blitt rettet kritikk mot teoriens pessimistiske syn på mennesket. Williamson (1985) hevdet at dersom det var formålstjenlig ville individer opptre opportunistisk. En slik holdning undergraver både tillitens og empatiens rolle i en transaksjon. Det blir vanskelig å stole på noen dersom mennesker virkelig er så egoistiske og selvcentrerte som teorien antyder. Gjensidig tillit mellom organisasjoner resulterer ofte i langsiktige og suksessfulle relasjoner, og er avgjørende for at ansatte i en organisasjon føler at ledelsen og eierne har tillit til arbeidet de utfører. Ansatte som ikke føler de har ledelsens fulle tillit er mer tilbøyelig til å opptre opportunistisk.

Et annet aspekt som taler mot at organisasjoner vil opptre opportunistisk er at det på sikt vil skade deres omdømme. Apeland (2007) hevder at det er tre hovedelementer som påvirker en organisasjons omdømme – egne opplevelser, virksomhetens kommunikasjon, samt hva media og andre sier. En organisasjon som opptrer opportunistisk vil skade sitt omdømme, og potensielle kunder og samarbeidspartnere vil dermed få negative assosiasjoner til organisasjonen. Individer og organisasjoner bør derfor vurdere hvor sannsynlig det er at noen vil samarbeide eller handle av dem dersom de opptrer opportunistisk.

## 2.3 Outsourcing

En interorganisatorisk relasjonsform som har blitt behandlet i ganske stor grad i økonomistyringslitteratur er outsourcing (Johansson og Siverbo, 2011). Teorien om økonomiske transaksjonskostnader innebærer at sourcingsbeslutningen ofte blir sett på som en rasjonell beslutning gjort av bedrifter som har vurdert transaksjonsrelaterte faktorer som graden av særpreg ved aktiva, usikkerhet i omgivelsene og andre typer transaksjonskostnader (Gottschalk, 2005). Det skjer en bevegelse bort fra vertikal integrering, hvor tjenester som tidligere har blitt utført innad i organisasjonen blir satt ut. Kern og Willcocks (2002) definerer outsourcing på følgende måte:

*En prosess der bedriften beslutter å selge eller flytte bedriftens [...] eiendeler, mennesker og/eller aktiviteter til en tredjeparts leverandør som leverer sammensatte tjenester tilbake for en avtalt sum over en avtalt tidsperiode.*

(Kern og Willcocks, 2002)

Utviklingen har ført med seg at en ikke nødvendigvis bare setter ut enkle tjenester, men hele forretningsprosesser (business process outsourcing – BPO). BPO innebærer å delegerer eierskap, administrasjon og drift av prosesser til en spesialisert tredjepart for å løse et forretningsproblem ved å utføre en forretningsoppgave (Gottschalk, 2005). Den viktigste forskjellen mellom å outsource en enkel tjeneste og en forretningsprosess kan sies å være at kunden selv må sette de enkeltstående tjenestene sammen til en fungerende helhet ved førstnevnte, mens dette ansvaret er plassert hos leverandøren når hele forretningsprosesser settes ut (Aase, 2005).

Mesteparten av forskningen på outsourcingrelasjoner retter seg mot organisasjoner i privat sektor, og i mye mindre grad organisasjoner i offentlig sektor (Johansson og Siverbo, 2011). Forskningen på outsourcing i offentlig sektor handler ifølge Johansson og Siverbo (2011) mer om fordeler og ulemper med outsourcing eller «make-or-buy» beslutninger, og ikke eksplisitt om styringsproblemer. Outsourcing inntreffer derimot i stor grad også i offentlig sektor, og vi ser derfor et behov for å studere hvilke styringsproblemer som kan ligge til grunn i en slik relasjon.

Uansett om det bare er en enkel tjeneste eller en hel forretningsprosess som settes ut, eller om det er snakk om offentlig eller privat sektor, så ligger det til grunn noen strategiske drivere og risikomomenter ved valget om å outsource. Dette vil vi, forankret i teori som kan knyttes til



outsourcing, diskutere i det følgende. Den teoretiske drøftingen vil vi ta med oss videre når vi studerer outsourcingrelasjonen mellom Trondheim Kommune og TRV Gruppen AS.

### 2.3.1 Strategiske drivere

Basert på ulike outsourcingdefinisjoner kan vi identifisere forskjellige klassifiseringer av eller teorier om outsourcing. Ifølge Gottschalk (2005) finnes det elleve teorier, både velkjente og ukjente, som kan bidra til vår forståelse av outsourcing. Det primære målet med slike teorier er å kunne veilede toppledere i deres beslutning om å initiere outsourcingprosjekter i forhold til virksomhetens mål, organisasjonens karakter og teknologiske, atferdsmessige og økonomiske forhold (Gottschalk, 2005). De enkelte teoriene sier altså noe om strategiske drivere og hva som er lurt å gjøre i praksis når det gjelder outsourcing.

Virksomheter tar sine valg og utvikler sin strategi for å skape varige konkurransefortrinn som kan bedre bedriftens konkurranseevne. De utvikler med andre ord en konkurransestrategi. Alle bedrifter som konkurrerer i en bransje har en konkurransestrategi, enten den er skrevet ned på papiret eller ikke. I hovedsak er det å utvikle en konkurransestrategi ifølge Porter (1980) utvikling av en generell formel eller oppskrift for hvordan et foretak skal konkurrere i fremtiden, hva dets mål skal være, og hvilke policyer som trengs for at disse målene skal nås. Outsourcing kan være en strategi for å skaffe verdifulle ressurser som kan skape konkurransefortrinn, forankret i en «make, buy or ally» beslutning som tidligere diskutert tilknyttet transaksjonskostnadsteori.

Kjernekompetanseteorien er ifølge Gottschalk (2005) den teorien som er best kjent og mest brukt i praksis tilknyttet outsourcing. Teorien går ut på at bedrifter har noen kjernekompetanser som prioriteres av ledelsen, og som de fokuserer på å beholde internt i virksomheten (Gottschalk, 2005). I offentlig sektor er det derimot vanskelig å finne ut hva som egentlig er kjernen. Gottschalk (2005) referer til Hancox og Hackney (2000) når han skriver at det har blitt foreslått at offentlig virksomhet vil kunne avdekke sine kjernekompetanser via en residualprosess, hvor man tjenesteutsetter mer og mer, inntil skoen blir for trang eller det politiske systemet rakner.

En annen teori som kan hjelpe oss med å forstå de strategiske driverne ved en outsourcingbeslutning er ressursbasert teori. Denne teorien tar utgangspunkt i bedriftens ressurser når strategi utvikles, og stammer ifølge Anderson og Dekker (2010) fra Penrose (1959) sitt forslag om at et selskaps grenser reflekterer strategiske valg om hvordan man best

kan oppnå konkurransefortrinn fra verdifulle, knappe og ikke-imiterbare ressurser. Moderne ressursbasert teori fokuserer videre på hvordan en bedrifts forskjellige kapabiliteter eller ressurser definerer grensene for bedriften (Anderson og Dekker, 2010). For at en skal kunne oppnå konkurransefortrinn med en ressurs må den ifølge Barney (2000) være verdifull, unik, vanskelig å imitere og ikke-substituerbar. For ledelsen betyr denne teorien at bedriften må utvikle unike ressurser, utnytte sine ressurser på unike måter, og at bedriften kan skaffe seg verdifulle ressurser fra leverandører gjennom tjenesteutsetting (Gottschalk, 2005). Ut fra ressursbasert teori bør altså funksjoner som bedriften ikke har tilstrekkelig med strategiske ressurser til å utføre selv på en konkurransedyktig måte, outsources. Ressurser av både materiell og immateriell natur kan være kilde til konkurransefortrinn. Immaterielle ressurser er derimot i bedre stand til å produsere konkurransefortrinn, fordi de er sjeldne og sosialt komplekse, noe som gjør det vanskelig for konkurrenter å etterligne slike ressurser (ibid).

Selv om outsourcing kan være en effektiv måte blant annet for å redusere kostnader på, er det ikke nødvendigvis lønnsomt for alle organisasjoner. Det er en kompleks og langt fra ufeilbar prosess hvor det kan foreligge urealistiske forventninger og et undervurdert behov for risikoanalyse (Solli-Sæther og Gottschalk, 2008). Det er derfor viktig å ikke bare se på årsaker til at bedrifter outsourcer, men også hvordan bedrifter følger opp outsourcingkontrakter og håndterer outsourcingrelasjoner. Dette bringer oss over på en diskusjon vedrørende risiko ved outsourcing.

### **2.3.2 Risiko ved outsourcing**

Et avgjørende skille mellom outsourcing og tradisjonell tjenesteyting er at administrativ og hierarkisk styring erstattes med styring ved hjelp av kontrakt (Aase, 2005). Vi står da overfor en agentrelasjon, hvor det i vårt case er prinsipalen Trondheim kommune som delegerer og overfører beslutningsmyndighet til TRV Gruppen som agent. I en slik agentrelasjon kan det oppstå agentproblemer dersom partene har forskjellige mål og forskjellig arbeidsdeling (Gottschalk, 2005). Disse agentproblemene kjenner vi igjen fra transaksjonskostnadsteorien. Agentteori og transaksjonskostnadsteori har mange konsepter felles, slik som opportuniste, usikkerhet og bundet rasjonalitet (ibid).

Noe av det vanskeligste ved outsourcing er å finne en hensiktsmessig arbeidsdeling mellom kunde og leverandør (Aase, 2005). Feilkonstruerte styringssystemer og kontrakter kan føre til at en overlater for mye til leverandøren, slik at organisasjonen reduserer sin evne til å styre

leveransen. Resultatet kan bli prosjekter som blir dyrere enn antatt og som sprenger tids- og kostnadsrammer, dårlig kvalitet eller uforutsette tilleggsregninger (Aase, 2005).

Konsekvensen kan bli at bedriftene vurderer "insourcing", altså at tjenesten utføres internt. Outsourcer en derimot for lite, reduseres kostnadseffekten og en kan risikere dobbelt arbeid og kostnader ved at kunde og leverandør yter parallelle tjenester (ibid).

En outsourcingkontrakt gir et juridisk bindende, institusjonelt rammeverk hvor hver parts rettigheter, plikter og ansvar er definert og hvor målene, retningslinjene og strategiene ligger til grunn for avtalen, er spesifisert (Gottschalk, 2005). Passende kontraktsmessige ordninger kan dempe fristelsen for opportunistisk atferd, forhindre moralsk forfall i en kooperativ relasjon og beskytte hver parts særegne kunnskap (ibid). En komplett kontrakt reduserer usikkerheten som møter organisasjonens beslutningstakere, og den reduserer risikoen for opportunistisme fra en eller flere av partene (ibid). Den forebygger (ex post) ytelsesproblemer ved å avgrense hver parts mulighet til å forfølge private målsettinger på bekostning av felles gevinster (ibid). En kontrakt er likevel alene ikke nok til å veilede og styre utviklingen og sikre ytelse fra outsourcingen. Siden outsourcing innebærer gjentatte interorganisatoriske utvekslinger som blir sosialt forankret over tid, er samarbeid en viktig sikkerhetsmekanisme som kan forhindre ekstern og intern skade og kompensere for begrensninger i kontrakter (ibid). Dersom det er stor usikkerhet i omgivelsene er det spesielt viktig å ha en simultan bruk av både kontraktmekanismer og samarbeidsmekanismer.

Agentkostnader har ifølge Gottschalk (2005) en tendens til å være høyere i offentlig sektor, gitt at mange virksomheter i offentlig sektor er store og kompliserte både i spekteret av aktiviteter som de utfører, og strukturene som blir brukt til å styre og forvalte disse aktivitetene. Gjennom å studere hvilke styringsmekanismer som brukes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune, vil vi forsøke å forstå hvilke agentproblemer som kan ligge til grunn i denne outsourcingrelasjonen.

## **2.4 Økonomistyring i interorganisatoriske relasjoner**

Interorganisatoriske relasjoner blir av Kraus og Lind (2007) definert som ulike former for samarbeid mellom uavhengige organisasjoner, og har vært en voksende trend i senere år. Forskere har pekt på ulike årsaker til den økende trenden, men til tross for uenighet kan vi likevel peke på noen hoveddrivere. Et aspekt som har blitt brukt for å forklare utbredelsen av interorganisatoriske relasjoner i de siste tiår er *globalisering og økt konkurranse* (Kraus og

## Teori

Lind, 2007). Den økte konkurransen på verdensbasis har ført til at stadig flere organisasjoner inngår samarbeid for å øke sin konkurransedyktighet. Den *teknologiske utviklingen* (Kraus og Lind, 2007) er et annet forklaringsmoment. I dagens samfunn hvor det hele tiden lanseres nye teknologiske løsninger er det bortimot umulig for bedrifter å være i forkant på alle fronter. Mange inngår derfor strategiske allianser for å dele sin kompetanse, teknologi og ressurser slik at partene kan styrke sin samlede konkurranseevne. Dette kjenner vi igjen fra outsourcingbeslutninger som ofte begrunnes i et ønske om å skaffe seg verdifulle ressurser (Gottschalk, 2005). Til slutt har den økende *kompleksitet i dagens produkter og tjenester* (Kraus og Lind, 2007) blitt pekt på som en medvirkende årsak til utbredelsen av interorganisatoriske relasjoner. Den økte kompleksiteten har ført til at mer kapital må allokere til forskning og utvikling, et faktum som gjør det svært kostbart for organisasjoner å holde seg oppdatert. Stadig flere organisasjoner har derfor besluttet å inngå samarbeid med underleverandører, distributører og lignende for å sikre kvalitet gjennom hele verdikjeden.

Den økte bruken av interorganisatoriske relasjoner har medført en rekke nye styringsutfordringer. Tidligere har økonomistyringen hovedsakelig begrenset seg til organisasjonens indre linjer (Kraus og Lind, 2007), og ledelsen har tradisjonelt hatt sitt fokus på å styre organisasjonens aktiviteter og ressurser innenfor organisasjonens juridiske grenser. Den organisasjonsstrukturelle utviklingen har derimot nødvendiggjort et utvidet styringsperspektiv (Pettersen 2012). Hopwood (1996) hevder at disse organisasjonsstrukturelle endringene har nødvendiggjort en økt bevisstgjøring rundt horisontal styring på tvers av organisasjoner, fremfor tradisjonell vertikal styring. Dagens ledere er derfor nå nødt til å bedrive sin økonomistyring utenfor organisasjonens juridiske og strukturelle grenser, i den hensikt å forvalte et funksjonelt samarbeid med potensielle relasjonspartnere.

Dekker (2004) diskuterer hvordan transaksjonskostnadsteorien kommer til kort, som teoretisk rammeverk, for å forstå og sikre tilstrekkelig kontroll i interorganisatoriske relasjoner. Transaksjonskostnadsteorien undergraver ifølge Dekker (2004) betydningen av gjensidig tillit mellom relasjonspartnere, og understreker hvor viktig en kombinasjon av formell- og uformell kontroll er. Pettersen (2012) tar dette videre med å argumentere for at interorganisatoriske relasjoner er sårbare dersom presise kontrakter ikke blir utviklet, og relasjonen ikke er forankret i et fundament av tillit.

Interorganisatoriske relasjoner blir ofte skilt inn i to hovedgrupper med tilhørende undergrupper; *dyader og nettverk*. Kommunen og TRV er i en dyadisk relasjon, som vil si at

det er to uavhengige juridiske enheter. Fokuset for denne oppgaven vil derfor være på dyader, ikke nettverk.

### **2.4.1 Dyader**

I dyadiske relasjoner snakker vi om vertikalt- eller horisontalt samarbeid mellom uavhengige virksomheter (Kraus og Lind, 2007). Den vanligste formen for slike samarbeid er vertikale relasjoner, og da ofte mellom bedrifter i samme distribusjonsskjede. I horisontale dyader snakker vi derimot om relasjoner mellom selskaper som konkurrerer om de samme kundene. Eksempel på ulike dyadiske relasjoner kan være strategiske allianser, teknologi lisensiering (technology licencing), strategiske partnerskap, verdikjederelasjoner, outsourcingsrelasjoner, joint ventures eller forskningsfelleskap (Kraus og Lind, 2007).

Med utgangspunkt i Kraus og Lind (2007) og deres rammeverk, vil vi nå diskutere hvordan organisasjoner kan sikre styring og kontroll i interorganisatoriske relasjoner.

### **2.4.2 Styring i dyadiske relasjoner**

Økonomistyring tas i bruk for å manøvrere en organisasjon i henhold til fastlagte mål og strategier. Ledelsens oppgave er dermed å påvirke organisasjonen gjennom å regulere atferden til en gruppe individer i ønsket retning. Organisatorisk atferd kan påvirkes på mange måter (Busch et al., 2009), og man har lenge forsøkt å funksjonalisere disse ulike formene for økonomistyring. I en ideell verden ville vi funnet et rammeverk som kunne fortelle hva som passet best i alle kontekster. Særegne organisasjoner og komplekse omgivelser gjør derimot at dette i praksis er bortimot umulig, et faktum vi kjenner fra «Contingency theory» (Otley, 1980).

Ifølge Kraus og Lind (2007) blir det ofte skilt mellom tre forskjellige typer styring i dyadiske relasjoner: resultatstyring, atferdsstyring og sosial styring. I tillegg til å gå nærmere inn på disse, vil vi se på hvilken betydning markedsstyring og organisasjonsstruktur har i interorganisatoriske relasjoner. Disse styringsformene blir nøye drøftet i vårt analysekapittel.

### **2.4.3 Ulike former for resultatstyring**

Ved resultatstyring er organisasjoner opptatt av å måle, evaluere og belønne prestasjoner i interorganisatoriske relasjoner (Kraus og Lind, 2007). Det er viktig at de prestasjonene som måles reflekterer relasjonens mål og strategier på en tydelig måte. Innenfor denne typen av interorganisatorisk økonomistyring er finansielle størrelser, slik som tradisjonelle avkastningskrav, viktige parametere for å måle relasjonens produktivitet og måloppnåelse. Dekker (2004) studerte hvordan resultatstyring fungerte i interorganisatoriske relasjoner hos jernbaneselskaper i Nederland. Han fant at bruk av finansielle mål ga relasjonspartnerne en følelse av målrealisering, ved at de tydelig kunne se konkrete resultater av samarbeidet, i form av økonomiske resultater. Dekker (2004) viser videre til hvordan et felles økonomisk incentivsystem motiverte begge parter i relasjonen til å jobbe enda hardere for å realisere en felles visjon.

De finansielle målene trenger ifølge van der Meer-Kooistra og Vosselman (2000) støtte i form av ikke-finansielle mål. Offentlige foretak har et utvidet samfunnsansvar som det private næringsliv ikke har, noe som nødvendiggjør en økende bevisstgjøring rundt ikke-finansielle mål for å kunne oppnå velferdsøkning. I outsourcingrelasjonen mellom Trondheim kommune og TRV finner vi både finansielle og ikke-finansielle mål.

### ***Åpen bok regnskap***

Åpen bok regnskap som resultatstyringsteknikk har sitt opphav blant japanske organisasjoner (Kraus og Lind, 2007), men har først nå nylig spredt seg til den vestlige forretningsverden. Denne teknikken dreier seg i hovedsak om at relasjonspartnerne ”åpner sine bøker”, og avslører informasjon som tidligere har vært bedriftssensitiv. Transparensen denne metoden bygger på bidrar til å skape tillit og fremmer kunnskapsutveksling. Denne metoden blir ifølge Kraus og Lind (2007) likevel kritisert for å være sårbar da partene i relasjonen blottlegger seg, og organisasjoner er derfor sårbar i samarbeid med andre som kan misbruke sensitiv informasjon til egen fordel. På en annen side argumenteres det for at denne teknikken er selvregulerende, ved at en aktør som misbruker tilliten ”åpen-bok-regnskap” legger til rette for vil ha vanskeligheter med å finne relasjonspartnere på et senere tidspunkt. Økonomene Carr og Ng (1995) studerte bruk av åpen bok regnskap i relasjonen mellom Nissan fabrikker i Storbritannia og deres underleverandører. Nissan fikk tilgang til informasjon om indirekte- og direkte kostnader, samt ikke-finansielle mål hos sine underleverandører. I gjengjeld kunne Nissan tilby leverandørene tilgang til å bruke deres egne skreddersydde systemer for å

effektivisere leverandørens prosesser. Dette viser at metoden kan gi samspillseffekter som potensielt kan øke effektiviteten hos begge parter.

### ***Integrerte informasjonssystemer***

Integrerte informasjonssystemer i interorganisatoriske relasjoner formaliserer informasjonsutveksling mellom relasjonspartnere. En studie gjennomført av Frances og Garnsey (1996) undersøkte hvordan denne teknikken ble brukt i den britiske dagligvarebransjen. Supermarkedene overfører salgsdata til produsenter og underleverandører, slik at disse kan skreddersy produksjon av varer og tjenester tilbake til supermarkedene. Metoden effektiviserer på denne måten den totale verdikjeden ved at tid og ressurser kan re-allokeres, og brukes fornuftig på andre områder.

### ***Interorganisatorisk kostnadsstyring***

Interorganisatorisk kostnadsstyring sikter mot en felles kostnadsreduksjon for alle parter. Ved denne metoden rådfører en seg aktivt med aktører fra hele verdikjeden med mål om å redusere kostnader. I tillegg til målkostnads kalkulasjon fant Cooper og Slagmulder (2004) tre andre former for interorganisatorisk kostnadsstyring: bytteforholdet mellom pris-funksjonalitet-kvalitet, interorganisatorisk ”kostnadsetterforskning” og kontinuerlig kostnadsstyring. Ved å se på bytteforholdet mellom funksjonalitet, pris og kvalitet kan organisasjoner håndtere budsjettavvik i produksjonsprosessen gjennom å justere kvalitet eller funksjonalitet ved det endelige produktet (Kraus og Lind, 2007). Når drastiske endringer må til for å redusere kostnadene til et akseptabelt nivå er kostnadsetterforskning en ofte benyttet metode. Her går organisasjonene dypere inn i materien for å finne årsaker til overskridelsene, for dermed å kunne håndtere disse på en effektiv måte (ibid). Ved kontinuerlig kostnadsstyring overvåkes produksjonsprosessen kontinuerlig, og nødvendige endringer gjøres underveis for å holde kostnader på et forhåndsbestemt nivå.

