

**Høgskolen
i Innlandet**

Handelshøgskolen Innlandet – Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Masteroppgave

Samarbeid mellom kommunale avfallsselskap og eierkommuner

En studie av hvordan kommunale avfallsselskaper kan styrke samarbeidet med sine eierkommuner og samtidig tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene



Master i offentlig ledelse og styring (MPA) – fordypning i offentlig innovasjon

Av Martin Frilseth Haugen

Emnekode MPAL4900

Våren 2024

Forord

Fire svært fine år som masterstudent på deltid er nå over. Det har vært utrolig lærerikt og spennende, og ikke minst svært nyttig å utvikle kunnskap og kompetanse ved siden av jobb.

Master i offentlig ledelse og styring (MPA) med fordypning i offentlig innovasjon appellerte til meg helt siden jeg leste om masteren første gang på Høgskolens nettsider. Studiets tilnærming til å forstå komplekse velferdssamfunn, handlingsrommet, politikken og styringsbetingelsene i offentlige virksomheter motiverte meg til å søke. Jeg valgte fordypning i offentlig innovasjon fordi jeg engasjerer meg i mulighetene som ligger i samarbeid mellom offentlige institusjoner, og jeg motiveres av å bidra til å skape nye forbindelser mellom organisasjonene, menneskene og fagmiljøene.

Jeg vil først og fremst takke min fantastiske kone, Cecilie, for bunnsolid støtte, oppmuntring og positivitet gjennom hele mitt studie, og særlig nå på slutten underveis i skrivingen av denne oppgaven. Jeg vil også takke de to fine barna mine og foreldrene mine for oppmuntring og tilrettelegging hele veien, slik at jeg blant annet kunne bruke vår felles familietid til masterskriving i ferier og helger. Jeg vil også takke min arbeidsgiver, ROAF IKS, for tilrettelegging slik at jeg kunne kombinere studier med full jobb disse fire årene.

Jeg vil også rette en stor takk til alle mine informanter for at dere stilte opp og var så positive til prosjektet! Det var veldig givende å intervju dere alle sammen, og jeg har lært mye. Det setter jeg veldig stor pris på, og det er en fin erfaring jeg tar med meg videre i livet!

Sist, men ikke minst. Tusen takk til min veileder, Kjell Overvåg! Takk for svært god og nyttig veiledning! Jeg vil også takke Høgskolen i Innlandet og alle dyktige forelesere på studiet for et spennende studieløp og interessante fag, som også er dagsaktuelle og treffer tiden vi lever i svært godt.

Da gjenstår det bare å ønske deg god lesning, og takk for at du fattet interesse for denne oppgaven! Håper du finner den interessant!

Martin Frilseth Haugen

Jessheim, 13.05.2024

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
Abstract	2
1 Innledning og bakgrunn for valg av tema	3
1.1 Problemstilling og underspørsmål	5
1.2 Tidligere forskning	5
1.3 Erfaringer	6
1.4 Disposisjon	7
1.5 Oppgavens avgrensninger	7
2 Om kommunale selskap	8
2.1 Interkommunale selskap (IKS)	8
2.2 Aksjeselskap (AS)	9
2.3 Intenderte effekter	9
3 Om casene Sirkula og BIR	10
3.1 Case 1: Sirkula og Hamar kommune	10
3.1.1 Avfallsplan 2021-2030 (Sirkula)	10
3.1.2 Kommunedelplan 2019-2030 – Miljø og klima (Hamar kommune)	11
3.2 Case 2: BIR og Bergen kommune	11
3.2.1 Bærekraftsstrategi – Strategi 2023-2024 (BIR)	11
3.2.2 Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2030	12
4 Om implementering av bærekraftsmålene	13
4.1 Status på implementering	14
4.2 Strekk i laget	14
4.3 St. 30 om en innovativ offentlig sektor	15
4.4 Hva sier Samfunnsbedriftene?	15
5 Teori	16
5.1 Offentlig politikk- og organisasjonsteori	16
5.1.1 Det instrumentelle perspektivet	16
5.1.2 Kulturperspektivet	16
5.1.3 Reforme r	17
5.1.4 Tillit	19
5.1.5 Formelle og uformelle organisasjoner	21
5.1.6 Samstyring	22
5.2 Innovasjonsteori	23
5.2.1 Oversettelse – to tilnærminger	23

5.2.2	Translasjoner: Dekontekstualisering.....	24
5.2.3	Translasjoner: Kontekstualisering.....	26
5.2.4	Innovasjonssystemer	27
5.2.5	Den tredje generasjonen innovasjonspolitikkk	29
5.3	Samfunnsplanleggingsteori.....	30
5.3.1	Partnerskap og styringsnettverk.....	30
5.3.2	Instrumentell planlegging.....	31
5.3.3	Kommunikativ planlegging	32
5.3.4	Samarbeidsdrevet planlegging	32
5.3.5	Innovasjon og planlegging	34
6	Metode.....	37
6.1	Forskningsstrategi	37
6.2	Forskningsdesign.....	37
6.3	Utvalg: Caser	38
6.4	Utvalg: Informanter.....	39
6.5	Intervju.....	40
6.6	Validitet og reliabilitet.....	40
7	Analyse	42
7.1	Tematisk analyse og koding.....	42
7.2	Presentasjon av datamateriale.....	43
7.3	De syv temaene og oppgavens problemstilling.....	43
7.3.1	Reformer	44
7.3.2	Tillit	47
7.3.3	Formelle og uformelle møter.....	49
7.3.4	Kommuneaktivisering	53
7.3.5	Partnerskap.....	55
7.3.6	Planlegging.....	59
7.3.7	Tilretteleggere for bærekraft	64
8	Drøfting.....	68
8.1	Kommunale avfallsselskaper som endrer seg i takt med tiden.....	68
8.1.1	Å møte samfunnsutviklingen – med reformer.....	68
8.1.2	Tillit	72
8.2	Oversettelse og spredning av ideer for mer samarbeid.....	77
8.2.1	Formelle og uformelle møter – en arena for oversettelse?.....	77
8.2.2	Dekontekstualisering i formelle og uformelle møter.....	77
8.2.3	Kommuneaktivisering – kontekstualisering i praksis?	81

8.2.4	Kontekstualisering – som en opptakt til samstyring?	83
8.3	Planlegging og samskaping for bedre «avfallsplanlegging».....	85
8.3.1	Partnerskap, styringsnettverk og horisontal samordning.....	86
8.3.2	Samarbeidsdrevet planlegging av infrastruktur for avfall.....	87
8.3.3	Innovativ planlegging av det komplekse avfallsfeltet	90
8.4	Kommunale avfallsselskaper som tilretteleggere for bærekraft	94
8.4.1	Kommunale avfallsselskaper som aktør-arena for entreprenøriell kultur.....	95
8.4.2	Entreprenøriell kultur i et regionalt innovasjonssystem.....	96
8.4.3	Kommunale avfallsselskaper og den nye generasjonen innovasjonspolitikkk	98
8.4.4	Kommunale avfallsselskaper som virkemiddelapparat	99
9	Avslutning og oppsummering.....	102
9.1	Kan endringer i avfallsselskapene og tillit styrke samarbeidet?	102
9.2	Kan translasjon i uformelle møter styrke samarbeidet?	103
9.3	Kan partnerskap og samarbeid i planlegging tilrettelegge for implementering?	105
9.4	Kan disse aktørene i et innovasjonssystem tilrettelegge for implementering?	107
9.5	Konklusjon og funn	108
9.6	Oppgavens styrker og svakheter	110
9.7	Forslag til videre forskning	111
	Litteraturliste	112
	Vedlegg 1	i
	Vedlegg 2	ii
	Vedlegg 3	iii

Sammendrag

Forurensningsloven § 30 plasserer ansvaret for innsamling av husholdningsavfall på kommunene i Norge. Den praktiske gjennomføringen av dette tjenestetilbudet gjennomføres enten av kommunene selv, eller ved deltakelse og eierskap i et interkommunalt selskap. Denne masteroppgaven har de interkommunale avfallsselskapene som utgangspunkt, og ikke kommuner som håndterer avfall i egenregi. I takt med samfunnsutviklingen og stadig nye krav og føringer for både innsamling og håndtering av avfall, har mange interkommunale avfallsselskaper utviklet seg fra å være tradisjonelle innsamlere til å bli innovative samfunnsaktører. I det bør det ligge et potensiale for mer samarbeid og innovasjon også i relasjonen mellom eierkommune og selskap. Denne oppgaven undersøker hvilke mekanismer som må på plass for å styrke dette samarbeidet slik at aktørene i fellesskap kan samstyre og utvikle avfallsfeltet videre. Samtidig vil denne masteroppgaven rette søkelyset på hva de interkommunale avfallsselskapene kan bidra med for å tilrettelegge for implementering av FNs bærekraftsmål og sirkulære løsninger, i samarbeid med og på vegne av sine eierkommuner.

Oppgaven forsøker derfor å tegne et bilde og en rød tråd, der oppgaven først undersøker hvilke mekanismer som «må til» for å styrke samarbeidet mellom eierkommuner og interkommunale avfallsselskap, og deretter drøfte *hva* effekten av styrket samarbeid kan være. Oppgaven fokuserer på planlegging og tilrettelegging for bærekraft som effekter av økt samarbeid, men først drøftes betydningen av mekanismer som blant annet reformer, tillit, uformelle møter og den positive effekten av at eierkommunene nå virker å involvere seg mer i avfallsrelaterte spørsmål enn tidligere. I tråd med kommunenes ansvar for innsamling av husholdningsavfall, jf. Forurensningsloven § 30 tar denne oppgaven utgangspunkt i at et slikt delt ansvar mellom den som bestiller og den som utfører er positivt både for innovasjon og samfunnsutviklingen for øvrig – samtidig som det styrker samarbeidsrelasjonen.

Funnene i oppgaven tyder på at samarbeid i «kryssfunksjonelle team» i styringsnettverk og partnerskap, som møtes i uformelle møter for å samstyre – både i planlegging av avfallsinfrastruktur og tilrettelegging for bærekraft – er med på å styrke implementering. Funnene tyder samtidig på at slike nettverk og samarbeidsarenaer er avhengig av også andre mekanismer, som en slags forutsetning for samarbeid. Det kan blant annet være *riktig* organisering av de interkommunale avfallsselskapene, *tillit* til selskapet og øverste leders rolle i funksjonen som tillitskaper mellom organisasjonene – i denne horisontale samordningen.

Abstract

The pollution act, paragraph 30, places the responsibility for collection of household waste on the municipalities in Norway. The practical implementation of this service offer is carried out either by the municipality itself, or by participation and ownership in an inter-municipal company. This master's thesis angles the intermunicipal waste-companies, and not municipalities which handles waste collection in-house. In line with the societal development and constantly new requirements and guidelines for both waste-collection and handling of waste, many intermunicipal waste-companies has developed from being just collectors of waste, to also becoming innovative social actors. In this, there should be potential for more collaboration and innovation in the relation of the actors.

This master's thesis investigates which mechanisms which need to be in place too strenghten this collaboration so that the actors together can govern and further develop future waste-management. At the same time this master's thesis will investigate how the intermunicipality waste-companies can facilitate implementation of the UN's sustainability goals and circular solutions, in collaboration with and on behalf of their owners. This master's thesis therefor first investigate which mechanisms are needed to strengthen the cooperation between owner-municipalities and intermunicipality waste-companies, and then discuss what the effect of strengthened cooperation can be. The thesis focus on planning and facilitation of the UN's sustainability goals as effects of increased cooperation, but first the importance of mechanisms is discussed, such as reforms, trust, informal meetings and the positive effect of the owner municipalities now seem to get more involved in waste-related issues than before. In line with the municipalities' responsibility for the collection of household waste, this task is based on the fact that such a shared responsibility between the person who orders and the person who performs is positive both for innovation and social development in general – and at the same time it also strengthens the cooperative relationship between the actors.