Det finnes mange ulike former for resultatstyring, hvor vi har inkludert de vi mener er mest relevant for vårt case. En utfordring er å sikre at ønskede mål og strategier henger sammen med resultatstyringen. Denne utfordringen kommer spesielt til syne i interorganisatoriske relasjoner, hvor mål og strategier hos flere uavhengige organisasjoner skal oversettes til et felles mål. Vi vil i den neste delen studere hvordan organisasjoner kan bedrive

interorganisatorisk økonomistyring gjennom atferdskontroll, i den hensikt at alle involverte parter skal dra i samme retning.

### **2.4.4 Atferdsstyring**

Atferdsstyring i interorganisatoriske relasjoner spesifiserer hvilken atferd som er ønskelig hos partene, før en evaluerer i hvilken grad faktisk atferd speiler forventet atferd (Kraus og Lind, 2007). Dokumenter som spesifiserer blant annet policy, prosedyrer og strukturer brukes for å signalisere ønsket atferd hos relasjonspartnerne, og er vanlige styringsdokumenter innenfor atferdsstyring. Policy-dokumenter og prosedyrer signaliserer akseptabel atferd, mens den overordnede strukturen spesifiserer hvilken rolle aktørene har i interorganisatoriske relasjoner.

Dekker (2004) har forsket på ulike former for atferdsstyring i interorganisatoriske relasjoner, og hvilken effekt disse hadde for relasjonens produktivitet. Han fant at tydelige prosedyrer for innkjøp og distribusjon, funksjonelle spesifikasjoner for innovasjon, kundekontakt og kvalitet signaliserte hvilken atferd som var ønskelig for å utføre ulike oppgaver. Det har for eksempel blitt populært å implementere ISO-systemer som en del av kvalitetsstyringen i organisasjoner. ISO-systemene spesifiserer klart og tydelig alle prosedyrer som inngår i ulike oppgaver slik at ansatte til enhver tid vet hvilken atferd som forventes av dem. Dette kjenner vi igjen fra vårt case hvor TRV Gruppen AS benytter ISO 9001 for kvalitet og ISO 14001 for miljø som en del av organisasjonens kvalitetsledelse. Gjennom implementeringen av et slikt system signaliserer TRV overfor kommunen at kvalitet og miljø tas på alvor, noe som på sikt kan skape tillit og styrke relasjonen. Et annet styringsdokument som signaliserer hvilken atferd som forventes er bestiller-utfører-avtaler. Prinsipalen signaliserer gjennom disse avtalene på hvilken måte det forventes at agenten skal utføre bestemte oppgaver og tjenester.

### **2.4.5 Sosial styring**

Formelle styringsformer, som vi har tatt for oss så langt, må komplementeres med mer uformell styring, slik som sosial styring. Styring, uansett i hvilken retning, blir ikke bare oppnådd på en formell måte, men også gjennom sosial påvirkning (Hopwood, 1974). I enhver situasjon har den som skal styre og den som potensielt skal bli styrt en sosial relasjon, og motivasjon, forventninger og personlige relasjoner mellom alle de ansatte i bedriften har en betydelig påvirkning på utfallet av styringsprosessen (ibid). Den administrative styringen i



selskapet kan for eksempel være utformet for å belønne produktivitetsøkning, men kan ende opp med å ha liten effekt dersom de ansatte har utviklet sin egen sosiale styring som setter restriksjoner for produktivetsforbedringer (Hopwood, 1974).

Sosial styring omhandler ifølge Kraus og Lind (2007) kultur, verdier og normer som påvirker atferden til menneskene i en organisasjon. Sosial styring kan ikke eksplisitt designes, men kan bli påvirket gjennom valg av partner, gjennom aktiviteter som møter og seremonier, og ved gjennomføring av forhandlinger (ibid). Det må i tillegg utvikles en kultur som er funksjonell med tanke på viktige mål for økonomistyringen (Busch et al., 2009). Kulturen vil definere hva som er akseptabel og uakseptabel atferd, og innbefatter i tillegg en rekke verdier som gir oss et bilde av hvilke mål som prioriteres høyt i virksomheten. For å bevare en god kultur burde ledelsen jobbe for å holde verdiene synlige, samt utvikle meningsfulle symboler som forsterker de dimensjonene innenfor organisasjonskulturen som er viktige for økonomistyringen.

Ifølge Dekker (2004) blir det ofte argumentert for at tillit er det viktigste i sosial styring. Det finnes et utvalg av definisjoner av tillit innenfor interorganisatorisk styringslitteratur, der Rousseau, Sitkin, Burt og Camerer (1998) definerer tillit på følgende måte:

*Tillit er en psykologisk tilstand som omfatter den hensikt å akseptere sårbarhet, basert på positive forventninger til intensjonen eller atferden til en annen.*

(Rousseau et al., 1998)

For å kunne betrakte tillit på et organisatorisk nivå må en betrakte en organisasjon som et antall mennesker som opptrer som en gruppe og som kan bli enige om å ha tillit til ting, personer eller andre organisasjoner (Kraus og Lind, 2007). Denne tilliten kan komme fra tidligere erfaringer eller gradvis utvikle seg gjennom læring og tilpasning. Uten at et visst tillitsnivå etableres vil det bli vanskelig for de involverte i relasjonen å bli enige om mål, etablere regler og jobbe sammen i team (ibid). Det har ifølge Kraus og Lind (2007) dessuten blitt argumentert for at et høyt tillitsnivå i en interorganisatorisk relasjon reduserer behovet for formell styring, i tillegg til at det styrker relasjonen ved å gjøre informasjonsdelingen enklere og gjør det enklere å ha felles interesser. Tomkins (2001) mener at tillit utvikler seg ved gjentatt interaksjon, og at behovet for informasjon for å kontrollere relasjonen dermed minsker. For å skape tillit kan det være hensiktsmessig å ha jevnlig møter, etablere prestasjonsmåling som viser fordelene ved relasjonen, samt ha et godt system for hvordan uenigheter skal løses (Kraus og Lind, 2007). Tillit kan også skapes gjennom åpne

kommunikasjonskanaler, slik at det ligger til rette for å kunne utvikle personlige relasjoner mellom nøkkelpersoner i selskapene (Kraus og Lind, 2007).

### **2.4.6 Ulike former for markedsstyring**

Markedsstyring innebærer ifølge Busch et al. (2009) at styringen utøves ved at en aktuell enhet sammenlignes med andre tilsvarende enheter, og at sammenligningen får positive eller negative konsekvenser. Hensikten med at virksomhetene utsettes for en slik markeds konkurranse er at de skal få sterkere incentiver til å forbedre egne prosesser og resultater (Busch et al., 2009). Denne formen for styring er sentral innenfor New Public Management, og representerer et alternativ til hierarkisk styring (ibid).

Et alternativ er å sammenligne foretak i privat og offentlig sektor. Konsekvensen kan bli at enheter i offentlig sektor privatiseres, konkurranseutsettes eller outsources. Det er dermed et valg mellom hierarki eller marked, som vi kjenner fra transaksjonskostnadsteorien (Williamson, 1985). Vi vil i det følgende gå nærmere inn på privatisering og konkurranseutsetting, i tillegg til benchmarking, som er sentralt innenfor markedsstyring.

#### ***Privatisering og konkurranseutsetting***

Begrepene privatisering, anbudsutsetting og konkurranseutsetting benyttes alle for å beskrive det forhold at private virksomheter utfører oppgaver på vegne av kommunen (Bogen og Nyen, 1998). Ved privatisering eller konkurranseutsetting av offentlige tjenester er det et spørsmål om hvilke oppgaver det offentlige burde ha ansvaret for, og hvilke som uten for store problemer kan overlates til markedet.

Privatisering innebærer først og fremst en forskyvning i ansvarsforholdet fra offentlig til privat sektor (Bogen og Nyen, 1998). Det skjer altså en privatisering av ansvaret for driften av en tjeneste når tjenesten settes ut til private og ikke til rene markeds løsninger. Det er her det ifølge Bogen og Nyen (1998) har vært viktig å få frem konkurransens betydning for å skille mellom privatisering og konkurranseutsetting. For begrepet konkurranseutsetting går ikke det viktige skillet mellom offentlig eller privat drift, men om en virksomhet utsettes for konkurranse. Det offentlige er ansvarlig for å organisere og finansiere virksomheten, men produksjonen kan utføres enten av det offentlige eller private, avhengig av hvem som vinner

konkurransen. Johnsen et al. (2004, s. 26) henviser til kommuneproposisjonen for 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) når de definerer konkurranseutsetting:

*Konkurranseutsetting innebærer at kommunal tjenesteproduksjon kan eksponeres for konkurranse gjennom å arrangere en åpen eller intern anbudskonkurranse.*

Et viktig aspekt ved konkurranseutsetting er å vurdere tjenestekvalitet, fordi selv om tjenestene kan bli billigere er det selvfølgelig ikke ønskelig at det går utover kvaliteten. Det er altså et dilemma mellom kostnader og kvalitet. Er det for eksempel ønskelig å kutte kostnader i helsesektoren, mot at pasientene ikke mottar den pleien de fortjener? Vi står her overfor et kost/nytte-dilemma hvor statens utvidede samfunnsansvar står sentralt for å finne den gyldne balansegangen. Som et eksempel refererer Bogen og Nyen (1998) til en undersøkelse fra Konkurransetilsynet i 1998 der endring i kvalitet ble undersøkt i norske kommuner som hadde satt innsamling og transport av forbruksavfall ut på anbud. Her rapporterte de at åtte prosent opplevde redusert kvalitet, 40% opplevde økt tjenestekvalitet og 52% merket ingen forskjell. Det ble derimot ikke gjort en systematisk kartlegging i forkant, noe som er en forutsetning for å få en riktig måling.

### ***Benchmarking***

Benchmarking er en metode som går ut på å sammenligne egne ytelser mot hva de beste på området presterer (Hoff og Bragelien, 2009). Det er en kontinuerlig prosess hvor nær sagt alle virksomhetenes interne og eksterne prosesser, produkter og tjenester måles og sammenlignes med de hardeste konkurrentene, eller med virksomheter i helt andre bransjer som utfører noen av de samme arbeidsprosessene på en fremragende måte (ibid). Bedriften har fortsatt ansvaret for organisering, finansiering og utførelse av produksjonen. Gjennom benchmarkingen finner en prestasjonsgapet mellom omverdenen og egen bedrift som danner grunnlag for analyser og tiltak for å eliminere gapet. «Benchmark» representerer selve referansepunktet eller målet. I følge Hoff og Bragelien (2009) tar benchmarkingen sikte på å besvare fire spørsmål: Hvor gode er vi i dag? Hvor gode kan vi bli? Hvem kan vi lære av? Hvordan kan vi forbedre oss?

Det skiller vanligvis mellom fire typer benchmarking; intern benchmarking, ekstern benchmarking, konkurrent-benchmarking og generisk benchmarking. Den første typen innebærer sammenligning av fabrikker, datterselskaper og avdeling i egen virksomhet, mens ekstern benchmarking er sammenligning med likeartede eksterne virksomheter blant kunder og leverandører. Konkurrent-benchmarking og generisk benchmarking innebærer henholdsvis

sammenligning av virksomheten med konkurrentens funksjoner, og sammenligning av likeartede funksjoner og prosesser med virksomheter i helt andre bransjer. Hvilken metode som velges kommer an på hvor de beste sammenligningsobjektene er, men ifølge Hoff og Bragelien (2009) kommer de største forbedringene normalt fra generisk benchmarking, som også kan kalles «best practice benchmarking».

Det eksisterer ifølge Johnsen et al. (2004) imidlertid ingen garanti for at slike sammenligninger gir sterke incentiver til å bli «best», for eksempel mest mulig kostnadseffektiv, sammenlignet med en del andre styringsformer. En åpenbar fordel med å bruke benchmarking er ifølge Hoff og Bragelien (2009) derimot at virksomheten unngår store interne diskusjoner om målene som settes for ulike typer forbedringer er oppnåelige eller ikke, fordi det er mulig å se om andre har klart å nå dem eller ikke.

### **2.4.7 Organisasjonsstruktur**

Organisasjonskart forteller oss hvordan en organisasjon er bygd opp gjennom tydelige strukturer. Indirekte signaliserer det også ansvarsfordeling, beslutningsmyndighet og hvordan informasjon kommuniseres mellom personell og organisasjonsenheter. En ryddig og funksjonell organisasjonsstruktur kan bidra til økt styring ved at den signaliserer forventet atferd, og dermed øker forutsigbarheten (Flamholtz, 1983).

Haugland (2004) tar for seg hvordan sentralisering av myndighet og formalisering av regler, retningslinjer og prosedyrer kan anses som styringsredskap, som i stor grad brukes innad i organisasjoner. Videre argumenterer han for at dette er mekanismer som kan sikre styring i samarbeidsrelasjoner. I interorganisatoriske relasjoner, på samme måte som internt i virksomhetene, er det viktig å etablere et formelt- og uformelt styringsapparat som skal signalisere forventet atferd mellom partene (Haugland, 2004). Haugland (1996) understreker viktigheten av at alle i en organisasjon har klart for seg hvor myndigheten til å fatte beslutninger er lokalisert. I en virksomhet vil dette dreie seg om å kunne besvare fundamentale spørsmål slik som: Hvilke beslutninger tas av ledelsen? Hvilke beslutninger kan tas lavere ned i organisasjonen? Hvilke beslutninger må tas i styret/generalforsamling? Vi mener at dette kan ses i sammenheng med atferdsstyring ved at en klar organisasjonsstruktur vil klargjøre hvilken atferd som er formelt og strukturelt akseptabel. Med andre ord at ansatte i en organisasjon til enhver tid vet hvilken beslutningsmyndighet de har.

Ifølge Malmi og Brown (2008) har det lenge pågått en diskusjon i akademia på hvorvidt organisasjonsstruktur som styringsform har begrenset effekt med tanke på organisasjoners særegenhet og komplekse omgivelser. Likevel argumenterer Malmi og Brown (2008) for at organisasjonsstruktur kan benyttes til å oppfordre til bestemte typer av kontakt og relasjoner. Videre understreker de hvordan ledelsen kan bruke organisasjonsstrukturen til å kommunisere formelle autoritetslinjer og ansvarsfordeling (Malmi og Brown, 2008). Organisasjonsstruktur handler også om å ivareta ulike interesser i virksomheten. Dette kan sikres gjennom at ledelsen, styret og generalforsamling er sammensatt av representanter fra ulike funksjoner og avdelinger, som møtes for å koordinere aktiviteter til det felles beste for organisasjonen.

## 2.5 Oppsummering av teori

Begrepet økonomistyring har utviklet seg fra å ha et relativt snevert begrepsmessig innhold (Busch, 2004) til å bli sett på som et dynamisk samspill mellom flere ulike typer styringsmekanismer. Hopwood (1974) mener at det i tillegg til administrativ styring er avgjørende å se etter sosiale og personlige påvirkninger. Otley (1980) fokuserer også på at styringsmekanismer ikke kan vurderes isolert, og var den første til å argumentere for at økonomistyringssystemer burde bli sett på som en pakke. Tanken hans var at bedrifter benytter seg av styrings- og kontrollmekanismer i ulik grad, og at en bedrifts kombinasjon av slike mekanismer utgjør en pakke. Inspirert av Hopwood (1974) og Otley (1980) utviklet Malmi og Brown (2008) et komplekst rammeverk for hvordan økonomistyringssystemer kan bli sett på som en pakke, bestående av de fem hovedkategoriene kulturell styring, planlegging, kybernetisk styring, belønning og kompensasjon, samt administrativ styring. Vi har tatt med denne presentasjonen av ulike perspektiver på økonomistyringen for å kunne forstå organisatorisk styring som en helhet, som i analysen kan hjelpe oss til å vurdere både formelle og uformelle styringsmekanismer i relasjonen mellom TRV og kommunen.

Transaksjonskostnadsteorien kan brukes som et analyseverktøy i «make-buy-or-ally» beslutninger. Basert på teoriens forutsetninger om individers begrensede rasjonalitet og opportunistiske atferd mente Williamson (1985) at det var tre kritiske dimensjoner en måtte vurdere ved valg av organisasjonsform; transaksjonsspesifikke investeringer, usikkerhet/kompleksitet og frekvens/hyppighet. Det er et spørsmål om kostnadsminimering som ligger til grunn for om transaksjonene gjennomføres i markedet eller innad i organisasjonen. Transaksjonskostnadsteorien kan fungere som et verktøy for å forstå hvilke

## Teori

vurderinger som lå til grunn for at renovasjonstjenesten i Trondheim ble skilt ut i et aksjeselskap.

Outsourcing kan bli sett på som en rasjonell beslutning gjort av bedrifter som har vurdert transaksjonsrelaterte faktorer. Styringsformen innebærer en bevegelse bort fra vertikal integrering, hvor tjenester som tidligere har blitt utført innad i organisasjonen blir satt ut. Beslutningen om å outsource hele eller deler av forretningsprosesser kan bli sett på som en konkurransestrategi for å få tilgang til strategiske ressurser, men fører også til dannelse av en agentrelasjon hvor det kan være risiko for opportunistisk atferd. Dersom det er stor usikkerhet i omgivelsene er det spesielt viktig å ha en simultan bruk av både kontrakts- og samarbeidsmekanismer. Teorier tilknyttet outsourcing vil kunne hjelpe oss til å forstå både hvilket motiv som ligger til grunn for outsourcing av renovasjonstjenesten i Trondheim, men også hvilken risiko styringsformen kan føre med seg.

Interorganisatoriske relasjoner blir av Kraus og Lind (2007) definert som ulike former for samarbeid mellom uavhengige organisasjoner. Hopwood (1996) hevder at disse organisasjonsstrukturelle endringene har nødvendiggjort en økt bevisstgjøring rundt horisontal styring på tvers av organisasjoner, fremfor tradisjonell vertikal styring. Relasjonen mellom TRV og kommunen kan betraktes som en dyade, og vårt hovedfokus har derfor ligget på denne typen interorganisatoriske relasjoner. Innenfor dyadisk styringslitteratur skilles det ofte mellom tre forskjellige typer styring; resultat-, atferds- og sosial styring (Kraus og Lind, 2007). I tillegg til disse har vi diskutert hvilken betydning markedsstyring og organisasjonsstruktur har i vårt case. Dette teoretiske grunnlaget vil bli brukt i vår analyse for å kartlegge hvilke styringsmekanismer som brukes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune.

### 3. Metode

I dette kapitlet går vi nærmere inn på og begrunner de metodiske valgene vi har benyttet oss av i studien. Vi presenterer først studiens vitenskapelige ståsted, for så å redegjøre for hvilke metoder vi har basert vår datainnsamling på. Avslutningsvis vil vi diskutere metodekvaliteten med tanke på reliabilitet, validitet og generaliserbarhet.

#### 3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming

Sentralt i alt forskningsarbeid står en diskusjon angående ontologisk, epistemologisk og metodisk ståsted. Diskusjonen vil altså ta for seg hvordan verden ser ut i våre øyne som forskere (ontologi), hvilken kunnskap vi kan fremskaffe gjennom dette verdenssynet (epistemologi) og til slutt hvilken fremgangsmåte vi vil benytte for å generere denne kunnskapen (metode). Vi vil i det følgende gjøre rede for vårt ontologiske og epistemologiske ståsted, som videre gir oss et grunnlag til å velge en passende vitenskapelig metode for vår studie.

*Ontologi* er læren om det værende (Nyeng, 2004), eller sagt på en annen måte, en teori om hvordan verden ser ut. Ontologi beskriver hva som eksisterer og dermed hva som kan forskes på. Vårt ontologiske ståsted er farget av tanker og ideer fra sosialkonstruktivismen. Vi mener på denne måten at fenomenet vi studerer ikke bare oppdages og kartlegges gjennom forskning, men også er skapt gjennom menneskets vitenskapelige aktivitet (ibid). På denne måten skiller vårt ontologiske ståsted seg fra realismen, som hevder at en gjennom forskning kommer i kontakt med en objektiv, språk- og teoriuavhengig virkelighet (ibid). Vi er dermed i stand til å gjennomføre denne studien ved å forske på noe som er sosialt konstruert. På samme måte som Nyeng (2004) forklarer utbrenthet kan vi si at outsourcing finnes fordi vi har trukket ut visse trekk ved fenomenet og tillagt det et ord. Outsourcingen har i et konstruktivistisk synspunkt ikke en eksistens uavhengig av vårt språk, våre observasjoner og våre verdivurderinger (Nyeng, 2004).

Vårt ontologiske ståsted setter premissene for epistemologien, gjennom at det kun er den verden vi som forskere oppfatter som virkelig det er mulig å fremskaffe kunnskap om.

*Epistemologi* er læren om kunnskap og kunnskapstilegnelse (Nyeng, 2004). Det er vanlig å skille mellom objektivitet og subjektivitet innen epistemologien. En objektiv tilnærming legger til grunn at det finnes en virkelighet uavhengig av menneskets bevissthet. Objektivitet er det som ikke er påvirket av det enkelte menneskets perspektiv eller ståsted, men som

## Metode

representerer et verdinøytralt bilde av virkeligheten (Nyeng, 2004). Subjektivitet hviler i motsetning til objektivitet på individets meninger, erfaringer og holdninger (Tjora, 2012). Vi har et hermeneutisk ståsted, hvor vi søker å forstå, fremfor å forklare relasjonen mellom kommunen og TRV. I motsetning til positivismen, som handler om å observere og forklare, ønsker vi å fordype oss i et konkret case (Nyeng, 2004). For å kunne fordype oss i caset er vi avhengig av å kunne få tilgang til informantenes subjektive oppfatninger. Vår fortolkning sammen med informantenes oppfatninger er gjennom dybdeintervjuene med på å skape en felles forståelse for caset. Kunnskap om outsourcingen skapes dermed intersubjektivt (Tjora, 2012). Vi har en subjektiv tilnærming hvor vi som forskere deltar i det som studeres, og må stille spørsmål for å forstå. Våre oppfatninger og overbevisninger vil komme til syne.

Valget mellom en kvalitativ og en kvantitativ forskningsstrategi kan ses som et pragmatisk valg eller som et valg av vitenskapsfilosofisk standpunkt (Ringdal, 2013). Ifølge Ringdal (2013) er årsaksforklaringer sentrale i en kvantitativ forskningsstrategi, mens søken etter mening og formålsforklaringer er typisk i en kvalitativ forskningsstrategi. Hensikten med vår studie er å kartlegge hvilke styringsmekanismer som blir benyttet i relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV. Med bakgrunn i vårt ontologiske og epistemologiske ståsted er vi avhengige av å få frem subjektive oppfatninger, noe som vanskelig lar seg gjøre gjennom kvantitative studier. Vi er på søken etter mening og formålsforklaring, og har derfor konkludert med at kvalitativ metode er mest passende. Basert på vår oppfatning om at kunnskap skapes intersubjektivt har vi gjennomført dybdeintervjuer. Kvalitativ metode er svært vanlig i casestudier (Ringdal, 2013), slik som vår, og vil gi oss en nærhet som gjerne ikke oppnås gjennom bruk av en kvantitativ metode. I det følgende diskuteres og begrunnes vårt forskningsdesign og våre valg nærmere.

### **3.2 Forskningsdesign, strategi og fremgangsmåte**

Et design eller et forskningsopplegg er forskerens plan eller skisse for en undersøkelse (Ringdal, 2013). Vårt arbeid startet med en problemstilling og vi har videre måtte vurdere hvordan det var mulig å gjennomføre studien fra start til mål. Valg av undersøkelsesopplegg vil ha store konsekvenser for undersøkelsens gyldighet, i tillegg til at det vil ha betydning for påliteligheten (Jacobsen, 2005). Underveis i vårt arbeid har vi derfor måtte vurdere om undersøkelsesopplegget vi har valgt belyser den problemstillingen vi ønsker å undersøke, og om opplegget påvirker de resultatene vi vil komme fram til (ibid).



Vi har valgt et intensivt forskningsdesign, hvor hensikten har vært å få et så helhetlig bilde av situasjonen som overhode mulig (Jacobsen, 2005). Vi har antatt at relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS best kan studeres ved å gå i dybden, i et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i (ibid). Vi har gjennomført et casestudium hvor vi har en klar avgrensning og en inngående beskrivelse av casen. At studien forholder seg til en spesiell kontekst vil gjøre det vanskeligere å generalisere funnene, selv om det til en viss grad vil være mulig, noe vi vil diskutere mer inngående senere i metodekapitlet.

Vi har brukt både primær- og sekundærdata for å analysere vår problemstilling. Vår sekundærdata, som Ringdal (2013) enkelt definerer som alle foreliggende data, er informasjon om Trondheim kommune og TRV Gruppen via deres hjemmesider, selskapskontroll av TRV, eierskapsmeldinger for Trondheim kommune, tidligere undersøkelser rundt temaet, og artikler. Primærdataen har vi samlet inn gjennom syv dybdeintervju, hvor kilden har vært våre informanter. Vi vil presentere våre data i empirikapitlet.

### **3.3 Dokumentstudier**

I dokumentstudier brukes det dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning (Tjora, 2012). Dette kan være offentlige dokumenter, årsrapporter for en bedrift, politiske selvbiografier, dagbøker, brev osv. (Jacobsen, 2005). Ved å bruke denne typen kvalitativ datagenerering er det mulig å skaffe informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, og som gjerne har ulike formål. Bruk av dokumenter som datamateriale er ifølge Tjora (2012) sentralt i de fleste forskningsprosjekter, og blir ofte benyttet i tillegg til data fra eksempelvis intervjuer.

I dokumentstudiet vårt har vi sett på Eierskapsmeldingen fra Trondheim kommune for 2007 og 2011, Selskapskontrollen av Trondheim Renholdsverk AS utarbeidet av Trondheim kommunerevisjon i 2011 og Tertialrapport 3-2015 utarbeidet av Trondheim Renholdsverk. Etter å ha lest på hjemmesiden til TRV Gruppen AS og sett på deres historikk bestemte vi oss for å avgrense vår studie til å omfatte tidsrommet fra 2002, det året TRV ble omdannet til et aksjeselskap, og frem til dags dato. Vi har derfor valgt ut dokumenter som vi mener kan være sentrale for denne tidsrammen. TRV har gjennomgått mange endringer etter å ha blitt omdannet til et aksjeselskap, og det er denne omorganiseringen, samt de utfordringene dette har ført med seg, vi ønsker å se nærmere på. Vi mener at de tre ovennevnte dokumentene kan

## Metode

hjelpe oss med å forstå utviklingen av selskapet og deres relasjon til Trondheim kommune, samt hvilke problemer det har vært underveis, og som kanskje foreligger i dag.

Eierskapsmeldingen gir oss en presentasjon av organiseringen og formålet med både konsernet TRV og dets datterselskaper, i tillegg til å gi oss innsikt i grunnlaget for kommunens eierskap. Selskapskontrollen ble utarbeidet på bestilling fra kontrollkomiteen og hadde fokus på selvkostreglene og problematikken rundt krysssubsidierting. Denne kontrollen bidrar dermed til å gi oss en forståelse av hvilke utfordringer organiseringen har ført med seg i forhold til gjeldende lover og regler, og dermed hvilke forbedringstiltak som har måttet bli iverksatt. Tertialrapporten gir oss til slutt innblikk i driften i dag.

I de fleste forskningsprosjekter vil det finnes aktuelle dokumenter som kan tas i bruk for å skaffe relevant informasjon utover det man gjør av egen datagenerering (Tjora, 2012), og vi mener at det for vår del har bidratt til å gi oss et mer helhetlig perspektiv. Det har gitt oss en nærhet til TRV og deres relasjon til Trondheim kommune, samt et grunnlag til å kunne forstå nåtidige fenomener i sammenheng med en historisk utvikling. Dokumenter som har blitt laget i forbindelse med omorganiseringen vil beskrive hva (de offisielle) intensjonene var (Tjora, 2012), og på denne måten komplementere intervjuene. Dokumentene har i tillegg gitt oss et grunnlag for å kunne utforme en god og rettleidende intervjuguide.

### 3.4 Dybdeintervju

Den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervju (Tjora, 2012). Målet med dybdeintervjuer er ifølge Tjora (2012) i hovedsak å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som forskeren har bestemt på forhånd. Dybdeintervju får fram den enkeltes holdninger og oppfatninger, og egner seg derfor når en er interessert i hva det enkelte individ sier (Jacobsen, 2005). Det fokuseres altså på forhold som er knyttet til informantens subjektivitet (Tjora, 2012).

For å skape et klima av fortrolighet har vi møtt alle våre informanter ansikt-til-ansikt, som ifølge Jacobsen (2005) vil gjøre det lettere for personer å snakke om følsomme temaer. For å legge til rette for en avslappet stemning er det vanlig å gjennomføre dybdeintervjuer på steder der informanten kan føle seg trygg, gjerne på sin egen arbeidsplass dersom undersøkelsen er knyttet til informantens arbeid (Tjora, 2012). Vi har derfor gitt informantene muligheten til å velge sted for intervjuet, og alle har ønsket å ha intervjuet på egen arbeidsplass. Vi har satt av en romslig tidsramme, slik at det har vært rom for informantene å utdype og snakke bredt om

ting de har tanker rundt. Vi har i tillegg hatt inntrykk av at den romslige tidsramma har gitt informantene tid til å bli fortrolig med situasjonen. For å skape en fortrolighet også i forkant av intervjuene har vi gitt dem godt med informasjon, blant annet i form av et informasjonsskriv, og besvart eventuelle spørsmål etter beste evne.

I metodelitteraturen oppfordres det til bruk av både intervjuguide og lydopptaker (Tjora, 2012). Vi har i våre intervjuer benyttet en semistrukturert intervjuguide, som i grove trekk går gjennom tre faser – oppvarming, refleksjon og avrundning. Ved utarbeidelsen av intervjuguiden identifiserte vi sentrale deltemaer som inngår i den overordnede problemstillingen, slik som outsourcing, styring/kontroll og kontrakt. Intervjuguiden har blitt noe tilpasset til hver enkelt informant med tanke på deres rolle/profesjon og hvilken informasjon de kan sitte inne med. Den har også blitt noe endret underveis i prosessen, fordi vi har fått ideer gjennom allerede gjennomførte intervju.

Intervjuguiden vår var ganske detaljert og lang, men vi har likevel forsøkt å få til en fri og uformell samtale, noe vi føler at vi har lyktes med i de fleste intervjuene. Vi har også spurt om tillatelse til å ta lydopptak, og fikk tillatelse til det fra alle utenom én. Dette gir oss en visshet om at vi får med oss det som blir sagt, mens vi i intervjusituasjonen kan konsentrere oss mer om deltakerne som snakker, for å sørge for god kommunikasjon og flyt i intervjuet, samt be om utdypning og konkretisering der det trengs (Tjora, 2012). Under intervjuet hvor det ikke ble tatt lydopptak tok vi notater etter beste evne, mens vi i etterkant av de andre intervjuene transkriberte dem fullt ut på bokmål. Vi tok likevel notater under alle intervjuene, både som en sikkerhet i tilfelle det skulle skje noe med opptaket, men også slik at informanten bare skulle måtte forholde seg til én person. Jacobsen (2005) anbefaler i tillegg å ta notater for å virke interessert, noe som kan føre til at intervjuobjektet åpner seg ytterligere. Vi har hatt en positiv opplevelse i forhold til notering, og det har virket som flere av intervjuobjektene har vært opptatt av å forsikre seg om at vi har fått med oss og notert det som ble sagt. Vi har ved bruk av intervju fått den nærheten og det inntrykket vi mener var nødvendig for å belyse casen.

### **3.5 Informantutvalg**

En informant er en betegnelse på en person som deltar i en kvalitativ undersøkelse, og da særlig i kvalitative intervjuer (Christoffersen et al. 2011, s. 452). I kvalitative undersøkelser støter man ofte på spørsmål som: Hvor mange personer skal intervjues? Hvem skal vi

## Metode

intervjue? Dette er vanskelige spørsmål som det ikke finnes noe fasitsvar på. Hovedregelen er likevel at man velger informanter som på en eller annen måte kan komme med reflekterte uttalelser om temaet vi studerer (Tjora, 2012).

Etter et sonderingsmøte med kommunen i startfasen av arbeidet fikk vi en liste med potensielle informanter, i tillegg til at vi har fått tips fra informanter underveis. Ut fra dette har vi rekruttert syv informanter til vår studie, som har ulike roller og perspektiver i relasjonen mellom kommunen og TRV. Vi valgte informanter vi mente kunne belyse styringsproblematikken i denne relasjonen på en god måte, og vi har dermed et strategisk utvalg (Tjora, 2012). Utvalget inkluderer en blanding av informanter som enten har vært, eller er en del av relasjonen. Dette gjør at vi ikke bare får belyst situasjonen slik den er i dag, men også i et historisk perspektiv. Intervjuene vi har gjennomført vil derfor være preget av personlige opplevelser av slik situasjonen er i dag, i tillegg til erfaringer i ettertid i forhold til omorganiseringsprosessen. Intervjuene får fram minner og personlige opplevelser, og noen vil være preget av selektiv hukommelse. Tabellen under gir en oversikt over våre intervju:

<b>Informant</b>	<b>Varighet</b>	<b>Sted</b>	<b>Dato</b>
Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim	Ca. 46 min	Møterom på eget kontor	08.02.16
Daglig leder i Trondheim Renholdsverk AS	Ca. 1 t 30 min	Eget kontor	11.02.16
Tidligere Administrerende Direktør i TRV Gruppen AS	Ca. 1 t 49 min	Møterom på eget kontor	17.02.16
Rådgiver i Trondheim kommunerevisjon	Ca. 43 min	Møterom på eget kontor	18.02.16
Konsernsjef i TRV Gruppen AS	Ca. 1 t	Eget kontor	24.02.16
Avdelingsleder for bestilleravdelingen	Ca. 43 min	Møterom på eget kontor	02.03.16
Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune	Ca. 50 min	Kantine i Statens hus	09.03.16

*Tabell 1: Informantutvalg*

### 3.6 Diskusjon av metodekvalitet

Vil vi i det følgende diskutere reliabilitet, validitet og generalisering i forbindelse med vår studie, slik at vi kan vurdere metodekvalitet og hvorvidt resultatene våre er pålitelige.

#### 3.6.1 Reliabilitet

Reliabilitet, eller pålitelighet, sier noen om hvorvidt det som presenteres som empiri faktisk er til å stole på. Christoffersen et al. (2011, s. 44) forklarer at reliabilitet knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, måten de er samlet inn på, og hvordan de bearbeides. Alle former for kvalitative studier vil på en eller annen måte være farget av forskerens subjektive meninger (Tjora, 2012). I den fortolkende tradisjon mener man at forskerens engasjement heller bør betraktes som en ressurs i stedet for en begrensning (Tjora, 2012). Tjora (2012) hevder det er vanskelig, for ikke å si umulig, å gjennomføre en kvalitativ studie uten at forskeren har dyptgående kunnskap om det temaet som studeres. Dyptgående kunnskap om det aktuelle temaet kan brukes for å stille gode og presise spørsmål, men kan også være en ulempe ved at man mister noe av objektiviteten i forskningen grunnet forutinntatte holdninger.

For at funnene i vår studie skal være mest mulig pålitelige brukte vi mye tid og energi i startfasen for å tilegne oss kunnskap om teamet. Vi har tatt for oss tidligere forskning og annen relevant litteratur, i tillegg til å oppsøke sentrale personer både i kommunen og TRV Gruppen for å skaffe oss den nødvendige kunnskapen om relasjonen. Kunnskapen brukte vi for å designe en intervjuguide med spørsmål forankret i relevant teori som et verktøy for å belyse/besvare problemstillingen. Et annet grep vi har benyttet for å styrke reliabiliteten i studien er å benytte lydopptak ved intervjuer (Tjora, 2012). Opptaket muliggjør bruk av direkte sitater, noe som vil styrke påliteligheten gjennom at informantenes ”stemme” når helt fram til leseren. Dette viser dessuten at vi faktisk har vært ute i felten og gjennomført intervjuer, og sitatene vil dermed kunne fungere som bevis på empirien. Lydopptakene gjør også at empirien, og de konklusjoner som trekkes, vil kunne kontrolleres og valideres om dette skulle være ønskelig. Kontrollmuligheten styrker etter vår mening dataenes reliabilitet ytterligere.

### 3.6.2 Validitet

Validitet, eller gyldighet, går på om en faktisk måler det en vil måle (Ringdal, 2013). Det skilles mellom forskjellige former for validitet, men begrepsvaliditet brukes ifølge Ringdal (2013) der det er mulig for sammenblanding med andre former for validitet. Begrepsvaliditet er et typisk målingsfenomen som dreier seg om hvorvidt det er samsvar mellom det generelle fenomenet som skal undersøkes og målingen/operasjonaliseringen (Jacobsen, 2005). Når vi skal vurdere validiteten i vår studie må vi altså vurdere om de svarene vi finner i forskningen faktisk er svar på de spørsmål vi forsøker å stille. Vi må i denne vurderingen være oppmerksom på at svarene vi finner vil være preget av vår fortolkning og eventuelt andre former for støy som kan finnes i kvalitativ forskning. Validiteten må i tillegg ses i sammenheng med reliabilitet, ettersom høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Ringdal, 2013).

Den viktigste kilden til høy gyldighet er at forskningen pågår innenfor rammene av faglighet, forankret i annen relevant forskning (Tjora, 2012). Tjora (2012) påpeker også at en kan styrke gyldigheten ved å være åpen med tanke på hvordan en praktiserer forskningen, ved å redegjøre for de valg vi tar, og ved å være sensitive for faktorer som er vesentlige innenfor tematikken, og om dette endrer seg.

For at vi fra starten av ville prøve å sikre en god validitet i vår studie, brukte vi den første tiden til å gjennomgå relevant teori og tidligere forskning, slik at vi opparbeidet oss en forståelse for temaet og hva tidligere forskning har konkludert med. Ut fra dette har vi tatt valg for vår studie og bestemt hva vi ønsket å fokusere på. Vi har hele tiden hatt fokus på å begrunne våre valg, og har drøftet empirien i henhold til relevant teori. For validitetens skyld opplevde vi det også som en fordel å ha semistrukturerte intervju, fordi det gjorde at vi ikke var bundet til en fast struktur, noe som ga informantene en viss mulighet til å snakke fritt rundt temaene. Det førte til at vi i tillegg til de spørsmålene vi hadde, også kunne få med oss relevant informasjon selv om det ikke var formulert i et spørsmål. Vi opplevde informantene som villige til å dele sine erfaringer og kompetente til å svare på de spørsmålene vi hadde, og ser derfor ikke på utvalget som svekkende for oppgavens validitet. Bruk av dokumentstudier for å støtte opp under vårt arbeid er i tillegg med på å styrke validiteten. Vi har altså benyttet oss av triangulering, som er en måte å øke troverdigheten på gjennom å anvende bevis fra ulike kilder, ulike metoder for datainnsamling eller gjennom forskeres vurderinger (Askerøi og Barikmo, 2005)

### 3.6.3 Generalisering

Tjora (2012) definerer begrepet generaliserbarhet på følgende måte:

*Generaliserbarhet er en undersøkelses gyldighet utover de tilfeller som har vært utforsket.*

(Tjora, 2012, s. 222)

Generalisering i en eller annen form er et direkte eller indirekte mål innenfor det meste av samfunnsforskningen (Tjora, 2012). Tjora (2012) skiller mellom tre former for generalisering innen kvalitativ forskning: *naturalistisk*-, *moderat*-, og *konseptuell generalisering*. Med naturalistisk generalisering menes det at forskeren redegjør for detaljene i studien på en slik måte at leseren selv kan vurdere forskningens gyldighet. Moderat generalisering dreier seg om at forskeren selv må kvantifisere i hvilke tilfeller studien er gyldig, som for eksempel tid, sted, kontekst eller andre variasjoner. Innenfor kvalitativ forskning er det mest normalt å diskutere konseptuell generalisering, ettersom man er opptatt av å utvikle innsikt knyttet til et spesielt fenomen. Denne formen beskriver i hvilke tilfeller den aktuelle studien lar seg overføre til andre situasjoner, gjennom at det utvikles teorier, typologier og konsepter som også er relevant for andre kontekster.

Det er altså behov for å diskutere i hvilken grad vår studie er gyldig i andre kontekster. Allerede i det første kapitlet diskuterte vi ulike organisasjonsformer for avfallshåndtering i Norge. Her kunne vi lese at de fleste kommuner hadde organisert renovasjonstjenesten i form av aksjeselskaper eller IKS, og dermed flyttet tjenesten ut av den daglige kommunale driften. Dette illustrer at Trondheim kommune ikke er i noen særegen stilling med tanke på valg av organisasjonsform. Selv om det i de fleste tilfeller vil være kontekstuelle forskjeller kommunene mellom, vil det også være grunnlag for sammenligning basert på vår studie. Denne formen omorganisering blir dessuten mer og mer vanlig innenfor kommunal virksomhet. Trondheim kommune har gjennomført lignende organisasjonsstrukturelle endringer både når det gjelder brann- og redningsetaten og parkeringsregulering. Vi ønsker med denne oppgaven at vår diskusjon av styring og kontroll i TRV Gruppen AS skal la seg overføre til andre kommunalt eide aksjeselskaper, slik som det snakkes om innenfor konseptuell generalisering. Det er ikke noe entydig svar på hvordan organisatorisk styring bør foregå i slike selskaper, men vi håper likevel at studien kan være gyldig i andre situasjoner og sammenhenger, ved at styringsmekanismene og –utfordringene som avdekkes kan være gyldig innenfor andre kommunalt eide aksjeselskaper.

### **3.7 Forskningsetikk**

Forskningsetikk er de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis, og innebærer blant annet at det må stilles konkrete krav til forskningsprosessen for å sikre de som deltar (Ringdal, 2013). Informantene skal informeres om prosjektets formål og metoder, og det skal oppgis at det er frivillig å delta. Vi var derfor i møte med kommunen tidlig i prosessen for å klargjøre om de var villige til å bistå oss i forbindelse med masteroppgaven. I dette møtet presenterte vi prosjektet og fikk utarbeidet en liste med potensielle intervjuobjekter. Etter møtet kontaktet vi de aktuelle intervjuobjektene per mail eller telefon hvor vi forklarte dem hva oppgaven gikk ut på, og hva vi ville intervju dem om. Vi meldte også inn prosjektet vårt og fikk godkjenning hos Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

Før hvert enkelt intervju har vi gjort det klart både muntlig og gjennom et informert samtykke hva dataene skal brukes til, og at informanten når som helst kan trekke seg uten noen spesiell begrunnelse. Samtlige informanter har signert samtykket. I tillegg har vi spurt om tillatelse til å bruke lydopptak under intervjuene, noe samtlige utenom én ga sitt samtykke til. Vi tilbød oss dessuten å sende de ferdigtranskriberte lydopptakene til alle informantene for å etablere tillit og en trygg ramme. Til slutt har vi klargjort for samtlige av deltakerne i forskningsprosjektet at vi ikke kommer til å bruke navn i avhandlingen, men at de kan bli gjenkjent gjennom stillingstittel.



## 4. Empiri

I dette kapitlet presenteres våre empiriske funn. Først gir vi en nærmere beskrivelse av Trondheim kommune og TRV Gruppen AS hver for seg. Deretter vil vi gå mer i dybden på eierskapsmeldingen og lovbestemmelsen angående beregning av renovasjonsgebyr, samt gi en generell innføring i bestiller-utfører-relasjoner. Gjennom våre intervju ønsket vi først og fremst å forstå bakgrunnen og vurderingene som lå til grunn for utskillelsen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune. Vi har studert hvilke styringsmekanismer som benyttes for å regulere relasjonen mellom kommunen og TRV, samt hvilke utfordringer dagens konsernorganisering kan føre med seg. Ut fra dette kan vi danne oss et bilde av hvilke konsekvenser organiseringen kan ha for den lovpålagte delen.

### 4.1 Trondheim kommune

Trondheim er en bykommune i Sør-Trøndelag, og den tredje største kommunen i Norge. Kommunen har 184 960 innbyggere (per 1. januar 2015) hvor ca. 33 000 av disse er studenter, og er en by i kraftig vekst (Statistisk Sentralbyrå, 2015).

Kompetent, åpen og ærlig er kommunens overordnede verdier, og målsetningen er å tilby sine innbyggere gode tjenester gjennom dialog, åpenhet og tillit (Trondheim kommune, 2015).