The findings in the thesis indicate that such "cross-functional teams" in management networks and partnerships, which meet in informal meetings to co-manage - both in planning waste infrastructure and facilitating sustainability - help to strengthen implementation. The findings also indicate that such networks and collaboration arenas also depend on other mechanisms, as a kind of prerequisite for collaboration. Organization of the inter-municipal waste companies, trust in the company and the role of the top manager in the function of building trust between the organizations is discussed - in a horizontal co-management coordination.

1 Innledning og bakgrunn for valg av tema

I Norge er det kommunene som har ansvar for innsamling av avfall. «Kommunen skal sørge for innsamling av husholdningsavfall» (Forurensningsloven, 1981, § 30). Innsamling av husholdningsavfall er enten organisert av kommunene selv eller i samarbeid i et interkommunalt selskap (IKS). Andre sammensetninger eksisterer også, som for eksempel kommunale foretak (KF) eller aksjeselskap (AS). Denne masteroppgaven omhandler kommunale avfallsselskaper som driver innsamling av husholdningsavfall på vegne av sine eierkommuner.

Jeg begynte arbeidet med denne oppgaven høsten 2023 og hadde utgangspunkt for problemstilling og underspørsmål klart i oktober. Likevel skulle jeg være så heldig, må jeg skynde meg å legge til, å få et dagsaktuelt bakteppe for oppgaven i mars 2024. I det jeg var i ferd med å bevege meg videre fra analysekapittelet til drøftingskapittelet ga Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet ut *Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025*. Handlingsplanen møtte kritikk, blant annet fra Fremtiden i våre hender som mente at handlingsplanen var «for tynn» (NRK, 2024). Jeg skal ikke diskutere den problemstillingen, men ønsker å fremheve hvordan den faktisk danner et dagsaktuelt bakteppe, men også bakgrunnen for denne oppgaven.

[Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025](#)

Handlingsplanen sier at «For å lykkes med omstillingen til en mer sirkulær økonomi er kompetanse, kunnskap og samarbeid viktig. En sirkulær økonomi krever nye tilnærminger [...] som går utover tradisjonelle lineære modeller» (Klima- og miljødepartementet, 2024, s. 43). Videre sier handlingsplanen at «Tiltak for å bedre kompetansen som er nødvendig for en sirkulær økonomi, må utvikles på tvers av organisasjoner og verdikjeder, og tverrfaglig samarbeid vil spille en viktig rolle» (Klima- og miljødepartementet, 2024, s. 43). Om *partnerskap og tilrettelegging* sier handlingsplanen at:

Kommunene har viktige roller for å tilrettelegge for sirkulære løsninger. De har tydelige roller som pådriver for samfunnsutvikling, innkjøper og planleggingsmyndighet. For eksempel kan de fremme delingsøkonomi, reparasjon, ombruk og materialgjenvinning [...] Selv om flere kommuner har ønske om å legge til rette for sirkulær økonomi i sin kommune, kan det være krevende i praksis (Klima- og miljødepartementet, 2024, s. 44).

Jeg ønsker derfor å undersøke hvordan temaene handlingsplanen tar opp *faktisk* kan omsettes til handling, med vekt på pådriver- og tilretteleggingsrollen for samfunnsutvikling, planlegging og sirkulære løsninger.

Handlingsplanen peker på at kompetansen må utvikles på tvers av organisasjoner og at tverrfaglig *samarbeid* vil spille en viktig rolle med en ressursutnyttelse som går utover de tradisjonelle lineære modellene. Samtidig påpeker handlingsplanen kompleksiteten i at kommunen både er planleggingsmyndighet og at det er krevende å tilrettelegge for sirkulær økonomi. Den sier også at kommunen skal fremme delingsøkonomi, ombruk og materialgjenvinning. Særlig dette med tilrettelegging er sentralt for denne oppgaven og det var motiverende å se at begreper som brukes i handlingsplanen går igjen i mitt eget materiale fra intervjuene. Flere av temaene mine har sammenfallende begrepsbruk.

Ifølge Avfall Norges oversikt er det i 2024 totalt 66 kommunale og interkommunale selskap som står for renovasjon (Avfall Norge, u.å.). Av disse 66 kommunale avfallsselskapene er det naturlig nok mange flere kommuner, og enda flere innbyggere som er involvert – slik at med det som utgangspunkt er det nærliggende å peke på at den kommunale delen av renovasjon- og avfallsbransjen i stor grad er organisert som kommunale selskap. For ordens skyld sier oversikten at 25 kommuner «gjør renovasjonen selv» (Avfall Norge, u.å.).

[NOU 2023:25](#)

Et annet dagsaktuelt bakteppe er NOU 2023:25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050* som ble avgitt til Klima- og miljødepartementet 27. oktober 2023 og videre korrigeret i februar 2024.

Utredningen sier blant annet at «Samfunnet står foran flere komplekse og sektorovergrepene problemstillinger. Det er ikke bare omstillingen til et lavutslippssamfunn som krever en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming [...] Klima, miljø og tap av natur er utfordringer som det ikke nødvendigvis finnes gode løsninger for i et system hvor sektorinteresser får dominere. Funksjoner som samordner ulike politikkfelt, sikrer helhetlige avveininger, og bidrar til at de ulike perspektivene belyses i beslutningsprosessen, er sentralt (NOU 2023: 25, s. 184). Videre sier utredningen at «det er behov for samarbeid og vilje og evne til endring både i offentlig og privat sektor. Dette stiller krav til koordinering og lederskap (NOU 2023: 25, s. 185).

Når handlingsplanen og utredningen peker på de aspektene som er nevnt over, er det naturlig å spørre hvordan også de kommunale avfallsselskapene kan bidra til dette – enten i samarbeid

med sine eierkommuner, eller på vegne av dem. Mitt utgangspunkt er derfor å forsøke å belyse hvordan kommunale avfallsselskaper kan bidra til samarbeid på tvers av sektorer, tilrettelegge for sirkulær omstilling, endringsvilje, lederskap og helhetlige tilnærminger. I problemstillingens ordlyd om implementering av FNs bærekraftsmål omdanner jeg derfor alle disse aspektene som Handlingsplanen og NOU 2023:25 tar opp, og innbefatter dem derfor i dette overordnede rammeverket og arbeidsplanen bærekraftsmålene utgjør. Det betyr at jeg i denne oppgaven benytter begrepet bærekraft som en fellesbetegnelse på alle disse aspektene.

1.1 Problemstilling og underspørsmål

Med utgangspunkt i innledningen, bakgrunn og min motivasjon til å skrive denne oppgaven har jeg derfor utformet min problemstilling slik:

Hvordan kan kommunale avfallsselskaper styrke samarbeidet med sine eierkommuner og samtidig tilrettelegge for implementering av FNs bærekraftsmål?

For å kunne svare på problemstillingen har jeg formulert ytterligere underspørsmål.

Underspørsmålene må leses i konteksten av samarbeid mellom aktørene jeg undersøker:

- *Kan endringer i avfallsselskapene og tillit styrke samarbeidet?*
- *Kan translasjon i uformelle møter styrke samarbeidet?*
- *Kan partnerskap og samarbeid i planlegging tilrettelegge for implementering?*
- *Kan disse aktørene i et innovasjonssystem tilrettelegge for implementering?*

1.2 Tidligere forskning

Jeg gjorde et grundig litteratursøk høsten 2023 innenfor de teoretiske perspektivene som oppgaven bygger på. Innenfor både innovasjon- og samfunnsplanleggingslitteraturen, så vel som offentlig politikk- og organisasjonsteorien, fikk jeg som forventet mange treff. På søkeord som «interkommunale selskap», «interkommunale samarbeid», «renovasjon» og «avfall» var det påfallende lite treff. Det mest relevante, og grundige bidraget omkring interkommunale selskaper var boken til Dag Ingvar Jacobsen, *Interkommunalt samarbeid i Norge – former, funksjoner og effekter* (2022). Boken tar for seg hva interkommunale samarbeid er, organisering, omfang, effekter og styring. Om tjenesteområdene renovasjon, vann og avløp sier Jacobsen (2022) følgende: «De kjennetegnes alle ved at de er såkalte «harde» tjenester der det er relativt lett å sette objektive kriterier for resultater [...] Det er altså områder der man skulle forvente betydelige muligheter for å ta ut stordriftsfordeler. Når det likevel er relativt få norske studier av dette, er årsaken høyst sannsynlig at begge områder

i lang tid har vært organisert enten som interkommunalt samarbeid eller som innkjøpt fra private (renovasjon)» (Jacobsen, 2022, s. 123). Videre skriver han at «Det er få studier av kvalitet på disse områdene. Et unntak er Holum og Jakobsen (2016) som brukte data fra de toårlige innbyggerundersøkelsene for å se om det er noen forskjeller i hvordan innbyggerne oppfatter kvaliteten på blant annet renovasjon/sjøpeltømming og kildesortering» (Jacobsen, 2022, s. 123).

Mitt inntrykk etter litteratursøkene er nokså likt som det Jacobsen (2022) beskriver, med unntak av en rekke tidligere masteroppgaver som omhandler renovasjon, avfall og sirkulær økonomi – men da ofte med fokus på spesifikke prosjekter, innbyggerperspektiv, sortering osv. Jacobsen (2022) oppsummerer med å si at «Det kan dermed også være interessant å se på forskjeller mellom ulike former for, og typer av, interkommunale samarbeid [...] Innenfor rammene drøftet tidligere [...], er det spesielt interessant å studere forskjeller mellom interkommunale samarbeid langs følgende variabler: a. samarbeidsstruktur b. eierstruktur c. oppgaver og d. folketall og areal (Jacobsen, 2022, s. 204). Jeg har ikke studert forskjellene mellom ulike interkommunale samarbeid, men hvordan samarbeid *mellom* kommunale selskaper og deres eierkommuner kan styrke implementering av FNs bærekraftsmål. Slik sett er oppgaven nokså innenfor variabelen Jacobsen (2022) betegner som *samarbeidsstruktur*. Jeg vil også komme innom, om ikke direkte «eierstruktur», men kun «struktur» og hvordan reformer kan styrke samarbeid. Jeg kommer også inn på variabelen «oppgaver» i temaene som omhandler både «planlegging» og «tilrettelegging».

1.3 Erfaringer

Jeg understreker at oppgaven er fullt og helt et selvstendig objektivt akademisk arbeid. Likevel må jeg legge til at i kraft av eget yrke mener jeg å se et potensiale for mer samarbeid mellom aktørene på avfallsfeltet, eller rettere sagt de offentlige virksomhetene. Det vil si, for denne oppgaven sin del, kommunene og de interkommunale selskapene som håndterer husholdningsavfall på vegne av sine eierkommuner. Jeg innehar selv i skrivende stund en stilling i et interkommunalt avfallsselskap innen fagfeltene samfunnsplanlegging og innovasjon, og jeg ser at det er behov for mer samarbeid og kunnskapsdeling mellom selskap og kommune. Videre leder jeg et nettverk i Norsk kommunalteknisk forening som kaller seg for *Nettverk for helhetlig avfallsinfrastruktur* som består av «avfallsplanleggere» fra hele Norge der dagsaktuelle problemstillinger omkring avfallsplanlegging drøftes. I skrivende

stund har jeg også arbeidsgruppe-ansvar i Standard Norge for revidering av NS 9432 – Innsamling av avfall. Jeg har dermed en stor interesse for hele dette feltet og en del erfaring.