Trondheim Kommune jobber mot å:

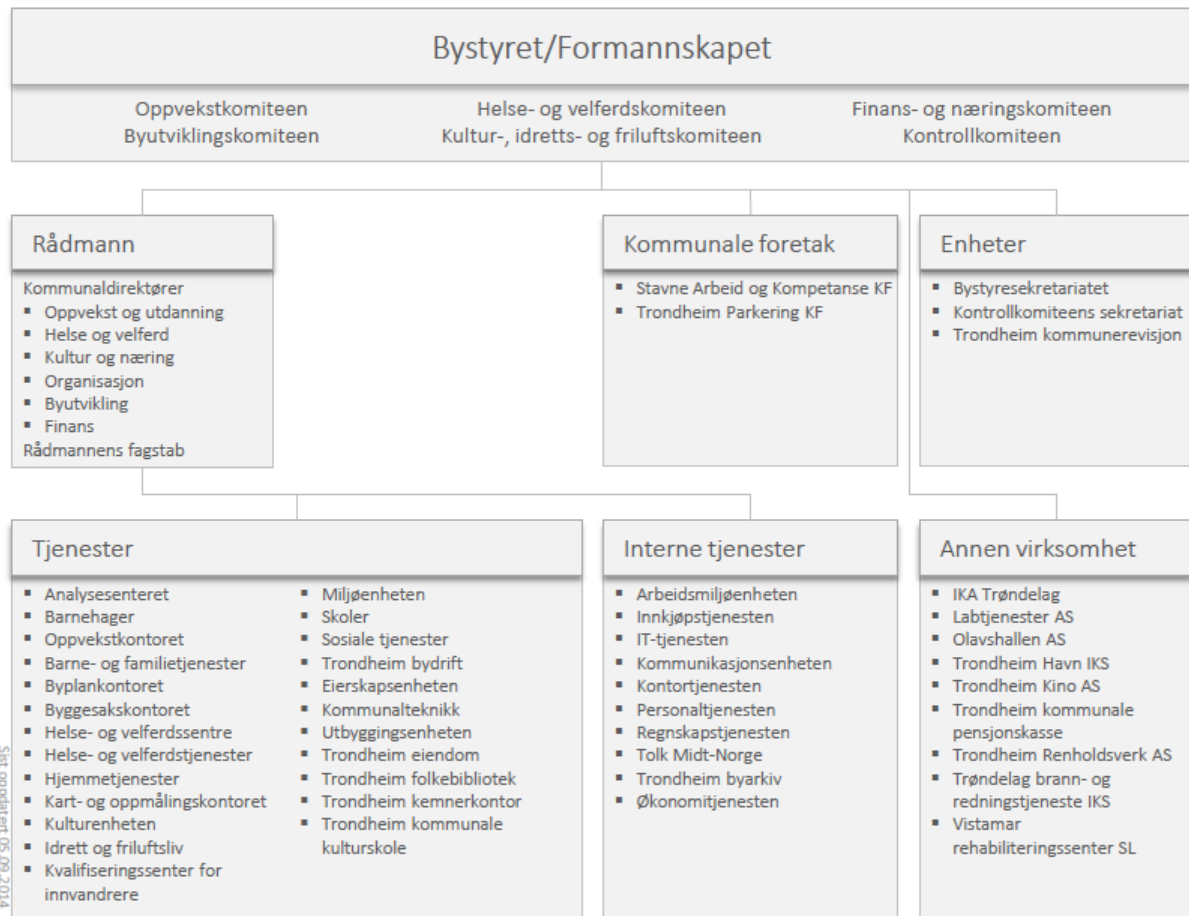


*Legge til rette for en forsterket positiv utvikling for å skape en livskraftig og spennende by som bærer fremtiden i seg. Kommunen samhandler med byens innbyggere og samarbeidspartnere på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå.*

(Trondheim kommune, 2015)

Bystyret i Trondheim kommune besluttet å benytte formannskapsmodellen for politisk styring, og er dermed landets største kommune som fortsatt har rådmann. Rådmannen er øverste administrative leder for kommunen, og har dermed det overordnede ansvaret for de om lag 13 000 ansatte (Trondheim kommune, 2016). Rådmannen skal påse at saker som skal behandles politisk er ordentlig utredet, og at det som er vedtatt blir iverksatt.

Organisasjonskartet under illustrerer hvordan kommunen er bygd opp:



Figur 3: Organisasjonskart for Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2014)

Eierskapsenheten, som er ansvarlig for å regulere samarbeidet mellom kommunen og TRV er, som vi ser av organisasjonskartet, underlagt Rådmannen og Formannskapet. Enheten består av 45 ansatte fordelt på følgende fire avdelinger; økonomi og administrasjon, eiendomsutvikling, lovforvaltning og bestilleravdelingen.

Eierskapsenheten er først og fremst ansvarlig for å forvalte 900.000m<sup>2</sup> med bygningsmasse som kommunen eier. Enheten skal blant annet gjennomføre strategiske kjøp, salg, forvaltning og utvikling av kommunal grunn, som er av stor betydning for kommunens økonomi og utvikling (Trondheim kommune, 2016). I tillegg til å yte juridisk rådgivning skal enheten også bestille tjenester på vegne av kommunen innen renovasjon, parkering, samt brann- og redningstjenester. Formålet med kommunens eierskap i TRV blir gjort rede for i eierskapsmeldingen som vi forklarer nærmere under.

### 4.1.1 Eierskapsmelding

I løpet av den tidsperioden vi ser på har det blitt utarbeidet to eierskapsmeldinger. Vi vil diskutere eierskapsmeldingene for Trondheim kommune fra 2007 og 2011. Formålet med eierskapsmeldingen er å kommunisere eierskapsstrategier for selskaper kommunen har eierinteresser i (Trondheim kommune, 2011). Meldingen gir viktige politiske- og administrative styringssignaler. Videre kartlegges det for hvordan selskapene er organisert og drevet, samt hva som er funksjonen til de ulike selskapene. Eierskapsmeldingen er særlig viktig for å tydeliggjøre kommunens rolle i å oppnå en balanse mellom samfunns- og forretningsrelaterte mål. For å mestre denne krevende balansegangen søker meldingen å tydeliggjøre prinsipper for hva en god eier- og selskapsstyring er.

Ifølge eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2011), som referer til kommuneloven, kan en kommune organisere sine oppgaver som aksjeselskap (AS), kommunalt foretak (KF), interkommunalt selskap (IKS) eller stiftelse. Ettersom TRV Gruppen er organisert som et aksjeselskap er det her fokuset vårt vil være. I eierskapsmeldingen (ibid) defineres et AS som en egen juridisk enhet, hvor deltakerne ikke er personlig ansvarlig for selskapets forpliktelser. Dette betyr at selskapets aksjonærer ikke kan holdes ansvarlig for aksjeselskapets gjeld ved en eventuell konkurs. I et aksjeselskap er det styret som er ansvarlig for forvaltningen, og har beslutningsmyndighet i kraft av generalforsamling.

Konsekvensene av denne selskapsorganiseringen er blant annet at kommunen som eier ikke kan legge føringer for selskapet utenfor generalforsamlingen. Utenfor generalforsamling har kommunen derfor ingen reell styringsmakt i selskapet. Dette innebærer indirekte en innskrenkning av kommunens styringsmuligheter. Det anbefales derfor at kommunen står som eneste eier i selskaper som tidligere har hatt monopol på lovbestemte oppgaver. Kommunen må tilpasse sin eierandel etter sitt formål med eierskapet, og har derfor besluttet å eie 100% av aksjene i TRV Gruppen AS. Trondheim kommune begrunner sin eierandel i renovasjonsselskapet ved at de ønsker maksimal frihet over selskapet. I heleide selskaper trenger ikke kommunen å ta hensyn til gjeldende regler og rettigheter som skal ivareta interessene til de øvrige aksjonærene. I tillegg kan kommunen styrke sine styringsmuligheter gjennom å velge representanter til generalforsamling i henhold til lovgivningen.

Trondheim Kommune utarbeidet i 2007 en eierskapsmelding hvor de kommuniserte sin overordnede strategi med eierskapet i TRV. I eierskapsmeldingen presiseres avfall som en særdeles viktig energikilde for fremtiden, og at kommunen derfor bør eie selskaper både innen husholdning- og næringsavfall (Trondheim kommune, 2007).

## Empiri

Eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2007) diskuterer også hvilke mål- og resultatkrav konsernet må forholde seg til:

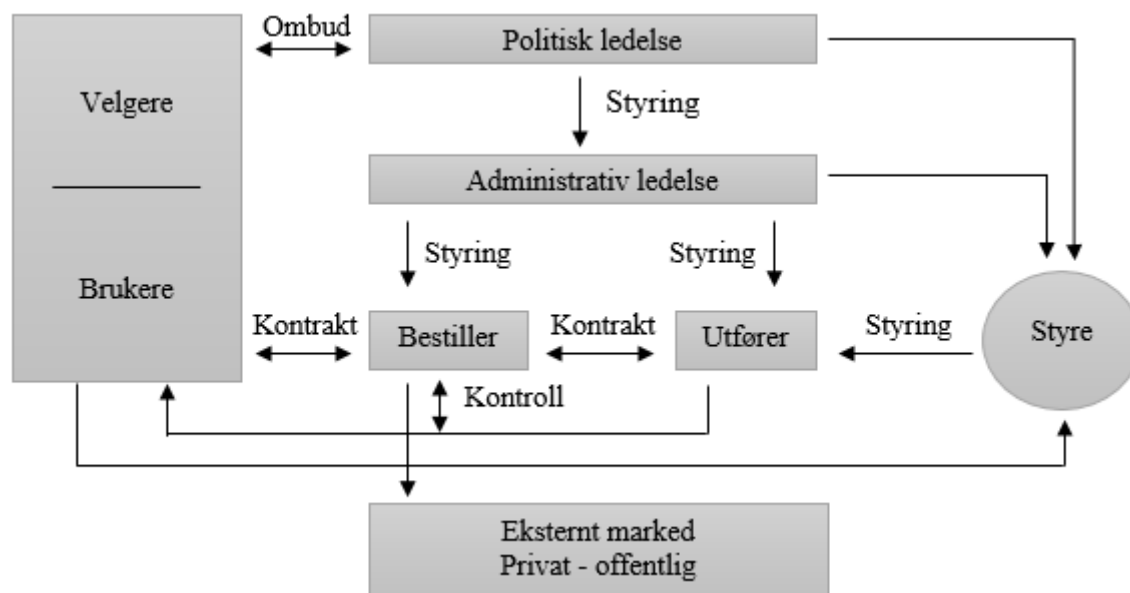
- Trondheim Renholdsverk AS skal være landets ledende miljøbedrift. Selskapet må være i front og vise innovasjonskraft ved valg av miljømessige gode løsninger innen sitt virksomhetsområde. Miljøvennlige løsninger skal være gjennomgående for hele virksomheten.
- Tjenestene skal være kostnadseffektiv og konkurransedyktig. Kostnadseffektiviteten og konkurranseeffektiviteten skal dokumenteres årlig.
- Tjenestene skal ha høy kvalitet. For tjenester til husholdninger skal kvaliteten dokumenteres med brukerundersøkelser årlig.
- Konsernet skal bidra til å nå kommunens mål fastsatt i avfallsplanen. Avfallsplanen er viktig premiss for konsernets strategiske valg.
- Morselskapet TRV AS og Renholdsverket AS (kjernevirksomhet) er omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser og skal forholde seg til dette ved kjøp av tjenester.
- Synergieffekter skal tas ut der det er naturlig å samordne tjenestekjøp for hele virksomheten.
- Det skal utarbeides for- og etterkalkyle for virksomheten knyttet til husholdningsavfall. Kalkylene skal dokumenteres og oversendes rådmannen ifm. budsjettarbeid og regnskapsavslutning i kommunen.

Det oppgis i eierskapsmeldingen at kommunens avkastningskrav til TRV, der det skal tas hensyn til Renholdsverkets selvkostkrav og konsernets samfunnsansvar, er fastsatt til å være 7% av konsernets verdibaserte egenkapital per 31.12 (Trondheim kommune, 2007).

Som det kommer frem av eierskapsmeldingen står balansegangen mellom konsernets samfunnsansvar og bedriftsøkonomisk lønnsomhet sentralt. Konsernet skal på den ene siden være kostnadseffektiv og levere i forhold til et avkastningskrav, mens det på den andre siden skal være landets ledende miljøbedrift. Disse ulike målsetningene kan komme i konflikt med hverandre og være utfordrende å kombinere.

## 4.2 Bestiller-utførermodellen

En bestiller-utførermodell brukes i prinsippet både i forbindelse med kjøp av varer og tjenester fra private markeder og i forbindelse med etablering av interne markeder (Busch et al., 2002). Bestiller-utførermodellen representerer i prinsippet en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring, hvor styring ved hjelp av autoritet blir byttet ut med forhandlinger mellom en bestiller og utfører (ibid). Dette kjenner vi igjen både fra outsourcing og transaksjonskostnadsteorien. En bestiller-utfører organisering skiller seg ifølge Nesheim og Vathne (2000) fra en tradisjonell hierarkisk organisering ved at det skilles mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon. De to oppgavene utøves av ulike enheter i organisasjonen, hvor bestilleren definerer innhold og kvalitet på tjenestene og er ansvarlig for oppfølging og kontroll av utfører, mens utfører er ansvarlig for tjenesteproduksjon. Denne styringsformen vil ifølge Busch et al. (2002) i større grad synliggjøre hvilke mål som skal legges til grunn for tjenesteproduksjon og de resultater som lar seg realisere. I en situasjon hvor anbud eller tilsvarende ikke er aktuelt, har bestiller-utfører tankegangen som formål å få til bedre organisering av de kommunale enheter og bedre styring med kommunens egen tjenesteproduksjon (Nesheim og Vathne, 2000). På denne måten kan modellen benyttes som et analyseverktøy for å forstå outsourcing i offentlige tjenester. Modellen illustreres under:



Figur 4: Bestiller-utførermodellen (Busch et al., 2002)

Trondheim kommune valgte med grunnlag i et ønske om å effektivisere den kommunale renovasjonsenheten å ta i bruk en bestiller-utførermodell. Kommunen (bestiller) mente at et aksjeselskap (utfører) stod bedre rustet til å møte et stadig mer konkurranseutsatt samfunn, og

økende krav til bedriftsøkonomisk lønnsomhet. En slik modell vil tydeliggjøre ansvaret og rollefordelingen mellom kommunen som bestiller og Renholdsverket som utfører. Under vil vi kort gjøre rede for bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen hver for seg.

### **4.2.1 Bestillerfunksjonen**

Ved innføring av bestiller-utførermodellen er det i de fleste tilfeller nødvendig å opprette en ny bestillerenhet (Busch et al., 2002). Bestillerfunksjonen i Trondheim kommune ligger som tidligere forklart under Eierskapsenheten, og bestiller tjenester på vegne av kommunen innen renovasjon, parkering, brann- og redningstjenester. Hovedfunksjonene til en bestillerenhet er å ivareta forvaltning og myndighetsutøvelse, avdekke behovet for tjenesteproduksjon, bestille tjenester, fordele budsjettmidler, fungere som klageinstans og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen (ibid).

Det må etableres nye informasjons- og styringssystemer for at kontraktstyringen skal fungere etter intensjonen. Kontraktstyring krever ifølge Busch et al. (2002) sterk kontroll for å fungere, fordi bestiller må ha mulighet til å avdekke grad av kontraktoppfyllelse når den hierarkiske styringen i prinsippet skal løses opp. Kontraktstyringen skal i prinsippet fungere som en form for mål- og resultatstyring hvor det skjer en overføring fra regelstyring til målstyring. Ved at utfører gjøres ansvarlig for dokumenterte resultater, kan friheten til organisering av egen drift og utvikling økes (Busch et al., 2002). Bestillerenhetens kompetanse er derimot svært viktig for å realisere intensjonene med bestiller-utførermodellen, og for at utføreren ikke skal prege forhandlingene. Asymmetrisk informasjon kan reduseres dersom bestillerens kompetanse er høy, og dermed redusere opportunistisk atferd.

### **4.2.2 Utførerfunksjonen**

Utførerfunksjonen er ikke en ny funksjon, og bestiller-utførermodellen har derfor ikke noen spesielle prinsipielle effekter for denne funksjonen (Busch et al., 2002). Den skaper derimot et klarere skille mellom de ulike rollene. Ansvarsområdene til utførerfunksjonen innebærer produksjon av tjenester, utvikling av tjenesteproduksjon, utvikling av styrings- og informasjonssystemer, samt styring av egen virksomhet (ibid). Kontraktstyringen setter klare rammer for utførers handlingsrom. Det må videre tas standpunkt til om utfører skal fristilles med hensyn til rekruttering, lønnsbetingelser og produksjonsvolum. Dersom det er ønskelig med større fristilling kan det ifølge Busch et al. (2002) være hensiktsmessig å endre

selskapsformen, slik som for TRV som ble omdannet til et aksjeselskap i 2002, begrunnet i et behov for større grad av fristilling.

### 4.3 Retningslinjer for beregning av renovasjonsgebyr

Renovasjonsgebyret skal beregnes i tråd med selvkostprinsippet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet tar utgangspunkt i følgende definisjon av selvkostbegrepet:

*Selvkost er den totale kostnadsøkningen en kommune eller et selskap har ved å produsere en bestemt vare eller tjeneste.*

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 4)

Retningslinjene for beregning av selvkost bygger på prinsippet om at brukerne av dagens tjenester skal betale det disse tjenestene koster, også omtalt som generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Beregningen omfatter kostnader som både er direkte eller indirekte knyttet til den samlede produksjonen av den aktuelle varen eller tjenesten som inngår i beregningsgrunnlaget for selvkost (ibid). Med tanke på avfallsområdet (renovasjon) er det et lovmessig krav at selvkost skal danne grunnlag for innbyggernes brukerbetaling. Kommunene er altså pålagt å ha full kostnadsdekning.

Beregningen av renovasjonsgebyr kommer til uttrykk i Forurensningsloven §34 Avfallsgebyr som lyder som følger:

*Kommunen skal fastsette gebyrer til dekning av kostnader forbundet med avfallssektoren, herunder innsamling, transport, mottak, oppbevaring, behandling, etterkontroll m.v. Kostnadene skal fullt ut dekkes inn gjennom gebyrene. Med kostnader menes både kapitalkostnader og driftskostnader. For avfall som kommunen har plikt til å samle inn, motta og/eller behandle etter §29, 30 eller 31 må gebyret ikke overstige kommunenes kostnader.*

*Kommunene bør fastsettes differensierte gebyrer, der dette vil kunne bidra til avfallsreduksjon og økt gjenvinning. Forurensningsmyndigheten kan fastsette forskrifter om beregning av gebyrene. [..]*

(Avfallsgebyr, 1996)

I retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) står det videre at kommunen må utarbeide en selvkostkalkyle innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling. Kommunene skal utarbeide en budsjettkalkyle (forkalkyle) og foreta en etterkalkulasjon (etterkalkyle) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunenes selvkost. Der hele selvkosttjenesten er ivaretatt av ett selskap, kan selskapet utarbeide selvkostkalkylen (ibid).

Det anbefales at hvert selvkostområde skal ha sitt eget selvkostfond (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Selvkostresultat, altså differansen mellom alle inntekter og kostnader i etterkalkylen, avsettes til et selvkostfond eller motregnes mot et selvkostfond dersom gebyrområdet gjennom lov eller kommunestyrevedtak skal ha full kostnadsdekning. Dersom det avdekkes feil i tidligere års selvkostkalkyle skal feilene korrigeres i senere års regnskap.

### **4.4 TRV Gruppen AS**

Vi vil her gi leseren et nærmere innblikk i historien til TRV, spesielt ved å belyse styringsutfordringer som tidligere har preget konsernet. Dette må ses i lys av presentasjonen av Trondheim kommune, hvordan de forvalter sitt eierskap overfor TRV, samt hvordan renovasjonsgebyret beregnes.

Som det står i eierskapsmeldingen for Trondheim kommune fra 2007 (Trondheim kommune, 2007) er det viktig at Renholdsverket og Retura i stor grad er uavhengige av hverandre, slik at konkurranseutsatt virksomhet deltar i konkurranse med andre på like vilkår. Renholdsverket som samler inn avfall fra husholdningene i Trondheim kommune får sine inntekter gjennom offentlige gebyrer, som gjennomgått over skal settes til selvkost. Retura har sin virksomhet rettet mot næringslivet og kan derimot drive med overskudd, men inntektene og utgiftene må relateres til næringsdelen. Det kan derimot tas ut synergieffekter ved at selskapene samarbeider på enkelte områder. Dette er ikke ulovlig, men i sin samhandling med hverandre må datterselskapene holde en «armlengdes avstand» (Trondheim kommunerevisjon, 2011). Selskapene kan blant annet bli pålagt å bevise at interne kjøp/salg skjer til markedspris. Gebyrene som dekker kostnader vedrørende innsamling av husholdningsavfall kan ikke brukes til å finansiere næringsdelen av virksomheten – altså kryssubsidiering.



Selskapskontrollen av Trondheim Renholdsverk AS (nå TRV Gruppen AS) fra 2011, som ble gjennomført med fokus på selvkostreglene og problematikken rundt kryssubsidiering, tyder på at skillet mellom datterselskapene ikke alltid har vært tydelig nok. Organiseringen av TRV ble etter konsernetableringen vurdert av Konkurransetilsynet, som følge av at Veolia Miljø mente at konkurransen mellom Retura og private selskaper ikke skjer på like vilkår. For Konkurransetilsynet har det vært viktig at konkurransen skjer på like vilkår og at det ikke forekommer kryssubsidiering mellom datterselskapene (Trondheim kommunerevisjon, 2011). Selv om Kommunerevisjonen mente at organiseringen hadde blitt ryddigere etter konserndannelsen, understreker de at det kan være en innebygd risiko for at næringsdelen blir gitt større fokus enn husholdningsdelen av både konsernledelsen og konsernstyret (ibid). Det er derimot verdt å nevne at det ble satt inn en egen leder i Renholdsverket i 2010 etter en beslutning av bystyret, for å etablere et klarere skille mellom selskapene.

Kommunerevisjonen skrev i sin rapport at de mente at selvkostkalkylen inneholdt mangler/feil tilsvarende minst 14,9 millioner kr for årene 2006-2009 som måtte gjennomgås og korrigeres (Trondheim kommunerevisjon, 2011). Selskapet etablerte forøvrig selvkostkalkyler fra og med 2006. Kommunerevisjonen skriver også at måten man valgte å dele opp selskapet på ved konsernetablering har bidratt til å komplisere selvkostberegningene (ibid). I forhold til mistanker om kryssubsidiering, mener de derimot at endringene i ledelse og styret innen konsernet høsten 2010 har gjort organiseringen mer ryddig. For å unngå mistanke om kryssubsidiering må det dokumenteres at salg mellom selskapene skjer til markedspris, men slik dokumentasjon forelå ifølge kommunerevisjonen ikke når selskapskontrollen ble gjennomført. Dersom selvkost kan dokumenteres, så vil dette også være dokumentasjon på at gebyrinntektene ikke er med på å finansiere næringsdelen av konsernet.

Vi har på neste side utarbeidet en tidslinje som viser relevante hendelser i TRV Gruppen fra omdannelsen til et aksjeselskap i 2002 og frem til i dag (Brønnøysundregistrene, 2016, Trondheim kommunerevisjon, 2011, TRV Gruppen AS, 2016):

## Empiri

2002	Trondheim Renholdsverk omdannes til aksjeselskap.
2005	Rådmannen foreslår konsernorganisering.
2006	Trondheim Renholdsverk omdannes til et konsern med tre selskaper. Selskapet etablerte selvkostkalkyler. Renholdsverket får tildelt renovasjon for hele Trondheim kommune.
2007	TRV etablerer seg for første gang utenfor Trondheim kommune, med egen virksomhet i Kristiansund.
2008	En ny sorteringshall for næringsavfall på 3750 kvm åpner.
2009	Deponiet på Heggstadmoen blir stengt. Det blir vedtatt å utbetale utbytte til eierne.
2010	Bystyret vedtok at det ikke skulle være samme person som daglig leder og styreleder i Renholdsverket som i de andre selskapene i konsernet. I tillegg ble det vedtatt at det skulle gjøres endringer i styresammensetningen for Renholdsverket ved at formannskapet skulle oppnevne to styremedlemmer.
2012	Endring av konsernleder til nåværende leder.
2014	Endring av foretaksnavn fra Trondheim Renholdsverk AS til TRV Gruppen AS. Endring av forretningsadresse fra Tempevegen 25 til Heggstadmoen 53.

Figur 5: Tidslinje for TRV Gruppen AS (egenprodusert)

Med bakgrunn i diskusjonen og tidslinjen kan vi si at det i løpet av den siste 10-15 års perioden har vært en rekke organisasjonsstrukturelle endringer. De første endringene ble gjort for å styrke selskapets konkurransedyktighet, mens påfølgende endringer har blitt gjort for å imøtekomme utfordringer organiseringen har medført. Konsernet har vært nødt til å håndtere mistanker om krysssubsidiert mellom de to datterselskapene, samt feil i selvkostberegningene. Selv om skillet mellom de to datterselskapene har blitt klarere med årene, blant annet ved at Renholdsverket fikk egen leder i 2010, kan det fortsatt være gråsoner som er utfordrende å håndtere.

## 4.5 Bakgrunn for utskillelse av renovasjonstjenesten

I dette underkapitlet vil vi gjøre rede for hvilke tanker våre informanter hadde i forhold til hva som var bakgrunnen for at TRV ble omdannet til et aksjeselskap i 2002. Fagansvarlig for husholdningsavfall sa følgende om vurderingen som ble gjort:

*Skal det fortsatt være en kommunal enhet, skal det være et kommunalt foretak eller skal det være et AS? Det var de tre modellene jeg mener ble utredet. Det var mye styr og ble mye diskusjoner med fagforeninger. Fagforeningen RAF (Renholdsverkets arbeiderforening), som er en del av LO, ville enten ha kommunal enhet eller til nød kommunalt foretak, mener jeg. AS var "fy" for dem. Rådmannen kom til at man ville ha AS eller kommunalt foretak, og landet på AS til slutt.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

Mange mente dessuten at det var nødvendig å skille ut TRV i en egen juridisk enhet dersom kommunen skulle drive med forretningsrelatert virksomhet. Denne oppfatningen mener vi kommer til syne gjennom følgende utsagn:

*Ja, jeg mener at det å ha det som et AS var en riktig beslutning slik som utviklingen ble, det er jeg ikke et øyeblikk i tvil om. Jeg vil si det sånn at hvis selskapet skulle fortsatt å være under Trondheim kommune så måtte en ha hatt en begrensning på hva selskapet skulle holde på med, det vil si at de måtte konsentrert seg om den lovpålagte delen.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Det kan være både fordeler og ulemper ved at renovasjonstjenesten ble skilt ut i en egen juridisk enhet, som påpekt av fagansvarlig for husholdningsavfall i kommunen:

*Ulempen for de ansatte var at de ble revet ut av kommunen og inn i et nytt organisasjonssystem, og ikke nødvendigvis fikk med seg alle de avtalene. Man fikk vel med seg pensjonsrettighetene mener jeg, og medlemskap i den kommunale pensjonskassen. Også var det en del snakk om virksomhetsoverdragelse eller ikke. Det som er fordelene er at det blir en egen organisasjon som er fristilt kommunen og kan skape sin egen policy og lønnsdannelse.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

## Empiri

Det synes å være enighet blant våre informanter om at dette først og fremst var en politisk beslutning. Trondheim kommune så for seg en fremtid hvor det ble naturlig å konkurranseutsette enda flere kommunale tjenester, og kommunen ønsket dermed i forkant å posisjonere eget selskap i et stadig mer konkurranseutsatt samfunn. Det var uenighet om hva som var den beste organiseringen, men valget falt til slutt på aksjeselskap.

### 4.5.1 Relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS

Vi har under intervjuene spurt informantene om hvordan de opplever relasjonen mellom kommunen og TRV. Siden dannelsen av aksjeselskapet i 2002 har Trondheim kommune hatt en prinsipalrolle overfor TRV. På den ene siden er de hovedaksjonær og eier, mens de på den andre siden er bestiller av renovasjonstjenester. En av informantene beskriver relasjonen i starten på følgende måte:

*Jeg opplevde relasjonen til å begynne med som veldig ikke-eksisterende. Det var ingen tette relasjoner, ingen gode bestillinger og vi hadde knapt nok noen bestilleravtaler, eller gode eierskapsmeldinger som sa noe om avkastning, utbytte eller noe sånt. Egentlig på sett og vis, sett i ettertid, lite profesjonelt.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Relasjonen i senere tid beskrives videre slik av fagansvarlig for husholdningsavfall:

*Den har vært god, litt anstrengt fra tid til annen, og litt avhengig av personer. Det er et spenningsfelt kan du si, men slik vil det antakeligvis være. Det er ikke noe stort minus ved et slikt spenningsfelt, man skjerper seg og tenker klarere når en blir satt overfor litt motstand.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

Det virker altså som det har vært et behov for å skape en bedre og tettere relasjon til selskapet. Fra og med 2011 ble det blant annet besluttet at man skulle ha fire eierskapsmøter i året, hvor kommunen skal underrettes om tilstanden i konsernet. Informanter i kommunen mener, slik vi oppfatter det, at de har hatt bedre og tettere oppfølging av konsernet siden eierskapsmøtene ble innført i 2011.

Til tross for at det til tider har vært spenning og splid oppfatter vi det til å være bred enighet blant informantene om at det er avgjørende å skape en tett og god relasjon mellom kommunen

og konsernet. Under intervjuene har våre informanter påpekt at uformell styring og tillit er avgjørende for at relasjonen mellom kommunen og konsernet skal utvikle seg. Daglig leder i Renholdsverket legger spesielt vekt på at det er viktig at kommunen har tillit til selskapet:

*Ja, det tror jeg er viktig. Jeg tror det er helt avgjørende for at vi skal levere godt nok, at jeg har tillit til de, og de til meg. Jeg tror nok det er enda viktigere andre veien. At de er trygge på at vi ønsker det beste for byen.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Med dette forstår vi det som at daglig leder i Renholdsverket legger vekt på å drive selskapet slik at kommunen føler seg trygg på at de vil det beste for byen. Om kommunen er tilfreds med dagens drift kan det øke terskelen for å konkurranseutsette også denne delen av renovasjonskonsernet. Vi tolker det likevel som at informanten forbereder seg på at denne konkurranseutsettingen kan bli en realitet:

*Skulle kommunen bestemme seg for å konkurranseutsette en eller annen gang i fremtiden er det ikke 100% sikkert at vi vinner den anbudsrunderen. Men, den overordnede målsetningen vår er i korte trekk å være den foretrukne leverandøren av renovasjonstjenester uansett.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Slik vi oppfatter det var det i starten avstand og ingen tette relasjoner mellom kommunen og TRV. Det virker som om partene i dag legger mer vekt på viktigheten av en tett relasjon som er bygd på tillit og tydelige styringsdokumenter. Relasjonen har dermed gått fra å være «ikke-eksisterende» til å innebære jevnlig kontakt og oppfølging.

## 4.6 Styringsmuligheter

Videre presenteres hvilke muligheter kommunen faktisk har til å få innsikt i og styre et kommunalt eid aksjeselskap som TRV. Altså; hvilke reelle muligheter for styring har Trondheim kommune? Under intervjuene har vi spurt spørsmål i forsøk på å kunne besvare dette, både med tanke på hvordan det er og har vært, samt forskjellen mellom de to datterselskapene. Formålet er at dette skal belyse viktige momenter til videre analyse og diskusjon.

#### 4.6.1 Foreligger det informasjonsasymmetri mellom kommunen og TRV?

Under intervjuene har vi spurt våre informanter om hvor god innsikt kommunen har i driften av TRV. Vi mener dette vil kunne hjelpe oss til å forstå hvorvidt det foreligger informasjonsasymmetri mellom transaksjonspartene. Vi oppfattet tidligere leder i TRV som klar i sin tale angående hvordan han mente at situasjonen var da han var leder:

*Liten. Det var nesten ikke innsikt i det hele tatt før det gikk galt. Da våknet de, og de våknet virkelig når det ble store tap og det ble avdekt at det var overtallighet i husholdningsdelen. De tok det da det allerede var for sent og ante ikke hvor ille det var. Når ting gikk galt så var de veldig på ballen, men da vi hadde fått kontroll og uroen var over, så ble det stille igjen og kontrollen uteble. I perioder med gode resultater rapporterte vi i henhold til avtalen, og kontrollen fra kommunens side var minimal.*

(Tidligere leder i TRV)

Dagens konsernleder virket ikke like klar i sin tale, men mente at kommunen har innsikt som enhver eier, enten det er en kommune eller privat eier. Han fortalte at de har en løpende oppfølging med blant annet driftsmøter i forhold til Renholdsverket for å følge opp bestiller-utførerkontrakten, mens det overfor konsernet er som enhver eier. Vi tolker dette til å samsvare med hva fagansvarlig for husholdningsavfall oppgir:

*Hvis vi snakker om husholdningssekskapet så har vi god innsikt. Det må vi ha i forhold til kravet om selvkost og for å sikre at de lovpålagte oppgavene utføres på en god måte. Når det gjelder næringsdelen så har vi nok mye mindre innsikt. Det er heller ikke formulert i selskapsavtaler og vedtekter at vi skal ha noen mer innsikt enn det vi har.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

Som avdelingsleder for bestilleravdelingen påpeker er det forskjell på å ha innsikt og å kunne styre:

*Jeg mener at vi har god innsikt. Vi har full oversikt over økonomien, men det er en forskjell på å ha innsikt og å kunne styre. TRV følger aksjeloven, og dette er jo et styringsverktøy, men denne er også begrenset når det kommer til styring. Driften av Retura følger aksjeloven, men det er stort sett den styringen vi har. På husholdningsdelen er vi inne mer direkte og styrer, blant annet gjennom bestiller-*

*utføreravtalen. Samtidig så kan vi jo stille krav til hvordan Retura skal utføre sine leveranser, men utover det har vi ingen reell styringsmakt.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen)

Vårt inntrykk er at alle informantene er enige om at det er en forskjell mellom datterselskapene når det gjelder mulighet for innsikt og styring. De kan gå mer direkte inn å styre Renholdsverket, mens Retura i stor grad lever sitt eget liv. Vi ser derfor på muligheten for informasjonsasymmetri som større for Retura enn Renholdsverket. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på hvordan interaksjonen mellom partene er og hvilke styringskanaler kommunen har til rådighet.

#### **4.6.2 Styringskanaler**

Som oppgitt i selskapskontrollen fra 2011, så skjer eierstyringen overfor TRV i hovedsak gjennom generalforsamlingen og eiermøter utover generalforsamlingen (Trondheim kommunerevisjon, 2011). Ansvarlig for husholdningsavfall kunne fortelle oss at de siden 2011 har hatt fire eierskapsmøter i året hvor de spør og får informasjon om konsernet, og han mener derfor at de har hatt bedre innsikt og oppfølging av næringssselskapet i senere år. I tillegg opplyser leder i Renholdsverket at de har levert tertialrapporter, som nå blir gjort om til halvårlig, i tillegg til at de rapporterer regnskapet kvartalsvis. Fra i år av skal de også rapportere månedlig dersom det er noen avvik. Overfor Retura stilles det et krav til årlig utbytte, tillegg til at det stilles krav til avkastning pålydende 7% av konsernets verdibaserte egenkapital (Trondheim kommune, 2007)

Det virker dermed som at det har blitt hyppigere oppfølging i senere år, ettersom tidligere finansdirektør i Trondheim kommune oppga at de hadde ett fast årlig møte. Disse møtene var ifølge informanten stort sett i forbindelse med budsjett, og at de utover det måtte etterspørre informasjon. I den tidlige fasen handlet møtene fortrinnsvis om å ordne opp i problemer, og utvikling av selskapet fikk lite fokus. Tidligere leder i TRV sa i denne forbindelse følgende:

*De blandet seg overhode ikke opp i Retura, men de var veldig glade for å få overskudd fra denne biten.*

(Tidligere leder i TRV)

I selskapskontrollen blir det oppgitt at eiernes oppfølging av datterselskapene ikke har blitt fulgt opp direkte frem til høsten 2010, men at det har blitt endringer ved at det skal gjennomføres eiermøter der leder og styreleder i både morselskapet og Renholdsverket deltar. Møtene gir kommunen mulighet til å gi felles styringssignaler til selskapene (Trondheim kommunerevisjon, 2011). I tillegg foretar formannskapet utnevning av to medlemmer i Renholdsverkets styre, noe som kan gi mulighet til styring (ibid). Utnevning av styremedlemmer for Retura foretas i sin helhet av morselskapet. Tidligere finansdirektør i kommunen stiller derimot spørsmål ved at kommunen og politikerne velger et styre:

*Kommunen og politikerne velger et styre. Vil det dermed si at de har kontroll over selskapet? Svaret er nei. Styremedlemmene skal etter aksjelovens bestemmelser ivareta selskapets interesser, de økonomiske interessene. De er selskapets øverste organ, og de har personlig ansvar for å ivareta selskapets økonomi og interesser. Den dagen de er valgt slutter de på sett og vis å være kommunens representanter, de er selskapets representanter. Du kan aldri ha den samme styringen i et AS som du kan ha i en ordinær kommunal administrasjon. Du mister noe på veien, du må være villig til å akseptere det. Det er faktisk det som er en av grunnene til at en etablerer et AS. Det blir litt fåfengt å si; hvordan skal en styre selskapet gjennom alle mulige avtaler? For en skal ikke styre selskapet, en skal ha overordnet styring. Du skal stille krav til leveranse på tjenester, du skal stille krav til økonomisk avkastning, så skal selskapet leve sitt eget liv. Det er selskapet selv som må svare for om de driver innenfor lovens grenser eller ikke.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Avdelingsleder for bestilleravdelingen påpeker at kommunen ikke har noen virkemidler i form av sanksjonskraft for å tvinge gjennom noe styret eller daglig leder i TRV ikke vil, med mindre de har politisk ryggdekning gjennom generalforsamlingen. De må som bestiller forholde seg til avtalen, og samtidig påpeker han at de er som rådmannens forlengede arm:

*Rådmannen har ingen formell makt på grunn av at selskapet følger aksjeloven, og ferdig med det. Derfor er styringsmulighetene begrenset. Selskapet trenger i realiteten ikke å høre på noe av det vi sier utenom å følge loven.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen)



De formelle kontraktene som foreligger, slik vi skjønner det ifølge ansvarlig for husholdningsavfall, er en selskapsavtale, vedtekter, bestiller-utføreravtale og avfallsplan. I tillegg er hele konsernet miljøsertifisert etter ISO-standarder, samt at Renholdsverket blir sammenlignet med andre renovasjonsselskaper gjennom benchmarkingundersøkelser. Dette kan indirekte betraktes som måter kommunen kan holde kontroll med selskapet på. Vi har gjennom intervjuene forsøkt å få innsikt i bestiller-utføreravtalen, ISO-sertifiseringen og benchmarking, og vil gå nærmere inn på dette under.

### ***Bestiller-utføreravtalen***

Bestiller-utføreravtalen kontraktfester bestillingen av renovasjonstjenester fra Renholdsverket. Avtalen er altså knyttet til husholdningsdelen, og utarbeides ifølge avdelingsleder for bestilleravdelingen i samråd mellom dem og selskapet. Samme informant uttrykte under intervjuet at de er fornøyde med avtalen, men at alle avtaler kan forbedres, og at de hele tiden ønsker å forbedre seg på miljø for å være i forkant. Lederen for Renholdsverket virket etter vår oppfatning også fornøyd med bestiller-utføreravtalen slik den er i dag:

*Det er en generell avtale med fem underavtaler. Det er en dialog som har gjort at den har blitt sånn den har blitt. Den forrige avtalen var for detaljert, og jeg har litt detaljstyringsallergi. Jeg liker egentlig å få gjøre ting som jeg vil, selvfølgelig innenfor de rammene som er. Den gir en del, den gir både rom og styring, og det er jo det vi ideelt ønsker å ha. Man ønsker å ha handlingsrom, og man ønsker å ha en viss grad frihet til å forme løsningene selv. Jeg synes at avtalen slik den er i dag gir nødvendig spillerom. Så kan det jo hende mine avdelingssjefer ikke er enig i det, det håper jeg egentlig, så på noen områder kan det hende at den virker bindende.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Ansvarlig for husholdningsavfall mener, slik vi skjønner det, at avtalen fortsatt er for detaljert, og at selskapet med fordel kunne hatt større handlingsrom. Om de ønsker kan dette gjøres noe med når avtalen i år skal reforhandles, en prosess som forklares slik av daglig leder i Renholdsverket:

*De lager et utkast på hvordan de mener at denne avtalen skal være, også går vi gjennom og forankrer den i min organisasjon, og har dialog på de områdene hvor det*

*er rom for det. Det finnes faste krav som er udiskutable, men det skjønner jo vi hvor det er.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Bestillerfunksjonen konkretiserer altså hva henholdsvis kommunen og selskapet skal gjøre, som uttrykt av ansvarlig for husholdningsavfall. Bestiller-utføreravtalen er en mulighet for kommunen til å ha formell styring med husholdningsselskapet, en avtale som ifølge tidligere finansdirektør i Trondheim Kommune ikke eksisterte før.

### ***ISO-sertifisering***

Som det står i eierskapsmeldingen fra 2007 (Trondheim kommune, 2007) skal Trondheim Renholdsverk AS (nå TRV) være landets ledende miljøbedrift. Selskapet må være i front og vise innovasjonskraft ved valg av miljømessig gode løsninger innen sitt virksomhetsområde. Miljøvennlige løsninger skal være gjennomgående for hele virksomheten. For å sikre dette er virksomheten sertifisert i henhold til kvalitetsstandarden ISO 9001 og miljøstandarden ISO 14001. Daglig leder i Renholdsverket forklarte det slik når vi spurte hvordan det fungerer:

*Det er krevende. Nå er det kvalitetsbiten, styringen av det kjøper vi fra morselskapet, det er en stilling der som blant annet følger opp ISO-sertifiseringene. Det er ganske krevende om man skal ha et totalkvalitetssystem. Da skal du jo beskrive prosesser, beskrive input på alle nivå, beskrive alle prosesser. I denne bedriften her er det tusenvis av prosesser, så det er krevende å ha tilfredsstillende gode nok prosesser og prosedyrebeskrivelser for å tilfredsstillende ISO-sertifiseringskravene. Det er også vanskelig å få til tilstrekkelig avviksregistrering opp mot dette her, men vi pleier å bestå disse ISO-sertifiseringene hvert eneste år, men noen merknader selvfølgelig. Så i forhold til forbedringsprosjekter så kan vi hente noe ut av de der, så det gir spor til forbedring.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Informanten påpeker videre at ISO-sertifiseringer er kostbar, og slik vi oppfatter det mener han at de har et stykke igjen å gå:

*Jeg synes vi har et stykke igjen å gå for å ha et godt nok kvalitetssystem, som gjør at vi automatisk bare sklir gjennom ISO-sertifiseringene. Så hvis du spør meg om jeg mener at vi skal gjøre det arbeidet for å komme dit, om det er verdt det, så er jeg litt usikker.*

*Men vi har jo valgt å bli ISO-sertifisert fortsatt da, så det sier jo at vi bikker i retningen mot at jeg synes det er verdt det.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

### **Benchmarking**

Det står i eierskapsmeldingen fra 2007 (Trondheim kommune, 2007) at Renholdsverket skal være nasjonalt ledende innen sine hovedforretningsområder med særlig hensyn til miljø, kvalitet og teknologi, innovasjonsgrad, arbeidsmiljø og effektivitet. Dette undersøkes blant annet via benchmarkingen med andre aktuelle virksomheter i Norge. Vi oppfatter det som at daglig leder i Renholdsverket ikke er spesielt fornøyd med den benchmarkingen de har vært med på, men at benchmarking i utgangspunktet er bra, fordi det gir et spark i baken eller bekrefter at en gjør ting riktig:

*Hvis jeg ser at Trondheims befolkning ikke er fornøyd med oss så er jeg jo nødt til å gjøre noe med det.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Slik det er i dag er Trondheim kommune (Renholdsverket) blant de beste på gebyrnivå, men dersom gebyret blir for høyt og innbyggerne blir misfornøyde, så mener daglig leder i Renholdsverket at terskelen for å konkurransesette blir lavere. Slik vi oppfatter det forventer informanten at konkurransesetting kommer til å skje, og det er noe han motiverer sine ansatte med, ved at Renholdsverket skal være så effektive at de vinner den konkurransen når den kommer.

Som vi ser er det flere forskjellige styringskanaler som blir brukt overfor TRV. Den direkte eierstyringen skjer i hovedsak gjennom generalforsamling og fire årlige eirskapsmøter. Utover dette driver kommunen eierstyring indirekte i form av utnevning av styremedlemmer. Bestillinger av renovasjonstjenester fra Renholdsverket reguleres gjennom en detaljert bestiller-utføreravtale, i tillegg til at selskapet leverer tertialrapporter som sier noe om økonomisk ytelse. Kommunen får gjennom benchmarkingsundersøkelser også en indikasjon om nivået på tjenestene Renholdsverket leverer, sammen med at hele konsernet er sertifisert etter ISO-standarder for miljø og kvalitet. Overfor Retura stilles det krav til avkastning på investert kapital og årlig utbytte.

## 4.7 Organisasjonsstruktur

TRV har vært organisert som et konsern siden 2006, etter anmodning fra rådmannen.