1.4 Disposisjon

Oppgaven drøfter problemstillingen og dens fire underspørsmål. Handlingsplanen for sirkulær økonomi fungerer som bakgrunn for oppgaven og jeg vil forsøke å vise hvordan kommunale avfallsselskap kan fungere som tilrettelegger for bærekraft *på vegne av* eller *for* sine eierkommuner. Jeg har derfor forsøkt å bygge opp oppgaven med en rød tråd der jeg først har innledet med dette premisset og problemstilling. Deretter følger en introduksjon av interkommunale selskap og en status på implementering av bærekraftsmålene. I kapittel 5 introduserer jeg relevant teori for å kunne drøfte og svare på problemstillingen.

Oppgaven er bevisst delt inn i et eget analysekapittel og drøftingskapittel. Dette har jeg gjort for å vise tydelig hvilke vurderinger jeg gjorde i min framework-approach med koding og tematisering av empirien. Deretter følger en drøfting som plasserer oppgavens syv temaer innunder de fire underspørsmålene. De fire underspørsmålene løftes til slutt opp igjen i avslutningen der jeg forsøker å svare på disse med en oppsummering. Til slutt kommer jeg med en konklusjon med funn, oppgavens styrker og svakheter og forslag til videre forskning.

Den røde tråden i oppgaven forsøker jeg å vise med å tegne et bilde av hvilke mekanismer som skal til for å styrke samarbeidet og deretter effektene som kan komme av et styrket samarbeid i form av planlegging og tilrettelegging.

1.5 Oppgavens avgrensninger

Oppgaven forsøker å belyse hvordan kommunale avfallsselskaper kan styrke samarbeid og tilrettelegge for implementering av FNs bærekraftsmål. Oppgaven tar derfor utgangspunkt i administrasjonene og de ansatte som har det daglige administrative ansvaret (fagfolkene). Slik er oppgaven *ikke* en diskusjon om politisk styring av interkommunale selskap. Aspekter ved overføring av myndighet og «makt» til det interkommunale selskapet er heller ikke omtalt, men i et av temaene mine kommer jeg innpå fordeler ved at eierkommuner involverer seg mer i avfallsfeltet – selv om oppdraget er satt ut til det interkommunale selskapet.

Oppgaven omtaler eierstyring i form av organisering, eller reformering, under temaet *reform*. Diskusjonen omkring reform har likevel ikke en politisk tilnærming, men strukturell og organisatorisk. Utover det vil jeg fokusere utelukkende på potensialet som ligger i mer samarbeid mellom disse virksomhetene og leder/rådgivernivået i administrasjonene.

2 Om kommunale selskap

Jeg skriver bevisst *kommunalt selskap*, og ikke den kanskje mest kjente termen interkommunalt selskap. Årsaken til at jeg benytter kommunalt selskap er fordi to av mine informanter og case (BIR) representerer en annen form for kommunale selskap, såkalte aksjeselskap. Jacobsen (2022) skiller riktignok ikke på de to utover at aksjeselskap er en form for interkommunalt samarbeid» (Jacobsen, 2022, s. 55). Interkommunale selskap er vanlige i Norge og det betyr at noe finner sted «mellom kommuner [...] og to eller flere kommuner forener noen ressurser for å løse en felles oppgave eller en utfordring» (Jacobsen, 2022, s. 16).

Kommunenes sentralforbund (KS) skiller i større grad mellom de to selskapsformene i sitt folkevalgtprogram for 2019-2023 og sier at «for godt eierskap, god selskapsledelse og god kontroll av kommunale og fylkeskommunale selskaper og foretak begrenser seg derfor til interkommunale selskaper (IKS), aksjeselskaper (AS) og foretak etter kommunelovens kapittel 9» (KS, 2020, s. 6). Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR, ga i 2015 ut rapporten *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap* og denne omtaler de tre selskapsformene konsekvent som kommunale selskap. Nordlandsforskning skriver også i sin rapport *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak* fra 2006 at de i rapporten vil «bruke betegnelsen selskap som en samlebetegnelse for alle typer fristilt kommunal virksomhet» (Gjertsen & Martinussen, 2006, s. 10).

2.1 Interkommunale selskap (IKS)

Jacobsen (2022) skriver at «ved innføringen av § 27 i kommuneloven i 1921 ble det åpnet for en mulighet til å delegerer myndighet fra to eller flere kommuners kommunestyre til et eget styre til løsning for felles oppgaver» (Jacobsen, 2022, s. 36). Slik ble det åpnet for at norske kommuner kunne opprette interkommunale selskaper der formålet var å samarbeide om oppgaver. I dag er det § 17-1 som regulerer en slik delegasjon og sier at «Kommuner og fylkeskommuner kan utføre felles oppgaver gjennom et interkommunalt samarbeid» (Kommuneloven, 2018, § 17-1). Interkommunale selskap skal ha et representantskap og det er her deltakerne utøver sin myndighet. Samtlige deltakere skal være representert i representantskapet og representantskapet er selskapets øverste myndighet (IKS-loven, 1999, § 6 og 7). Videre sier loven at selskapet skal ha et styre på minst tre medlemmer og det er representantskapet som velger styremedlemmene, med noen unntak (IKS-loven, 1999, § 10). Det er det valgte styret som har ansvaret for forvaltningen av selskapet og ansetter daglig leder som har den daglige ledelsen av selskapet (IKS-loven, 1999, § 10).

2.2 Aksjeselskap (AS)

Jacobsen (2022) skriver at «AS-formen er en regulering av samarbeid mellom kommuner med grunnlag i aksjeloven av 1999 [...] i tillegg er det en paragraf i kommuneloven (§ 23-6) som spesielt regulerer enkelte forhold i interkommunale aksjeselskaper, spesielt om innsyn, kontroll og revisjon» (Jacobsen, 2022, s. 54). Videre skriver Jacobsen (2022) at «aksjeloven er ikke spesielt tenkt for offentlig virksomhet, men for virksomheter som kan generere inntekter og overskudd» (Jacobsen, 2022, s. 54). En vesentlig forskjell fra interkommunale selskaper er at eierne i et AS kun har begrenset økonomisk ansvar og «kun ansvarlig for den aksjekapitalen de har gått inn med i selskapet (Jacobsen, 2022, s. 54).