Bakgrunnen for omorganiseringen var at man ønsket et klarere skille mellom den lovpålagte delen og næringsdelen, i håp om at dette ville redusere risikoen for krysssubsidiering. I tillegg til at en forventet endring i forurensningsloven kom til å pålegge et skille mellom tjenesteområdene. Det synes å være delte meninger blant de vi har intervjuet om hvorvidt den organisatoriske omstruktureringen har bidratt til å håndtere tidligere styringsutfordringer.

Gjennom intervjuene har vi skjønnet at å balansere håndteringen av husholdningsavfall til selvkost og tradisjonell næringsdrift i ett og samme konsern har vært utfordrende. En av våre informanter stilte i denne sammenheng spørsmål ved om kommunen i det hele tatt burde drive med kommersiell virksomhet. Slik vi oppfatter det er flere av våre informanter enige i at dette er noe kommunen burde overlate til private krefter, da det kompliserer håndteringen av den lovpålagte delen. Avdelingsleder for bestilleravdelingen sa blant annet følgende på spørsmål om hvorfor kommunen skal drive med kommersiell drift:

*Det er et spørsmål jeg har stilt meg selv flere ganger. Det kan være at det hadde vært mer fornuftig å bare drive med husholdningsavfall, og dermed solgt ut næringsdelen fullstendig, men det må jo her foretas en konkret vurdering og til syvende og sist er det politikerne som bestemmer.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen i Trondheim kommune)

Slik vi tolker det støtter tidligere finansdirektør i Trondheim kommune denne oppfatningen:

*Jeg kan bare for min egen del si at jeg mener at selskapet ikke burde drive med prinsipiell kommersiell drift. Når det finnes private aktører som kan gjøre det burde en egentlig overlate det til dem. Det finnes nok argumenter for å gjøre det i akkurat dette tilfellet, men prinsipielt så burde de ikke drive med det. Grunnen er at hvis kommunen skal gjøre det så tas det risiko, økonomisk risiko, og jeg skjønner ikke hvorfor kommunen skal ta en slik risiko. Enhver forretningsmessig virksomhet kan gå bra, men den kan også gå dårlig. Det en kommune må passe på dersom det skulle gå dårlig er at man har tatt økonomisk risiko med offentlige midler som egentlig er beregnet på andre formål.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Til tross for skepsisen, og at dette har vært et tema som har vært luftet på politisk plan flere ganger, har kommunen forsvart organiseringen. I sluttrapporten til Trondheim kommunerevisjon ved selskapskontrollen av TRV stilte de spørsmål ved organiseringen av selskapet. Her kommer det fram at utfordringene rundt eierform og organisering har vært oppe i bystyret og blitt styrebehandlet i konsernet. Likevel har det blitt konkludert med at det er viktig å finne en modell som kan holde selskapet samlet, for å kunne nå målsetningen om at konsernet skal være et ledende miljøselvskap gjennom kompetansebygging og synergieffekter (Trondheim kommunerevisjon, 2011).

Ut fra sitatene kan vi si at det er flere informanter som har stilt seg spørrende til hvorfor kommunen skal drive med kommersiell næringsdrift. En av våre informanter hevder at kommunen på denne måten tar risiko med offentlig midler, og at de heller burde overlate næringsdelen til private krefter. Kommunen forsvarer likevel organiseringen gjennom fordeler ved kompetansebygging og synergieffekter.

#### **4.7.1 Hvilke styringsutfordringer kan organiseringen av renovasjonstjenesten medføre?**

På anmodning fra konkurransetilsynet gjennomførte kommunerevisjonen en selskapskontroll av TRV, etter at mistanker om kryssubsidiering ble rettet mot konsernet. En av Returas største konkurrenter hevdet at anbudskonkurransene ikke skjedde på like vilkår, og mente at datterselskapets tilknytning til konsernet ga dem ulovlige fordeler i anbudsrunder.

I selskapskontrollen ble det konkludert med at konsernets organisering kompliserte kostnadsbildet på en slik måte at kryssubsidiering nærmest ble umulig å unngå. Revisjonen kunne også avdekke feil i selvkostberegningen på hele 14,9 millioner kroner, noe som til dels skyldtes et manglende skille mellom datterselskapene slik at selvkostområdet ble påført uforholdsmessig store kostnader. Forvaltningsrevisor i kommunerevisjonen uttalte følgende når det kommer til utfordringer knyttet til kryssubsidiering:

*Kryssubsidiering har vært et stort problem, om det er det i dag vet jeg ikke, men jeg håper de har fått ordnet opp i det. Tidligere fløt dette mellom de ulike tjenesteområdene, det var ikke et klart skille. Ved konsernorganiseringen ble dette klarere og det har gått seg til etter hvert, men det er fortsatt muligheter for kryssubsidiering. Regelverket er klart nok, men det er gråsoner mellom selskapene.*

(Forvaltningsrevisor i Trondheim kommunerevisjon)

## Empiri

Eierskapsenheten og konsernledelsen hevder de jobber med å redusere risikoen for kryssubsidiering. Avdelingslederen for bestilleravdelingen uttalte blant annet at:

*Jeg mener vi har kontroll på kryssubsidieringen, men jeg ser jo det kommunerevisjonen skriver, og tenker at dersom revisjonen mener at det er grunn til å undersøke det nærmere så burde vi ta mer konkrete grep.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen i Trondheim kommune)

Daglig leder for husholdningsselskapet hevder at de på sin side har tatt konkrete grep for å bekjempe mistanken om kryssubsidiering og konkurranse på urettferdige vilkår. For eksempel vil kontrakter hvor Retura kan gi tilbud på bli vurdert av kommunen og ikke selskapet selv. Dette er et forsøk på å få til en ryddig prosess og fjerne mistanker om inhabilitet.

Angående feil i selvkostberegningene i forhold til renovasjonsgebyret har organiseringen av konsernet blitt pekt på som en medvirkende årsak. I tillegg til dette har også de mange skjønnsmessige vurderingene vanskeliggjort denne beregningen. Noe vi mener at forvaltningsrevisor i kommunerevisjonen illustrerer gjennom følgende uttalelse:

*Det foreligger retningslinjer fra departementet for hvordan selvkost skal beregnes, men det kan på grunn av skjønnsmessige vurderinger likevel bli feil.*

(Forvaltningsrevisor i Trondheim kommunerevisjon)

Slik vi skjønner det mener daglig leder for husholdningsselskapet at det er problematisk å få til en 100% korrekt selvkostberegning:

*Det her med å beregne selvkost er et eget fagfelt nærmest, og vi bruker egne konsulenter for å gjøre det. Det er viktig med åpenhet om det meste, og erkjenne at vi gjør feil vi også. Om vi gjør feil så får vi gå ut å si det, og prøve å rette opp i det.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Kommunen og eierskapsenheten hevder at de har tatt grep for at selvkostberegningene skal bli riktige. Fra avdelingslederen for bestilleravdelingen fikk vi blant annet vite følgende:

*Vi er ekstremt opptatt av at selvkostberegningen er riktige og følger opp dette. Vi har blant annet opprettet en egen avdeling for en stund siden som har fokus på dette. Dette gjør at vi kan følge denne problematikken på en måte vi ikke har kunne gjort tidligere.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen i Trondheim kommune)

Styringsutfordringene vi har vist til ovenfor signaliserer et behov for ytterligere kontroll. Vi følte derfor det var relevant å spørre informantene om det har vært tilfeller hvor de har følt et behov for ytterligere kontroll. Det vi sitter igjen med er en oppfatning av at proaktiv styring og kontroll har vært fraværende i relasjonen mellom Trondheim kommune og TRV. Vi mener at dette illustreres gjennom følgende uttalelse:

*Etter hver kommunerevisjonsrapport så har jeg skjønt at det burde vært mer kontroll, spesielt da.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

Vi tolker tidligere finansdirektør i Trondheim kommune til å støtte denne oppfatningen:

*Jeg mener at det var behov for mer kontroll, men det betyr ikke det samme som at vi gjorde noe med det. Vi satt nok med en følelse av at vi burde hatt mer kontroll, men vi lot det nok være med følelsen. Veldig mye kontroll i ettertid, men ikke i forkant.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Et annet moment som er relevant å diskutere i denne sammenheng er hvor konsernet har sitt fokus. Kommunen burde strengt tatt påse at konsernet har hovedfokus på husholdningsavfall, ettersom tjenesten etter lov er kommunens ansvar. Det har likevel blitt sådd tvil om hvor konsernet har sitt hovedfokus, og flere har mistenkt dem for å ha for stort fokus på næringssselskapet. Administrerende direktør i konsernet er også daglig leder i Retura, i tillegg til styremedlem i husholdningsselskapet, noe som kompliserer situasjonen ytterligere. Slik vi tolker det mener daglig leder i husholdningsselskapet at denne organiseringen kan bli oppfattet som problematisk:

*Administrerende direktør i morselskapet har et bein i hver leir, noe som gjør at det kan oppstå en del situasjoner der det kan være vanskelig for han eller for andre å stole på at han "babysitter" dette skillet godt nok. I disse dager er Norsk Industri (interesseorganisasjon) veldig opptatt av å bestride det kommunale monopolet. De er veldig motstandere av at kommunalt eide selskaper skal drive forretningsselskaper, sånn at det at Retura er eid av Trondheim kommune, det liker ikke Norsk Industri.*

(Daglig leder i Trondheim Renholdsverk)

Slik vi tolker det stiller tidligere finansdirektør i Trondheim kommune seg spørrende til dagens organisering, og mener at kommunen bør skille ut den kommersielle driften:

*En kommune må ha veldig gode begrunnelser for hvorfor man skal drive både forretningsmessig virksomhet og monopolvirksomhet i ett og samme selskap. Avfallsinnhentingene kunne egentlig ha blitt lagt inn under den ordinære kommunale administrasjonen, også kunne en ha skilt ut resten i et selskap. Jeg ser jo at det er en kompetanseoppbygging, at det er et større miljø og at folk kan gå litt imellom, og at det sikkert kan være fordeler med organiseringen. Det går i overskudd og kommunen får jo inntekter, men er det en god nok begrunnelse? Skal kommunen drive butikk? En kommune er ikke en konstruksjon for å drive forretningsmessig virksomhet og for å tjene penger. Prinsipielt så burde det å legge kommunal aktivitet utenfor kommunens ordinære administrasjon, det burde en ha spesielt gode begrunnelser for å gjøre. Jeg mener at så lenge en har en type virksomhet som er organisert som et aksjeselskap, så blir det komplekst. En klarer ikke å få til god styring, det går på at det blir to forskjellige verdener.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Det virker som konserndirektøren selv forstår skepsisen og utfordringene en slik organisering medfører, men mener likevel at det kan fungere:

*Det ligger en utfordring i å ha en todelt rolle. Det skal være mest mulig kostnadseffektivt i begge selskaper, men i Retura skal det også være avkastning. Men når vi har en egen mann som skal ta vare på interessene til husholdningsselskapet, så mener jeg at denne organisasjonsstrukturen kan være bra. Det er en robust organisering hvor det er mulig å ta ut synergier, så lenge en forvalter det riktig. Målsetningen i næringssekskapet er å tjene mest mulig penger, mens man i husholdningsselskapet har et utvidet samfunnsansvar. Datterselskapene er forskjellige, men konstruksjonen kan fungere.*

(Administrerende direktør i TRV Gruppen AS)

Til tross for at direktøren selv mener at dette er en organisering som kan fungere såfremt man forvalter den riktig, så påpeker fagansvarlig for husholdningsavfall at det fra tid til annen blir diskutert hvor fornuftig denne organiseringen er, og om det kunne vært gjort noen grep:

*Det er sånn at jeg og andre er bekymret over at man skal få for stort fokus på næringsdelen og utbytte, og dermed glemme å ha fokus på den lovpålagte delen. Mange mener nok kanskje at det er hyggelig å holde på med næringsavfall, for der kan*



*man jo generere utbytte som kan brukes fritt i kommunen. Dette er en bekymring vi har, jeg sier ikke at det skjer, men det er noe vi må passe på hele tiden.*

(Fagansvarlig for husholdningsavfall i Trondheim kommune)

Som vi kan lese har relasjonen og organisasjonsstrukturen skapt en rekke styringsrelaterte utfordringer. Dette har ført til at mange kritiske spørsmål har blitt rettet mot både kommunen og selskapet. Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune oppsummerer det på følgende måte:

*Jeg har ikke tro på at det på lang sikt er mulig å jobbe innenfor en sånn modell og samtidig få gjort det på en sånn måte at en med 100% sikkerhet kan si at dette her er riktig, og at en får en stor grad av legitimitet hvor andre aktører har tiltro til jobben som gjøres og sier at dette her er riktig. At daglig leder også er leder for Retura synes jeg bare illustrerer problemet. Hvor har han fokus? Husholdningsbiten er bare med på lasset.*

(Tidligere finansdirektør i Trondheim kommune)

Som vi ser av sitatene over har organiseringen av renovasjonskonsernet ført til flere konkrete styringsutfordringer. Utfordringer som har kommet til syne gjennom feil i selvkostberegninger og kryssubsidiering har fått kommunen til å skjønne at de kanskje burde hatt mer kontroll. Det blir spesielt viktig for kommunen å ha kontroll med konsernet på grunn av selskapenes ulike formål, og dermed for å sikre at den lovpålagte delen av avfallshåndteringen blir utført på en god måte. Ut fra sitatene skjønner vi at flere er i tvil om hvor godt dette kontrollbehovet blir ivaretatt.

## **4.8 Oppsummering av empiriske funn**

I dette underkapitlet vil vi oppsummere studiens viktigste empiriske funn, som i analysekapitlet drøftes med bakgrunn i oppgavens teoretiske rammeverk.

Formålet med studien har vært å avdekke hvilke styringsmekanismer som benyttes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune. Gjennom dokumentstudier og dybdeintervjuer har vi funnet ut at kommunen i hovedsak utøver sin eierstyring gjennom generalforsamling og fire årlige eierskapsmøter. Et av hovedfunnene våre er at styringen overfor datterselskapene er ulik. Overfor Renholdsverket finner vi både resultat-, atferds- og

## Empiri

sosial styring. Bestillinger av renovasjonstjenester fra Renholdsverket reguleres gjennom en detaljert bestiller-utføreravtale, i tillegg utarbeides det tertialrapporter som skal si noe om selskapets økonomiske ytelse. Som et ledd i atferdsstyringen forsøker kommunen å oppnå en styringslink og økt innflytelse gjennom utnevning av styremedlemmer. Markedsstyring viser seg ved at selskapet deltar i benchmarkingsundersøkelser, i tillegg til at hele konsernet er ISO-sertifisert.

Kommunen synes ikke å vektlegge tett oppfølging av Retura, men legger heller vekt på resultatstyring i form av krav til avkastning og årlig utbytte. I motsetning til Renholdsverket foreligger det ingen konkrete styringsdokumenter som regulerer samarbeidet mellom kommunen og Retura. Styret utnevnes i tillegg i sin helhet av morselskapet.

Underveis i vår studie har vi skjønnet at det oppstår styringsutfordringer når en skal kombinere to så forskjellige datterselskaper i ett og samme konsern. TRVs organisasjonsstruktur har blitt fremhevet som problematisk og har skapt utfordringer både i form av kryssubsidiering og selvkostberegninger. Det har blitt gjort flere tiltak for å bedre organisasjonsstrukturen, blant annet i form av konsernorganisering, egen leder i Renholdsverket og utnevning av styremedlemmer. Til tross for dette er det fortsatt flere som frykter at det er for stort fokus på næringselskapet.

## 5. Analyse

Formålet med analysekapitlet er å komme frem til et svar på problemstillingen. Dette vil vi gjøre ved å drøfte våre empiriske funn med bakgrunn i det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for studien. Vi håper å kunne se en sammenheng mellom styringsmekanismene vi har avdekt og grunnleggende antakelser om økonomisk teori. Det fokuseres i stor grad på Kraus og Lind (2007) sitt rammeverk for styring i interorganisatoriske relasjoner, men vi vil også forsøke å finne bindinger til de øvrige teoriene presentert i kapittel 2.

### 5.1 Bakgrunn for utskillelse av renovasjonstjenesten

Overgangen fra å være en kommunal enhet til å bli et aksjeselskap førte med seg et sterkere styringsbehov fra kommunens side. Denne overgangen satte kommunen i en prinsiplrolle hvor de måtte sørge for at atferden og avgjørelsene til TRV, som agent, var i samsvar med kommunens interesser. Tidligere var renovasjonstjenesten direkte underlagt kommunens kontinuerlige overvåkning og beslutninger. Dannelsen av et aksjeselskap resulterte i styring på armlengdes avstand, og begrenset seg til bestemte styringspunkter.

Bakgrunn for utskillelsen av TRV kan identifiseres med kjennetegn fra NPM i tråd med Hood (1995), hvor det første kjennetegnet er oppløsningen av offentlige organisasjoner inn i separate selskaper. Det andre kjennetegnet er større konkurranse mellom bedrifter. Dette kjenner vi igjen fra eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2007) hvor utskillelsen blant annet blir begrunnet i et forsøk på å styrke selskapets konkurransedyktighet. Det tredje er mer disiplinert bruk av offentlige ressurser, i tråd med effektiviseringstiltak som står sentralt i NPM.

I tråd med Porter (1980) kan beslutningen om utskillelse betraktes som en konkurransestrategi, i form av en oppskrift for hvordan TRV skal konkurrere i fremtiden. Outsourcingsbeslutningen var fra kommunens side et tiltak for å skape varige konkurransefortrinn. Beslutningen har blitt tatt med tanke på virksomhetens mål, organisasjonens karakter og økonomiske forhold (Gottschalk, 2005).

Formålet med morselskapet, TRV, er å eie aksjer i datterselskapene som driver med renovasjon både innenfor næring og husholdning. Det fremgår av eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2007) at avfall er en viktig energikilde som det for kommunen i

## Analyse

fremtiden vil være viktig å ha råderett over, og at kommunen derfor ønsker å eie selskap både innenfor husholdnings- og næringsavfall (Trondheim kommune, 2007).

Renholdsverket skal drive produksjon og salg av avfallstjenester til Trondheim kommune basert på forvaltning og håndtering av husholdningsavfall (Trondheim kommune, 2007). Hovedformålet er altså å utføre en kommunal kjerneoppgave ettersom forurensningsloven sier at kommunene har ansvaret for innsamling og behandling av husholdnings- og spesialavfall. Kommunen har som strategi at selskapet skal være ledende innen sine hovedforretningsområder, spesielt med tanke på kvalitets- og miljøkriterier (Trondheim kommune, 2007). For Renholdsverket vektlegges høy kvalitet på tjenestene som leveres til innbyggerne fremfor finansiell ytelse.

Ifølge eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2007) skal Retura drive kommersiell produksjon og salg av avfallstjenester til næringsliv, offentlig sektor, private forbrukere med videre i Trondheim og Trøndelag forøvrig. Næringsavfall har kommunen etter lov ikke ansvaret for. Hensikten er at Retura skal bidra med gode finansielle resultater i form av et årlig utbytte og skape avkastning på investert kapital.

En diskusjon av hvilke styringsutfordringer en slik organisering kan medføre vil vi komme nærmere tilbake til i siste del av analysekapitlet.

## **5.2 Styringsmuligheter**

For å diskutere hvilke styringsformer kommunen benytter overfor virksomhetene i TRV vil vi dele opp denne analysedelen etter Kraus og Lind (2007) sitt rammeverk. I tillegg til deres interorganisatoriske styringsmekanismer - resultatstyring, atferdsstyring og sosial styring, vil vi også diskutere markedsstyring. Organisasjonsstruktur vil diskuteres i siste del av analysen.

### **5.2.1 Resultatstyring**

Ifølge Kraus og Lind (2007) står måling, evaluering og belønning av prestasjoner sentralt i resultatstyring. Finansielle størrelser som tradisjonelle avkastningskrav er dermed viktige parametere for å signalisere økonomisk ytelse. Slike mål vil kunne gi kommunen og TRV muligheten til å se tydelige og konkrete resultater av samarbeidet.

Budsjettene til Renholdsverket utarbeides i dialog mellom selskapet og kommunen. Vi fikk opplyst fra daglig leder i Renholdsverket at prosessen starter med at selskapet planlegger og kostnadsberegner hva tjenestene koster å levere til neste år. Når de har budsjettet klart går de inn i en dialog med kommunen i forhold til rammen, hvor de må begrunne sine beregninger, og bli enige om hva de skal få betalt. Budsjettstyring faller inn under det Malmi og Brown (2008) kaller kybernetisk styring, hvor de påpeker at budsjetter har en kontrollmekanisme med tanke på planlegging av hva som anses som akseptabelt atferdsnivå, og evaluering mot disse planene. Hopwood (1974) påpeker også at planer, budsjetter og standarder kan brukes av alle i organisasjonen for å sikre at deres atferd og vurderinger er i samsvar med organisasjonens formål og strategier.

I henhold til Malmi og Brown (2008) sitt rammeverk kan bestiller-utføreravtalen betraktes som en handlingsplan med hybride målesystemer. Det vil si at dokumentet inneholder både finansielle og ikke-finansielle mål. Et ensidig fokus på finansielle mål overser viktige ikke-finansielle elementer, slik som kvalitet, kundetilfredshet og trivsel, som ofte er driverne bak gode prestasjoner. De finansielle målene må derfor komplementeres med ikke-finansielle mål (Meer-Kooistra og Vosselman, 2000; Kraus og Lind, 2007; Malmi og Brown, 2008). Gjennom bestiller-utføreravtalen har Renholdsverket klare mål å forholde seg til og gjøres ansvarlig for dokumenterte resultater. Avtalen kan på denne måten bidra til en friere organisering av egen drift, og økt utvikling (Busch et al., 2002).

Renholdsverket utarbeider tertialrapporter, halvårlig fra i år, som skal dokumentere selskapets økonomiske ytelse. I tillegg skal selskapet rapportere månedlige avvik til kommunen. En slik kontinuerlig rapportering legger til rette for at kommunen holdes underrettet om den økonomiske situasjonen i selskapet, og dermed hvordan de ligger an i forhold til budsjetterte målsettinger. Denne formen for resultatstyring formaliserer informasjonsutvekslingen mellom kommunen og datterselskapet, og kan danne grunnlag for tillit og gode samarbeidsvilkår i relasjonen (Kraus og Lind, 2007).

Transparens og åpenhet mellom kommunen og selskapet kan være med på å redusere usikkerhet i relasjonen. Tertialrapporten oppsummerer statusen til hver enkelt aktivitet, og inneholder en sammenligning av påløpte kostnader i forhold til budsjett. Vi mener at rapportens spesifikke karakter bidrar med en høy målbarhet, altså at det er enkelt å observere innsats. Er målbarheten høy kan rapporten fungere som en effektiv styringsmekanisme som reduserer risikoen for opportuniste.