Jacobsen (2022) trekker videre frem at mange kommuner inngår som eiere i aksjeselskap, ofte innen renovasjon (Jacobsen, 2022, s. 54). BIR som danner grunnlag som ett av to case for denne oppgaven er nettopp det, et kommunalt aksjeselskap der kun eierkommunene er eier av selskapet. Et aksjeselskap skal ha et stiftelsesdokument som skal inneholde selskapets vedtekter med gitte krav til hva vedtektene skal angi (Aksjeloven, 1997, § 2-2 og 2-3). Videre er det krav til egenkapital, generalforsamling, styre og daglig leder (Jacobsen, 2022, s. 54).

2.3 Intenderte effekter

Jacobsen (2022) omtaler effekter av interkommunale samarbeid og skriver at «når interkommunale samarbeid omtales, tas det for gitt at dette er ordninger opprettet for å løse problemer [...] vi antar at det ligger *intensjonalitet* bak samarbeidene, og at interkommunale samarbeid dermed anses som en løsning på et problem» (Jacobsen, 2022, s. 79). Jacobsen (2022) peker videre på to grunner til opprettelsen av interkommunale samarbeid: «oppnå bedre kvalitet og mer økonomisk effektiv produksjon av tjenester, og å løse problemer som krever samarbeid på tvers av territorielle grenser» (Jacobsen, 2022, s. 81). Videre peker Jacobsen (2022) på svært aktuelle intenderte konsekvenser av interkommunale samarbeid som en god forankring for denne oppgaven. Både læring, innovasjon og utvikling er aspekter Jacobsen (2022) trekker frem, men også det han omtaler som «å løse gjenstridige problemer» (Jacobsen, 2022, s. 86). «Grenseoverskridende problemer ser ut til å øke i omfang i norske kommuner ettersom det mange steder er i ferd med å utvikle seg sterke funksjonelle regioner som går på tvers av kommune- eller fylkesinndelingen (Jacobsen, 2022, s. 87). Det Jacobsen (2022) beskriver her understøtter oppgaven ved at «slike sterke funksjonelle regioner utvikles som regel rundt bysentra [...] dette medfører utfordringer knyttet til planlegging [...] og koordinering på tvers av kommunegrenser» (Jacobsen, 2022, s. 87).

3 Om casene Sirkula og BIR

Casene er i hovedsak de kommunale avfallsselskapene. Kommunene Hamar og Bergen er ikke beskrevet, men inngår som en del av casene. Dette gjør jeg bevisst fordi det er de kommunale avfallsselskapene som er scopet i denne oppgaven. Jeg gjengir kort hva som står i selskapenes styrende dokumenter og deres målsetninger. Jeg viser også kort til kommunenes dokumenter som det refereres til i denne oppgaven. Jeg referer ikke til det konkrete innholdet i disse dokumentene, annet enn at de omtales i kapittel 8. En nødvendig avgrensning er at oppgaven fokuserer på samarbeidet som har vært omkring disse dokumentene og ikke innholdet. Under følger en beskrivelse av Sirkula og BIR.

3.1 Case 1: Sirkula og Hamar kommune

Visjonen til Sirkula er «Vi gir alt avfall høyere verdi» (Sirkula, 2023). Sirkula er et interkommunalt selskap som eies av kommunene Ringsaker, Hamar, Løten og Stange, og var tidligere en del av Hias IKS. Det ble skilt ut som eget selskap i 2016 og selskapet utfører avfallstjenesten på oppdrag fra sine eierkommuner (Sirkula, 2023). Selskapets øverste organ er representantskapet som består av åtte medlemmer, med to fra hver kommune. Styret består av 7 medlemmer, valgt for 2 år. Eierandelen i Sirkula fordeler seg slik: Ringsaker (41%), Hamar (30%), Stange (21%) og Løten (8%) (Sirkula, 2023). Selskapet samler inn avfall fra ca. 44700 husstander på Hedmarken og består i 2023 av 105 ansatte (Sirkula, 2023). Sirkula har også datterselskaper som er Sirkula Næring AS, Heggvin Alun AS og Mjøsanlegget AS. Selskapet er medlem i NCE Heidner Biocluster, Innsikt, Klimapartnere og Digital Innlandet (Sirkula, 2023). Sirkula har som miljøpolitikk å være en miljøbevisst bedrift og de skal fastsette miljømål i henhold til selskapets bærekraftstrategi (Sirkula, 2023).

3.1.1 Avfallsplan 2021-2030 (Sirkula)

Avfallsplanen til Sirkula, *Avfallsplan for husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næring 2021-2030*, sier at «Etter forurensingsloven skal kommunene sørge for innsamling og behandling av husholdningsavfall [...] Sirkula har anlegg som ivaretar kommunenes plikt til å sørge for mottaks- og behandlingsanlegg for husholdnings- og næringsavfall (Sirkula, 2021, s. 1). Slik etablerer Sirkula at selskapet sørger for det lovpålagte tjenestetilbudet på vegne av sine eierkommuner, i tråd med innledningen over.

Avfallsplanen sier videre at regionen har hatt ambisiøse målsetninger på avfallsområdet i mange år og at dette fokuset har gjort området gode på blant annet kildesortering (Sirkula, 2021, s. 1). Videre sier avfallsplanen at det er EUs avfallsrammedirektiv som har størst

betydning for målene i avfallsplanen, «sammen med kommunenes egne ambisjoner på klima- og miljøområdet» (Sirkula, 2021, s. 1).

Avfallsplanen fremhever også at avfallspolitikken er i stor endring og at Sirkula må ta vare på det gode omdømmet i regionen, samtidig som regionen gis det løftet som kreves fra sentrale myndigheter (Sirkula, 2021, s. 1).

3.1.2 Kommunedelplan 2019-2030 – Miljø og klima (Hamar kommune)

Kommunedelplanen sier innledningsvis at «I Kommunedelplan for miljø og klima setter Hamar seg ambisiøse mål for framtiden. Kommunen er helt avhengig av samarbeid med innbyggere, næringsliv, frivillige og andre aktører for å nå disse målene» (Hamar kommune, 2019, s. 3). Videre sier planen at «Det er klart kommunisert fra regjeringen at samfunnet må omstilles [...] Dette er også tydelig i FNs bærekraftsmål, som har mål for blant annet rent vann, ren energi, bærekraftige byer og samfunn» (Hamar kommune, 2019, s. 5).

Planen beskriver hvor Hamar kommune befinner seg i 2030 og definerer fem hovedmål med tilhørende delmål som sier hvordan målene skal realiseres (Hamar kommune, 2019, s. 5).

Planen fokuserer mye på samarbeid med næringsliv og andre offentlige aktører, blant annet innen ulik tilrettelegging. Planen referer også til ovennevnte avfallsplan og sier at «En ny interkommunal avfallsplan er også under utarbeidelse. Denne skal omhandle løsningene for håndtering av husholdningsavfall» (Hamar kommune, 2019, s. 5).

3.2 Case 2: BIR og Bergen kommune

BIR står for Bergen interkommunale renovasjonselskap og har ansvar for de lovpålagte oppgavene knyttet til håndtering av avfall fra innbyggerne i kommunene (BIR, u.å.). BIR er eid av kommunene Askøy, Bergen, Bjørnafjorden, Eidfjord, Kvam, Osterøy, Samnanger, Ulvik, Vaksdal, Øygarden og Voss. Konsernet BIR ble opprettet i 2002, men «historien strekker seg tilbake helt til 1881 da Bergen Renovationsvæsen ble etablert som Nordens første kommunale renovasjonselskap (BIR, u.å.). BIR er et av Norges største renovasjonselskap og ansvarlig for avfallshåndtering til over 383 000 innbyggere i 10 kommuner (BIR, u.å.). BIR er organisert som et konsern (AS) og ikke et IKS, men er heleid av eierkommunene. I 2022 hadde hele konsernet 512 ansatte og konsernet består av datterselskapene BIR Husholdning, BIR Infrastruktur, BIR Nyverdi, BIR Ressurs og BIR Bedrift (BIR, u.å.).

3.2.1 Bærekraftsstrategi – Strategi 2023-2024 (BIR)

Bærekraftsstrategien til BIR sier at den skal «skal sette retning for BIRs bærekraftsarbeid, og belyse de bærekraftsmessige utfordringene og mulighetene vi står overfor [...] Kunnskap og

innsikt i utfordrings- og mulighetsbilde forventes fra eiere og lovgivere slik at vi på en god måte, og så tidlig som mulig, møter de kravene som kommer og tar ansvar for vår påvirkning på miljøet og samfunnet (BIR, 2023, s. 7).

Videre sier strategien at bærekraft i BIR er et «samvirke» mellom de tre faktorene som ofte refereres til som «trippel bunnlinje» (BIR, 2023, s. 9) og videre at ambisjonen til BIR «innebærer at bærekraft skal være integrert i alt vi gjør, dvs. hvordan vi skaper verdi for våre kunder, eiere og samarbeidspartnere gjennom de tjenestene vi leverer [...] BIR ønsker å bidra til at eierkommunene når sine egne ambisjoner og mål om bærekraftig utvikling, og følgelig er synliggjøring av felles målsettinger på område vektlagt (BIR, 2023, s. 9).

3.2.2 Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2030

Klimastrategien til Bergen kommune åpner med å si at «Bergen skal inspirere og invitere til samarbeid» (Bergen kommune, 2022, s. 2). Strategien sier videre at «Vi inviterer derfor med denne strategien til dugnad for å skape et bergenssamfunn som kommer styrket ut av denne omstillingen, slik at alle kan leve gode liv med lave klimagassutslipp i et endret klima» (Bergen kommune, 2022, s. 2).

Det er tydelig at Bergen kommune satser på, og ser verdien av samarbeid for å nå målene. Under delmålet «Sirkulere ressursene» sier strategien at «Som samfunnsutvikler skal Bergen kommune legge til rette for utviklingen av en sirkulær økonomi i Bergen, blant annet ved å tilrettelegge for og støtte lokale initiativer og løsninger» (Bergen kommune, 2022, s. 20).

Videre sier strategien at «Gjennom utstrakt samarbeid ønsker kommunen å legge til rette for innovasjon og nyskaping. Selv om det i Bergen er BIR AS som samler inn og behandler husholdningsavfallet, følger Bergen kommune opp den strategiske utviklingen av Bergens avfallssystem» (Bergen kommune, 2022, s. 20). Dette siste poenget i strategien vil både bli beskrevet i kapittel 7 og 8, som en sentral del av analysen og drøftingen.

4 Om implementering av bærekraftsmålene

Sustainable Development Report 2023 ble utgitt i juni 2023 og viser progresjonen til alle FNs medlemsland og hvor langt hvert enkelt land har kommet i å nå bærekraftsmålene (Sustainable Development Report, 2023). Rapporten er skrevet av SDG Transformation Center som drives av Sustainable Development Solutions Network (SDSN) i regi av FN, med råd fra SDSN Leadership Council. Denne utgaven tar opp områder det haster å intensivere på for å kunne nå målet om å halvere utslippene innen 2030 (Sustainable Development Report, 2023). Sustainable Development Report 2023 har utviklet en interaktiv «overall score» og Norges SDG index rank er 7 av 166 i denne rapporten med en score på 82 av 100. Rapporten viser også at statusen for SDG-targets for Norge på indikatoren «achieved or on track» er 53,5% (Sustainable Development Report, 2023).

SDG Dashboards and Trends

Click on a goal to view more information.