## Analyse

Ifølge Dekker (2004) kan tillit og formell kontroll være i et komplementært forhold. Dette forklares ved at bruk av formell kontroll kan styrke tilliten i relasjonen gjennom reduisering av risiko. Vår oppfatning er dermed at en formalisering av informasjonsutvekslingen mellom kommunen og Renholdsverket kan avle tillit gjennom at partene stoler på det formelle rapporteringssystemet. Dette indikerer at det er et dynamisk samspill mellom formelle og uformelle kontrollmekanismer, som både Hopwood (1974) og Otley (1980) argumenterer for.

Et annet finansielt mål Renholdsverket må forholde seg til er knyttet til kommunens ønske om å holde renovasjonsgebyret lavest mulig. For å redusere kostnadsnivået må selskapet fokusere på å effektivisere sine prosesser og tjenester. Til tross for at selskapet i dag har monopol, vil det være strategisk å drive så effektivt som mulig. En dag kan det tenkes at også denne delen av renovasjonskonsernet blir konkurranseutsatt, og da har Renholdsverket et uttalt mål om å være den foretrukne leverandøren.

Forventningen Renholdsverket har om en dag å kunne bli utsatt for konkurranse, gjør at de blir nødt til å fokusere på kostnadsminimering. Så lenge de klarer å holde renovasjonsgebyret lavt nok, oppfatter selskapet sannsynligheten for å bli konkurranseutsatt som lavere.

Kostnadsfokusert kan derimot komme i konflikt med målet kommunen har for Renholdsverket om å være ledende innen sine hovedforretningsområder med hensyn til kvalitet og miljø (Trondheim kommune, 2007). Dersom kostnader og kvalitet går på bekostning av hverandre, står vi overfor en målkonflikt.

På den andre siden har vi Retura. De utarbeider sine budsjetter selv, men skal innfri to finansielle mål. Det blir for det første satt krav til avkastning, som i eierskapsmeldingen for 2007 (Trondheim kommune, 2007) oppgis til å være 7 % etter skatt. Avkastningskravet rettes mot konsernet som et hele, men det presiseres i eierskapsmeldingen (ibid) at det tas hensyn til Renholdsverkets selvkostkrav og konsernets samfunnsansvar. Det stilles for det andre et krav om årlig utbytte. Med bakgrunn i kun finansielle mål kan vi si at det benyttes en ren administrativ tankegang overfor Retura.

Det faktum at avkastningskravet rettes mot konsernet som et hele, reiser spørsmål om hvorvidt det er et avhengighetsforhold mellom datterselskapene. Vi vet derimot ikke om det foreligger et slikt avhengighetsforhold, ettersom det ikke presiseres annet i eierskapsmeldingen (Trondheim kommune, 2007) enn at det tas hensyn til Renholdsverkets selvkostkrav og konsernets samfunnsansvar. Dersom kravene som stilles til datterselskapene er avhengige av hverandre, vil det være slik at Renholdsverket kan kompensere for sviktende

resultater hos Retura, og motsatt. Om et slikt avhengighetsforhold er tilfelle kan det bidra til kryssubsidiering, som tidligere har vært en utfordring mellom datterselskapene i konsernet.

Gjennom finansielle mål har konsernet på overordnet plan hele tiden konkrete parametere å forholde seg til. Resultatstyring kan på denne måten være et verktøy for å redusere målforskyvning mellom kommunen og TRV. Når selskapene har konkrete mål å forholde seg til, blir det enklere for kommunen å evaluere måloppnåelsen. En ulempe ved et ensidig resultatfokus er at kommunen ikke vet hvilke potensielt uønskede handlinger som er utført for å nå målene. Kommunen må bruke andre styringsmekanismer i forsøk på å sikre en hensiktsmessig atferd. Dette vil bli diskutert under atferdsstyring og sosial styring.

### **5.2.2 Atferdsstyring**

Ifølge Kraus og Lind (2007) brukes atferdsstyring i interorganisatoriske relasjoner for å evaluere i hvilken grad faktisk atferd speiler forventet atferd. En kan styre og regulere ansattes atferd ved å bygge opp en funksjonell organisasjonsstruktur, i tillegg til å spesifisere ønsket atferd gjennom ulike styringsdokumenter (Kraus og Lind, 2007).

Bestiller-utføreravtalen bygger ikke bare på resultatstyring, men også atferdsstyring. Avtalen skal fungere som et dokument til hjelp for de ansatte dersom de er usikre på hva kommunen ønsker og hvordan ting skal gjøres. Avtalen kan i så måte fungere som et oppslagsverk som signaliserer ønsket atferd i tråd med selskapets formål og kommunens interesser. På denne måten vil avtalen bidra til å regulere atferdsusikkerheten mellom partene. Bestiller-utføreravtalen gir egne retningslinjer til hver enkelt underavdeling ved at hovedavtalen har fem underavtaler for henholdsvis gjenvinningsstasjon, farlig avfall, innsamlingstransport, forvaltning og kommunikasjon.

Slik vi har skjønnet det sier ikke bestiller-utføreravtalen noe om hva som skjer dersom avtalen ikke overholdes. Fagansvarlig for husholdningsavfall i kommunen påpekte at de har veldig lite sanksjonsmuligheter overfor selskapet, som vil si at avtalen ikke inneholder noen konkrete virkemidler mot opportunistisk atferd. Det vil likevel være slik at opportunistisk atferd vil føre til problemer ved reforhandling av kontrakten. Dersom Renholdsverket ikke opptrer i henhold til kontrakten kan de risikere å ikke få fornyet tillit, men at kommunen velger en annen leverandør eller konkurranseutsetter tjenesten.

## Analyse

Det kommer frem av selskapskontrollen fra 2011 (Trondheim kommunerevisjon, 2011) at konsernet er ISO-sertifisert. ISO-systemet inngår som en del av konsernets kvalitetsstyring og har som hensikt å klargjøre hvilken atferd som er ønskelig for konsernets ulike prosedyrer og prosesser. Dette støttes av Dekker (2004) som gjennom sin forskning fant at tydelige prosedyrer for innkjøp og distribusjon, funksjonelle spesifikasjoner for innovasjon, kundekontakt og kvalitet signaliserte hvilken atferd som var ønskelig for å utføre ulike oppgaver. Ved å implementere ISO-systemene signaliserer konsernet overfor kommunen at de tar kvalitet og miljø på alvor, og er derfor å betrakte som en indirekte form for atferdsstyring. Det er viktig å påpeke at kommunen ikke pålegger selskapet å være sertifisert etter ISO-standarder, men slik vi ser det kan det være en fordel for kommunens innsikt i konsernet.

De fire årlige eierskapsmøtene bygger også på atferdsstyring. De kan være med på å skape en tettere dialog mellom kommunen og selskapet, ved at kommunen i eierskapsmøtene underrettes om tilstanden i konsernet. En slik transparens kan redusere innslaget av asymmetrisk informasjon, ved at kommunen får tilgang til informasjon som TRV sitter med. Dersom TRV sitter med mer/bedre informasjon kan de bruke dette til egen vinning, gjennom det vi kjenner som moralsk risiko (Williamson, 1985). Eventuell opportunistisk atferd vil altså skje ex-post. Kommunen imøtekommer usikkerheten gjennom jevnlig interaksjon, som gir mulighet til å gripe inn og korrigere uønsket atferd etter hvert.

Kommunen forsøker å oppnå en direkte styringslink og økt innflytelse gjennom utnevning av styremedlemmer. Konsernstyret består av syv medlemmer hvorav fem utnevnes av generalforsamlingen, og de to øvrige er ansattes representanter (Trondheim kommunerevisjon, 2011). Styret i Retura utnevnes i sin helhet av morselskapet, mens to medlemmer i Renholdsverkets styre velges av formannskapet i kommunen, som også er generalforsamlingen i morselskapet. Utnevnelsen gir en indikasjon om at det er viktigere for kommunen å ha innflytelse over Renholdsverket. Kommunen er ikke bare eier, men er gjennom forurensningsloven også ansvarlig for tjenestene Renholdsverket utfører. Dette er et ansvarsforhold de ikke har overfor Returas virksomhet. Ansvarsforholdet viser at det er spesielt viktig at kommunen har styring og kontroll med Renholdsverket som har et politisk formål og som utfører en kommunal oppgave. På denne måten legges det til rette for et tettere bånd mellom kommunen og Renholdsverket, enn hva som er tilfellet for Retura. Som en illustrasjon henviser vi til daglig leder i Renholdsverket som oppga at han rapporterer direkte til kommunen og ikke til konsernledelsen.



En av våre informanter stilte likevel spørsmål ved om utnevning av styremedlemmer betyr at kommunen oppnår styring. Han hevdet at idet representantene ble valgt inn i styret, skal de ivareta selskapets interesser fremfor kommunens. På en annen side er kommunen hovedaksjonær og det er derfor deres interesser som må få gjennomslagskraft og bli gjeldende.

### 5.2.3 Sosial styring

Styring, i uansett hvilken retning, blir ikke bare oppnådd på en formell måte, men også gjennom sosial påvirkning (Hopwood, 1974). Valg av relasjonsparter kan blant annet ha betydning for å skape tillit og gode samarbeidsvilkår (Dekker, 2004). Ifølge Hopwood (1974) må viktigheten av den sosiale styringen vurderes sammen med både administrativ styring og selvstyring, fordi de ulike styringsmekanismene påvirker hverandre. Uansett hvilke styringsmekanismer som velges vil det alltid være et innslag av sosial styring.

Tillit blir ofte argumentert for å være det viktigste i sosial styring (Dekker, 2004). Ettersom samtlige av våre informanter fremhevet momentet, tolker vi det også som viktig for kommunen og TRV, og spesielt overfor Renholdsverket. Ved å legge til rette for en relasjon forankret i tillit kan en redusere sannsynligheten for opportunistisk atferd (Williamson, 1985), samtidig som det kan bli argumentert for at tillit reduserer behovet for formell kontroll (Kraus og Lind, 2007). Dersom Renholdsverket føler at de ikke har kommunens fulle tillit kan de være mer tilbøyelig til å opptre opportunistisk. Det er derimot viktig å presisere at vi ikke mener at full tillit er synonymt med at kommunen skal stole blindt på Renholdsverket, for det kan igjen gjøre det enklere for selskapet å opptre opportunistisk. Med full tillit menes heller viktigheten av at kommunen kan føle seg trygg på at Renholdsverket utfører tjenestene i henhold til avtalen. Som daglig leder i Renholdsverket påpekte under intervjuet er det viktig at kommunen har tillit til dem som selskap og kan føle seg trygg på at selskapet ønsker det beste for byen. Dersom kommunen har liten tillit til selskapet kan det tenkes at de vil kompensere for dette gjennom detaljerte styringsdokumenter og utstrakt bruk av formell kontroll. Renholdsverket får i så fall et innskrenket handlingsrom, og dermed en svekket anledning til opportunistisk atferd.

Tillit kan skapes gjennom åpne kommunikasjonskanaler (Kraus og Lind, 2007) og jevnlig interaksjon (Tomkins, 2001). Et moment som synes å ha blitt mer fremtredende med tiden i vårt case, i alle fall mellom kommunen og Renholdsverket. I relasjonen mellom kommunen

## Analyse

og Renholdsverket synes det å være en høy grad av løpende kommunikasjon og møter. En grunn til at vi oppfatter det slik er fordi daglig leder i husholdningsselskapet oppga at han vanligvis har daglig kontakt med ansvarlig for husholdningsavfall i kommunen. En slik jevnlig interaksjon, sammen med de fire eierskapsmøtene, skaper et visst tillitsnivå som er med på å redusere behovet for å kontrollere relasjonen. Disse tette båndene er i tillegg med på å skape en kultur av åpenhet og transparens, som igjen vil kunne bidra til å bedre samarbeidsvilkårene i relasjonen.

Det er tydelig at kontakten mellom kommunen og Retura ikke er like hyppig. Etter intervjuene sitter vi igjen med en følelse av at Retura mer eller mindre får styre seg selv, og at kommunen har lite informasjon om driften av selskapet. Innsikten har kanskje blitt større enn den har vært i tidligere år, men slik vi skjønner det er situasjonen fortsatt preget av lite kontakt utenom de årlige eierskapsmøtene. For oss virker det ikke som kommunen har andre forventninger til Retura enn at de skal generere avkastning og at kommunen som eier skal motta utbytte. Vi forstår det som at kommunen i liten grad griper inn i den daglige driften så lenge Retura realiserer de økonomiske målene. Vi vet derimot ikke hvordan kommunen vil håndtere det dersom Retura slutter å innfri, ettersom Retura har oppnådd tilfredsstillende driftsresultater hvert år etter konsernorganiseringen, utenom i 2009. I 2009 gikk konsernet i underskudd, noe som var relatert til næringsdelen av konsernet og ble forklart med nedgang i levert mengde næringsavfall og sterkere priskonkurranse som følge av finanskrisen (Trondheim kommunerevisjon, 2011).

### **5.2.4 Markedsstyring**

Markedsstyring innebærer ifølge Busch et al. (2009) at styringen utøves ved at en aktuell enhet sammenlignes med andre tilsvarende enheter, og at sammenligningen får negative eller positive konsekvenser. Vi finner markedsstyring både i Renholdsverket og Retura, men i ulik grad og på forskjellige måter.

I tråd med definisjonen over utøver Renholdsverket markedsstyring gjennom å sammenligne sine tjenester med øvrige renovasjonsselskaper. Gjennom benchmarkingen finner Renholdsverket prestasjonsgapet mellom eget selskap og andre bedrifter som driver med husholdningsavfall, som videre danner grunnlag for analyser og tiltak for å eliminere gapet (Hoff og Bragelien, 2009). Selv om Renholdsverket har monopol, og dermed ikke opererer i et reelt marked, vil benchmarkingen kunne gi indikasjoner på hvordan selskapet presterer i

forhold til andre lignende aktører. Dette kan hjelpe Renholdsverket dersom husholdningsrenovasjon en dag skulle bli utsatt for konkurranse.

Det foreligger ifølge Johnsen et al. (2004) likevel ingen garantier for at slike sammenligninger gir sterke incentiver til å bli ”best”, i sammenligning med en del andre styringsformer. Vi har gjennom våre intervjuer skjønnet at verken daglig leder i Renholdsverket eller konserndirektøren mener at disse undersøkelsene gir fornuftige målinger de kan bruke for å effektivisere driften. Konserndirektøren hevder at benchmarkingen er mangelfull og at den i svært liten grad gir incentiver til å forbedre effektiviteten.

I motsetning til Renholdsverket, er virksomheten i Retura konkurranseutsatt, og dermed utsatt for risiko. Det kommersielle datterselskapet drives godt, noe de finansielle resultatene gir tydelig bevis på. Retura har blant annet hatt en vellykket satsning gjennom investering i nye og moderne sorterings- og videreforedlingssystemer, hvor de har spesialområder både innenfor metall og papir.

Markedsstyringen er nok essensiell for Returas overlevelse i et konkurranseutsatt marked, ettersom ineffektive og ulønnsomme organisasjoner risikerer nedskjæringer og konkurs (Bogen og Nyen, 1998). For å kunne overleve i en konkurranse er det en fordel for Retura å kunne benytte seg av synergieffektene selskapet kan ta ut ved å være organisert i et konsern. Skillet mellom hva som er lovlige synergier og ikke er derimot en del av den utfordrende, men nødvendige balansegangen med tanke på at Retura skal delta i konkurranse med andre på like vilkår. Utover disse synergiene nyter nok Retura best av å kunne handle i egeninteresse og fokusere på å skape godt økonomisk resultat for eget selskap.

Spørsmålet er om driften av et datterselskap som Retura er forenlig med offentlige verdier. Kommunen blander seg i liten grad inn i driften, og er lite involvert i fastsetting av planer og strategier. Et konkret eksempel er at Retura helt og holdent utarbeider sitt eget budsjett, i motsetning til Renholdsverket hvor det utarbeides i en dialog med kommunen.

### **5.3 Organisasjonsstruktur**

Konsernets to datterselskaper er svært ulike, og drives etter forskjellige formål og strategier. Konsernorganiseringen har ved flere tilfeller ført til at kritiske spørsmål har blitt stilt, og flere av de vi har snakket med synes å mene at det er utfordrende å styre relasjonen på en fornuftig

## Analyse

måte. Det foreligger et behov for å vurdere om renovasjonstjenesten kunne vært organisert på en annen måte, og hvorvidt kommunen bør drive med kommersiell virksomhet.

*Det er et spørsmål jeg har stilt meg selv flere ganger. Det kan være at det hadde vært mer fornuftig å bare drive med husholdningsavfall, og dermed solgt ut næringsdelen fullstendig, men det må jo her foretas en konkret vurdering, og til syvende og sist er det politikerne som bestemmer.*

(Avdelingsleder for bestilleravdelingen i Trondheim kommune)

Det er ulike selskapsformer som kan benyttes for organisering av kommunale oppgaver ved selskapsorganisering. Kommuneloven gir i dag rammer for at kommunene kan organisere tjenestene som en del av forvaltningen eller som forretningsvirksomhet, og da enten som interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS) eller stiftelse. Formålet med den kommunale virksomheten har betydning for hvilken selskapsform kommunen bør velge (Trondheim kommune, 2007).

Ved utskillelse av renovasjonstjenesten stod valget mellom å organisere det som et kommunalt foretak, IKS eller AS. Som det kom frem i empirikapitlet var de ulike interessentene uenige om hva som var den beste løsningen. Organisering av virksomheten i et AS er egnet hvor det er ønskelig å avgrense ansvaret og redusere risiko for kommunen, i tillegg til at det foreligger et behov for fristilling (Trondheim kommune, 2007). I et IKS samarbeider og eier flere kommuner selskapet sammen. Selskapet er rettslig og økonomisk skilt fra deltakerkommunene, og hver deltaker har et ubegrenset ansvar for en andel av selskapets samlede forpliktelser, noe som skiller det fra et AS (ibid). Kommunale foretak er i motsetning til kommunalt eide aksjeselskaper, en del av kommunen. Virksomheter der det er stort omfang av offentlig myndighetsutøvelse er best ivaretatt innen kommunens ordinære organisasjon.

Organisasjonsstruktur handler om å ivareta ulike interesser i virksomheten. Når de to datterselskapene da har så ulike interesser, oppstår det utfordringer ved å organisere disse i ett og samme konsern. I eierskapsmeldingen fra 2007 oppgis konsernmodellen som problematisk i forhold til tildeling av oppgaver fra kommunen til Renholdsverket etter egenregiregelen (Trondheim kommune, 2007). Kommunens problem har trolig vært kontrollkriteriet som ligger til grunn for egenregiregelen. For at kommunen skal kunne tilordne oppgaver direkte til selskapet må de etter kontrollkriteriet ha samme kontroll som de ville hatt om selskapet var organisert i en egen etat. Konsernorganiseringen har i tillegg ført til mistanker om

krysssubsidiering og feil i selvkostberegningene, noe som synes å fortsatt kunne være en potensiell utfordring. Dagens organisering gjør at datterselskapene stadig må bevise sin uskyld, fremfor å jobbe med å utvikle driften av selskapene. Til tross for disse utfordringene forsvarer både kommunen og konsernet dagens organisering med at de kan hente ut synergieffekter. Synergieffekter skal tas ut der det er naturlig å samordne tjenestekjøp for hele virksomheten (Trondheim kommune, 2007). Utfordringen er at det finnes gråsoner mellom selskapene, og at dermed kan være vanskelig å skille mellom hva som er lovlige synergier og ikke.

Hovedgrunnen til at renovasjonstjenesten ble organisert som et aksjeselskap, var for å styrke konkurransedyktigheten. Egentlig kan en si at det var for å styrke næringsdelen sin konkurransedyktighet, for det er jo tross alt denne delen som blir utsatt for konkurranse. For Renholdsverket som utfører en kommunal kjerneoppgave, hvor behov for politisk styring og innflytelse er større, kunne tjenesten med fordel vært organisert som et kommunalt foretak under den offentlige forvaltningen. En kan med andre ord si at overgangen fra et kommunalt foretak til et aksjeselskap var mest for Retura sin del.

En ryddig og funksjonell organisasjonsstruktur kan bidra til økt styring ved at den signaliserer forventet atferd, og dermed øker forutsigbarheten (Flamholtz, 1983). Problemet med dagens organisering er bare at kommunen har indirekte kontroll med Renholdsverket og at styret i TRV har relativt stor autonomi. Markedsstyringen er fremtredende i Retura, og den eneste styringen kommunen egentlig utøver overfor selskapet er basert på resultatstyring og finansielle mål. Overfor Renholdsverket benytter kommunen både resultat-, atferds- og sosial styring. Det foreligger en helhetlig organisatorisk styringspakke for begge datterselskapene, men flere deler av styringspakken benyttes i styringen av Renholdsverket.

I tråd med diskusjonen over ser vi at det kunne vært hensiktsmessig å ha datterselskapene adskilt. Et alternativ er å la privat aktører ta seg av næringsavfallet, slik at kommunen fullt og helt kan fokusere på sitt ansvarsområde i forhold til husholdningsavfall. Renholdsverket tar også fordel i synergieffektene som kan tas ut ved dagens konsernorganisering, men organiseringen fører også med seg en del utfordringer som ikke ville vært der om selskapene hadde vært helt uavhengige.

## 6. Konkluderende refleksjoner

Formålet med denne avhandlingen har vært å undersøke hvordan Trondheim kommune utøver sitt eierskap overfor TRV Gruppen AS. Dette har vi gjort gjennom følgende problemstilling:

*Hvilke styringsmekanismer benyttes i outsourcingen av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune?*

Vi ønsket spesielt å studere hvilke styringsutfordringer konsernorganiseringen kan medføre, og hvilke konsekvenser organiseringen kan ha for den lovpålagte delen.

Trondheim kommune har ulik strategi med sitt eierskap i henholdsvis Renholdsverket og Retura. Datterselskapene har ikke bare ulikt formål, men styres også på ulik måte. I Renholdsverket, som utfører en lovpålagt kommunal oppgave, kan vi identifisere ulike typer styringsmekanismer. Resultatstyringen ser vi først og fremst gjennom en detaljert bestiller-utføreravtale som inneholder både finansielle- og ikke-finansielle mål. For å ha et sammenligningsgrunnlag deltar selskapet i benchmarkingsundersøkelser, som er en del av markedsstyringen. Vi identifiserer også atferdsstyring gjennom formannskapetets utnevning av styremedlemmer, i tillegg til at kommunen har mulighet til å styre selskapet inn mot ønsket atferd under fire årlige eierskapsmøter. Mer uformelle styringsmekanismer viser seg også gjennom den sosiale styringen ved at tillit påpekes som viktig i relasjonen, samt at det synes å være en jevnlig interaksjon mellom partene. Tilliten skapes gradvis gjennom erfaringer ved at kommunen ser at Renholdsverket oppfylder målene som er fastsatt i bestiller-utføreravtalen. Vi konkluderer med dette at kommunen benytter en sammensatt styring gjennom ulike mekanismer, i tråd med det Otley (1980) kaller økonomistyringssystemer som en pakke.

Retura er i motsetning en kommersiell næringsvirksomhet som skal drives etter bedriftsøkonomiske ideer. For Retura finner vi ingen direkte styringssignaler fra kommunen, og det er tydelig at fokuset ligger på administrativ styring gjennom finansielle mål. Selv om kommunen setter årlige krav til avkastning og utbytte, synes markedsstyring å være en fremtredende mekanisme. Kommunen fokuserer i liten grad på tett styring og oppfølging av selskapet. Det faktum at kommunen ikke synes å vektlegge direkte styring kan skyldes at Retura har levert gjennomgående gode finansielle resultater. En interessant problemstilling er hvorvidt kommunen hadde intervenert dersom selskapet ikke fortsetter den gode økonomiske trenden.

Konsernets organisering har lagt klare begrensninger på kommunens styringsmuligheter. Ettersom konsernet er organisert som en egen juridisk enhet er det aksjeloven de i hovedsak må innrette seg etter. Kommunen mister med dette en nærhet som de ville hatt dersom renovasjonstjenesten hadde vært organisert som et kommunalt foretak. Muligheten for at kommunen skal få renovasjonstjenesten inn under den offentlige forvaltningen er begrenset så lenge kommunen holder fast ved å drive med både husholdnings- og næringsavfall.

For kommunen blir det utfordrende å balansere styringen av to selskaper med så forskjellige formål, i ett og samme konsern. Problemet med dagens organisering er at kommunen har indirekte kontroll med Renholdsverket og at styret i TRV har relativt stor autonomi. Tjenesten Retura utfører er ikke kommunens ansvar etter lov, og behovet for styring og kontroll overfor selskapet er på denne måten ikke stort. Grunnen til at kommunen burde ha mer styring og kontroll over Retura enn de har i dag er fordi selskapet drives i et konsern sammen med Renholdsverket. Renholdsverket utfører en tjeneste kommunen etter forurensningsloven har ansvaret for, og krever med dette en tett oppfølging og styring. Kommunen burde ha kontroll på at driften i Retura ikke påvirker den lovpålagte tjenesten på en negativ måte, som tidligere har vært tilfelle gjennom krysssubsidierting og feil i selvkostberegninger. Dersom selskapene ikke hadde vært organisert i samme konsern ville det løst en del styringsutfordringer. Uavhengige selskaper ville fjernet mistanker om krysssubsidierting, i tillegg til å gjøre selvkostkalkuleringen mindre komplisert.

## 6.1 Studiens sårbarhet

Det er relevant å reflektere over studiens sårbarhet med bakgrunn i fremgangsmåten som er benyttet for å besvare problemstillingen. Ettersom vi har fulgt et kvalitativt forskningsdesign vil resultat og konklusjoner være preget av vår subjektive oppfattelse. Vi har derimot presentert våre empiriske funn i et eget kapittel, og benyttet oss av mange direkte sitater, slik at leseren skal få en best mulig forståelse av hva som har kommet frem under intervjuene. Dette vil gjøre det lettere å vurdere troverdigheten i vår analyse kontinuerlig mens man leser.

Vi har gjennomført syv intervjuer med informanter fordelt mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS. Det kan argumenteres for at det ville vært fordelaktig å inkludere flere personer i studien, noe som ville gitt flere synspunkter og erfaringer. Gjennomføring av et stort antall intervjuer er derimot både tid- og ressurskrevende, men vi har prøvd å dekke vårt avgrensede tidsrom så godt som mulig gjennom vårt utvalg av informanter, og mener selv at

## Konklusjon

vi har snakket med flere av de mest sentrale personene. Vi har intervjuet informanter som både er en del av relasjonen i dag, og som tidligere har vært det. Intervjuene som i stor grad handler om tidligere hendelser vil være preget av selektiv hukommelse.

## 6.2 Forslag til videre forskning

Studien vår har belyst styring og kontroll av det kommunalt eide konsernet TRV Gruppen AS. Vi mener at dette temaet kan være aktuelt for innbyggerne i Trondheim kommune, fordi organiseringen av renovasjonstjenesten påvirker renovasjonsgebyret. Som illustrert i De Facto sin undersøkelse, hvor det ble avdekt at gebyret har økt mest i kommunene hvor tjenesten er konkurranseutsatt (Helle, 2015).

Vår studie viser at det vil være interessant å undersøke styringen i lignende selskaper i andre kommuner. Et alternativ kunne vært å studere renovasjonsselskaper i ulike kommuner rundt om i landet, slik at en kunne få til en sammenligning. En kunne også gått enda mer detaljert til verks når det gjelder selvkost og feilberegninger. Videre er det en mulighet å studere styringen ved andre typer selskapsformer som benyttes av det offentlige. Til slutt, dersom en ønsker et litt annet fokus, tror vi også at det kunne vært interessant å studere kulturendring i selskaper når de skilles ut fra kommuneadministrasjonen med et NPM-perspektiv som bakteppe.



## 7. Litteraturliste

- Aase, K. H. (2005) *Outsourcing av forretningsprosesser - muligheter og fallgruver*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Anderson, S. og Dekker, H. (2010) Accounting in networks-the transaction cost economics perspective. I: Håkansson, H. (red.), *Accounting in networks*. Hoboken: Taylor and Francis, s. 235-268.
- Anthony, R. N. (1965) *Planning and control systems : a framework for analysis*. Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Apeland, N. M. (2007) *Det gode selskap : omdømmebygging i praksis*. Høvik: Hippocampus.
- Askerøi, E. og Barikmo, I. (2005) *Triangulering*. Lillestrøm: Høgskolen i Akershus, 2005.
- Avfallsgebyr. (1996) *Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6>.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. og Winsvold, M. (2015) *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* Tilgjengelig fra: <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2015-1.pdf>.
- Bogen, H. og Nyen, T. (1998) *Privatisering og konkurranseutsetting i norske kommuner*. Oslo: Fafo.
- Brønnøysundregistrene. (2016) *Kunngjøringer TRV Gruppen AS* [Internett]. Tilgjengelig fra: [https://w2.brreg.no/kunngjoring/hent\\_nr.jsp?orgnr=984024924](https://w2.brreg.no/kunngjoring/hent_nr.jsp?orgnr=984024924) (Hentet: 18.04.2016 2016).
- Busch, T. (2000) *Styring i offentlig sektor : noen teoretiske og konseptuelle problemstillinger*. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling for økonomisk-administrativ utdanning.
- Busch, T. (2004) Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv, *TØH-serien*, 10, Tilgjengelig fra: <http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/149065/1/Tor%20Busch%20-%20okstyring%20i%20et%20organisasjonsteoretisk%20perspektiv.pdf>.

## Litteraturliste

- Busch, T., Johnsen, E. og Vanebo, J. O. (2002) *Økonomistyring i det offentlige*. 3. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Busch, T., Vanebo, J. O. og Johnsen, E. (2009) *Økonomistyring i det offentlige*. 4. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Carr, C. og Ng, J. (1995) Total cost control: Nissan and its U.K. supplier partnerships, *Management Accounting Research*, 6 (4). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1044500585710256>.
- Cooper, R. og Slagmulder, R. (2004) Interorganizational cost management and relational context, *Accounting, Organizations and Society*, 29 (1). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361368203000205>.
- Dekker, H. C. (2004) Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements, *Accounting, Organizations and Society*, 29 (1). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361368202000569>.
- Douma, S. og Schreuder, H. (2008) *Economic approaches to organizations*. 4. utg. Harlow: Prentice Hall/Financial Times.
- Flamholtz, E. G. (1983) Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: Theoretical and empirical perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, 8 (2-3). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368283900235>.
- Frances, J. og Garnsey, E. (1996) Supermarkets and suppliers in the United Kingdom: System integration, information and control, *Accounting, Organizations and Society*, 21 (6). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368296000013>.
- Gottschalk, P. (2005) *Outsourcingsledelse : strategisk styring etter tjenesteutsetting av IT-funksjoner*. Oslo: Cappelen akademisk.
- Haugland, S. A. (1996) *Samarbeid, allianser og nettverk*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Haugland, S. A. (2004) *Samarbeid, allianser og nettverk*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.

- Helle, I. (2015) *Dyrt for innbyggerne - dårlig for de ansatte*. Tilgjengelig fra: <http://www.de-facto.no/wp-content/uploads/2015/11/Anbudsutsatt-renovasjon-De-Facto-rapport-5-2015.pdf>.
- Hoff, K. G. og Bragelien, I. (2009) *Strategisk økonomistyring*. Oslo: Universitetsforl.
- Hood, C. (1995) The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368293E0001W>.
- Hopwood, A. (1974) *Accounting and human behaviour*. Great Britain: Haymarket Publishing Limited, Accountancy Age Series.
- Hopwood, A. G. (1996) Looking across rather than up and down: On the need to explore the lateral processing of information, *Accounting, Organizations and Society*, 21 (6). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368296818058>.
- Jacobsen, D. I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2. utg. Kristiansand: Høyskoleforl.
- Johansson, T. og Siverbo, S. (2011) Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach, *Management Accounting Research*, 22 (4). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1044500511000023>.
- Johnsen, Å., Sletnes, I. og Vabo, S. I. (2004) *Konkurransetsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forl.
- Kern, T. og Willcocks, L. T. (2002) Exploring relationship in information technology outsourcing: the interaction approach, *European Journal of Information Systems*, 11 (1). Tilgjengelig fra: <http://search.proquest.com/docview/218781511?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=12870>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014) *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-3/14*. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/retningslinjer\\_selvkost\\_betalingsstjenester.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/retningslinjer_selvkost_betalingsstjenester.pdf).

## Litteraturliste

- Kraus, K. og Lind, J. (2007) Management control in inter-organisational relationships. I: Hopper, T., Scapens, R. W. og Northcott, D. (red.), *Issues in management accounting*. Harlow: Prentice Hall/Financial Times, s. 269-296.
- Malmi, T. og Brown, D. A. (2008) Management control systems as a package— Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, 19 (4). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1044500508000401>.
- Malone, T. W., Yates, J. og Benjamin, R. I. (1987) Electronic markets and electronic hierarchies, *Communications of the ACM*, 30 (6). Tilgjengelig fra: <https://pdfs.semanticscholar.org/7b3d/ae1010739e7d394bb84020694b7f99d98f4f.pdf>.
- Nesheim, T. og Vathne, K. (2000) Konkurransetsetting og bestiller-utfører organisering i norske kommuner. *Erfaringer med konkurransetsetting og bestiller-utførermønstre i norske kommuner*. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Norsk senter for prosjektledelse. (2008) *Veien gjennom KS2. Kvalitetssikring av store statlige investeringsprosjekter*. Tilgjengelig fra: <http://docplayer.no/194005-Veien-gjennom-ks2-kvalitetssikring-av-store-statlige-investeringsprosjekter-handbok-2-utgave.html>.
- Nyeng, F. (2004) *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forl.
- Nyland, K. og Pettersen, I. J. (2010) Økonomistyring i staten - likhet eller mangfold?, *Magma*, 13 (4). Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/oekonomistyring-i-staten-likhet-eller-mangfold>.
- Otley, D. T. (1980) The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis, *Accounting, Organizations and Society*, 5 (4). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0361368280900409>.
- Pettersen, I. J. (2012) Nye former for kommunal forretningsvirksomhet - utfordringer og muligheter, *Praktisk økonomi & finans*, 29 (4). Tilgjengelig fra: <https://www.idunn.no/pof/2012/04/nye-former-for-kommunal-forretningsvirksomhet--utfordringer>.
- Porter, M. E. (1980) *Competitive strategy : techniques for analyzing industries and competitors*. Tilgjengelig fra: <http://www.vnseameo.org/ndbmai/CS.pdf>.

- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforl.
- Rousseau, D., Sitkin, S., Burt, R. og Camerer, C. (1998) Not so different after all: A cross-discipline view of trust, *Academy of Management.*, 23 (3). Tilgjengelig fra: [http://search.proquest.com/docview/210973020?rfr\\_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimo](http://search.proquest.com/docview/210973020?rfr_id=info%3Axri%2Fsid%3Aprimo)
- Solli-Sæther, H. og Gottschalk, P. (2008) Myter og realiteter om outsourcing, *Magma*, 11 (5). Tilgjengelig fra: <https://www.magma.no/myter-og-realiteter-om-outsourcing>.
- Statistisk Sentralbyrå. (2015) *Folkemengde og befolkningsendringar, 1. januar 2016, berekna tal* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-berekna> (Hentet: 27.04 2016).
- Tjora, A. H. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tomkins, C. (2001) Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks, *Accounting, Organizations and Society*, 26 (2). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361368200000180>.
- Trondheim kommune. (2007) *Eierskapsmelding del 1, overordnet eierskapspolitikk*. Tilgjengelig fra: <http://www.ks.no/globalassets/eierskapsmelding-tr.heim-kommune.pdf?id=12067>.
- Trondheim kommune. (2011) Eierskapsmelding. Trondheim: Trondheim kommune.
- Trondheim kommune. (2015) *Organisasjonen* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117714185/Organisasjonen> (Hentet: 18.04 2016).
- Trondheim kommune. (2016) *Strategisk ledelse* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117729281/Strategisk-ledelse> (Hentet: 18.04 2016).
- Trondheim kommunerevisjon. (2011) *Selskapskontroll av Trondheim Renholdsverk AS*. Tilgjengelig fra: <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117728905/Selskapskontroll-av-Trondheim-Renholdsverk-AS>.

## Litteraturliste

TRV Gruppen AS. (2016) *Historikk* [Internett]. Tilgjengelig fra: <http://trvgruppen.no/hva-gjor-trv/> (Hentet: 18.04. 2016).

van der Meer-Kooistra, J. og Vosselman, E. G. J. (2000) Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance, *Accounting, Organizations and Society*, 25 (1). Tilgjengelig fra: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0361368299000215>.

Williamson, O. E. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1983) Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, *American Economic Review*, 83, Tilgjengelig fra: [http://www.jstor.org/stable/1816557?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1816557?seq=1#page_scan_tab_contents).

Williamson, O. E. (1985) *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

## 8. Vedlegg

### 8.1 Informasjonsskriv

#### Informasjonsskriv

Vi er to studenter ved Handelshøyskolen i Trondheim (NTNU) som dette semesteret skriver en masteroppgave innenfor området Økonomistyring. Temaet for oppgaven er «Outsourcing av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune». Vi ønsker å se nærmere på relasjonen og styringen mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS. Selv om TRV Gruppen AS er 100 % eid av kommunen kan dette bli sett på som en outsourcingprosess. Vi er interessert i å undersøke hvordan dette fungerer.

I forbindelse med dette prosjektet ønsker vi å intervju sentrale personer fordelt mellom Trondheim kommune og TRV Gruppen AS. Temaer vi vil komme innom er blant annet bakgrunnen for at TRV ble utskilt og omdannet til et AS, kommunikasjon mellom kommunen og TRV, samt styring og utfordringer.

Under intervjuene vil vi bruke båndopptaker, dersom vi får tillatelse til det, samt ta notater. Vi regner med at varigheten på intervjuene vil være ca. 60 minutter. Alle intervjuene og opptakene vil bli slettet når oppgaven er levert, dvs. i slutten av mai. Når det gjelder tid og sted er vi fleksible og kan møtes enten på deres respektive arbeidsplasser eller annen lokasjon ordnet av oss.

Dersom det skulle være noen spørsmål er vi tilgjengelige både på telefon og mail. Linda Skogvoll Opstad kan nås på mail [L\\_opstad@hotmail.com](mailto:L_opstad@hotmail.com) eller tlf. xxxxxxxx og Kristoffer Gabrielsen Nyborg kan nås på mail [kristoffer.g.nyborg@gmail.com](mailto:kristoffer.g.nyborg@gmail.com) eller tlf. xxxxxxxx. Vår veileder Inger Johanne Pettersen vil også være mulig å kontakte.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD).

Med vennlig hilsen

Linda Skogvoll Opstad og Kristoffer Gabrielsen Nyborg

## 8.2 Intervjuguide

Vi har tilpasset intervjuguiden med tanke på hver enkelt informant. Intervjuguiden vi legger ved her er malen vi har brukt.

### **Innledende spørsmål**

Hva er din stilling i Trondheim Kommune?

Hvor lenge har du jobbet i Trondheim Kommune?

Har du hatt inneværende stilling hele tiden?

Kan du forklare kort hva din jobb og dine arbeidsoppgaver innebærer?

Hva er formålet med eierskapsenheten?

### **Refleksjonsspørsmål**

#### ***Outsourcing***

- Hva mener du var bakgrunnen for at TRV ble skilt ut og omdannet til et aksjeselskap?
  - Hvordan foregikk vurderingen før valget ble tatt?
  - Tror du det var en riktig beslutning å skille ut driften? Hvilke fordeler/ulemper ser du ved dette?
- Hva mener du var bakgrunnen for at TRV ble omdannet til et konsern med tre selskaper?
- Hvilke fordeler/ulemper ser du ved at Renholdsverket ligger under TRV konsernet og ikke innad i kommunen?
- Når det er så viktig å holde datterselskapene adskilt, hvorfor skal da kommunen i det hele tatt drive med kommersiell virksomhet?

#### ***Styring/kontroll***

- Hvordan vil du beskrive relasjonen mellom Trondheim Kommune og TRV?
- Hvor god innsikt har kommunen i driften i datterselskapene i TRV?
- Hvordan er informasjonsstrømmen mellom kommunen og TRV? Er det åpen kommunikasjon begge veier eller må kommunen etterspørre info de har behov for?
  - Hvor ofte er Trondheim Kommune i kontakt med TRV?
  - Hvem i TRV er det dere har kontakt med?
  - Hvilke rapporteringskanaler benyttes mellom kommunen og TRV?



- Har Trondheim Kommune noen overordnet strategi med sitt eierskap i TRV?
- Hvordan forsøker dere som eier å påvirke TRV Gruppen?
- Er kommunen delaktig i å sette strategi og mål for hva selskapene i konsernet skal prestere?
  - Hvordan?
  - Hvilke finansielle og ikke-finansielle mål er eventuelt dette?
  - Blir det lagt føringer fra kommunen når det gjelder Retura?
- Mener du at formell eller uformell styring er viktigst i relasjonen mellom TRV og Trondheim Kommune?
  - I hvilken grad føler du at tillit er en viktig del i styringen?
  - Har det vært tilfeller der du har følt at det har vært behov for mer kontroll?
  - Har du oppfatning av at utskillelsen har redusert behovet for styring fra kommunens side?
- Vi har fått indikasjoner fra forvaltningsrevisjonsrapportene at en potensiell utfordring har vært kryssubsidiering mellom selvkostdelen og den konkurranseutsatte delen. Hvilke grep har dere i kommunen tatt for å kontrollere at dette ikke skjer?
- Vi har sett i Kommunerevisjonsrapportene at det tidligere har blitt påpekt feil i selvkostberegningene ift. renovasjonsgebyret. Hva gjør dere som eier for å følge opp disse feilene?
- Ved konserndannelsen i 2006, mener du at eiendelene ble fordelt riktig mellom datterselskapene?

### ***Kontrakten/avtalen***

- Vi vet at det finnes en bestiller-utføreravtale som skal regulere relasjonen mellom Trondheim Kommune og Trondheim Renholdsverk.
  - Er det en avtale eller et sett med avtaler?
  - Hva sier disse? (Hvor detaljerte er de?)
  - Hvem utformer disse?
  - Har avtalen forandret seg i løpet av de siste årene?
- Er dere fornøyde med avtalen?
  - Hva synes du fungerer?
  - Hva kan forbedres?
  - Hva skjer hvis avtalen blir brutt?

## Litteraturliste

- Er det i nærmeste fremtid lagt noen planer for forandring i relasjonen mellom Trondheim Kommune og TRV Gruppen AS?

### *Transaksjonsspesifikke investeringer*

- Krevde utskillelsen av TRV noen relasjonsspesifikke investeringer?

### *Usikkerhet/risiko*

- Er det knyttet noen usikkerhet/risiko til samarbeidet mellom TRV og Trondheim Kommune?

### **Avslutningsspørsmål**

Er det noen andre momenter i relasjonen mellom Trondheim Kommune og TRV Gruppen AS du synes det er relevant å diskutere?

## 8.3 Informert samtykke

### Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

#### *”Outsourcing av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune”*

#### **Bakgrunn og formål**

Vi er to studenter ved Handelshøyskolen i Trondheim, NTNU, som skal skrive en masteroppgave om outsourcing av renovasjonstjenesten i Trondheim kommune. Vi ønsker å finne ut hvilke interorganisatoriske styringsmekanismer som blir benyttet i denne prosessen, samt hvilke konsekvenser denne outsourcingprosessen har.

Vi ønsker å intervju personer vi mener kan sitte med nyttig informasjon for å belyse og svare på denne problemstillingen.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Datainnsamlingen vil foregå ved hjelp av semistrukturerte intervjuer med varighet på ca. 60 minutter. Vi ønsker å ta lydopptak av intervjuene for å sikre at vi får med oss all vesentlig informasjon, og kommer i tillegg til å ta notater. Opplysninger vi ønsker å hente inn omhandler hvilken rolle de ulike personene har i forhold til TRV Gruppen AS. Vi kommer ikke til å innhente noe sensitiv personinformasjon. Opplysninger vi ønsker å innhente utover det vil være angående outsourcingprosessen og hvordan den fungerer.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil bare være studentene som har tilgang til personopplysningene. Materialet vil bli lagret og oppbevart på privat PC og vil bli slettet kort tid etter prosjektslutt.

Informantene kan komme til å bli gjenkjent i publikasjonen på grunn av at stillingene deres er offentlig informasjon.

## Litteraturliste

Prosjektet skal etter planen avsluttes 26. mai 2016.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Kristoffer Gabrielsen Nyborg på tlf. xxxxxxxx eller Linda Skogvoll Opstad på tlf. xxxxxxxx. Vår veileder Inger Johanne Pettersen kan også kontaktes.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD).

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)