Figur 4.1: SDG Dashboards and Trends

(Kilde: Sustainable Development Report, 2023)

Bærekraftsmål nr. 12 om Ansvarlig forbruk og produksjon plasserer avfall som en del av bærekraftsmålene gjennom delmål 12.5 som sier at «Innen 2030 redusere avfallsmengden betydelig gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk» (FN-sambandet, 2023). Innenfor bærekraftsmål nr. 12 viser SDR-rapporten en minkende trend for Norge og fremhever at «major challenges remain» dersom vi skal forbedre scoren (Sustainable Development Report, 2023). Rød pil peker nedover i grafikken over og viser at særlig innenfor indikatorene «exports of plastic waste» og «non-recycled municipal solid waste» står det spesielt dårlig til for Norge. SDR-rapporten viser dermed at som eneste bærekraftsmål er det kun nr. 12 som opplever en regresjon og som er markert med en markant rød pil, som i tillegg peker nedover.

4.1 Status på implementering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gav i 2021 ut sin andre frivillige statusrapport til FN som gjennomgikk Norges arbeid med bærekraftsmålene (Regjeringen, 2021). FN-sambandet fremhever fra rapporten at «Norge henger generelt etter i omstillingen til en såkalt sirkulær økonomi, der ressurser og produkter repareres, gjenbrukes og resirkuleres» (FN-sambandet, 2023), noe som også kommer tydelig frem som en hovedutfordring i statusrapporten der det står at «Avfallsproduksjonen vokser [...] I 2019 kastet en gjennomsnittlig nordmann 776 kg avfall, noe som er vesentlig høyere enn det europeiske gjennomsnittet på 502 kg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021, s. 78). Selv om den frivillige statusrapporten til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2021 begynner å bli noen år gammel er det en tydelig sammenheng med departementets funn og Sustainable Development-rapporten om Norges SDG-index. Delmål 12.5 der avfall er plassert er uten tvil et bærekraftsmål det må *innoveres* på i Norge. Som nevnt i kapittel 1 er *Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025* svært opptatt av hvordan samfunnet må samarbeide for å bli mer sirkulært, og peker på at kommunene må tilrettelegge for det.

4.2 Strekk i laget

Rapporten, *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*, er i skrivende stund om lag fire år gammel allerede, men virker å være til nå den mest gjennomarbeidede rapporten innen temaet. Rapporten bygger på en spørreundersøkelse til alle landets kommuner der spørreskjemaet inneholdt «spørsmål om status på arbeidet med bærekraftsmålene i kommunen» (Lundberg et al., 2020, s. 17).

Lundberg et al. (2020) skriver i rapporten at «For de kommunene som er i gang tyder svarene på at det er stor spredning både når det gjelder hvor langt man har kommet, hvor omfattende prosesser man har satt i gang og hva slags forventninger man har til nytten av dette arbeidet» (Lundberg et al., 2020, s. 28). Med «dette arbeidet» menes da det generelle arbeidet med å implementere bærekraftsmålene i kommunal planlegging og regional planlegging.

Rapporten sier videre at «Imidlertid trekker flere fram bærekraftsmålene som en anledning til å fremme et mer tverrfaglig og inkluderende fokus samt at målene kan brukes til å revurdere planbehov» (Lundberg et al., 2020, s. 28). Ordet *tverrfaglig* og *planbehov* vekker i denne sammenhengen min interesse, og henger også sammen nevnte handlingsplan og NOU 2023:25.

4.3 St. 30 om en innovativ offentlig sektor

Regjeringen Solberg fikk godkjent sin tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i statsråd 23. juni 2020, Stortingsmelding 30 om *En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse*. Meldingen presenterer utviklingstrekk, status, endringsbehov og regjeringens politikk for det videre arbeidet med innovasjon i offentlig sektor» (Regjeringen, u.å.). Departementets beskrivelse av meldingen trekker frem *endringsbehov* som deres bakgrunn for tilrådingen i 2020, og nettopp det aspektet ønsker jeg å undersøke ved å stille spørsmålet i min problemstilling om *hvordan* interkommunale selskaper kan bidra til måloppnåelsen gitt i tilrådingen. Regjeringen er for ordens skyld i skrivende stund regjeringen Støre.

Kapittel 2 i Stortingsmelding 30 *Innovasjon i offentlig sektor* beskriver bakgrunnen for hvorfor det er viktig å innovere *sammen* i det offentlige. Det er særlig formuleringen «For å møte utfordringene som kommer må offentlig sektor jobbe smartere, mer målrettet og systematisk med innovasjon. En innovativ tilnærming åpner for å tenke nytt og vil være blant regjeringens hovedstrategier for økt bærekraft» (Meld. St. 30 (2019-2020), s. 7), som gjør det interessant å knytte offentlig innovasjon opp mot interkommunale selskaper og deres bidrag.

4.4 Hva sier Samfunnsbedriftene?

Samfunnsbedriftene, tidligere KS Bedrift, sier at «Som Norges største arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for kommunale virksomheter, har vi en unik mulighet til å bidra positivt til at våre medlemmer utvikler bærekraftige tjenester og virksomheter» (Samfunnsbedriftene, u.å.). Videre skriver Samfunnsbedriftene at «Samfunnsbedriftene spiller en viktig rolle for å løse store samfunnsutfordringer (Andersen, 2023). Samfunnsbedriftene skriver også i sin Bærekraftsrapport for 2022 at «Kommunale selskaper har en viktig rolle for at Norge skal nå sine klimamål gjennom å legge til rette for grønn vekst i lokalsamfunn [...] FN anslår at om lag to tredeler av de 169 delmålene i FNs bærekraftsmål kun kan nås gjennom lokale og regionale myndigheters innsats og deres virksomheter» (Samfunnsbedriftene, 2020, s. 4).

En fin oppsummering av dette kapittelet er derfor sitatet fra bærekraftsrapporten over der Samfunnsbedriftene selv sier at kommunale selskaper skal «legge til rette for grønn vekst i sine lokalsamfunn». Derfor, som en direkte kobling til Handlingsplanen som peker på kommunene som tilrettelegger, vil denne oppgaven forhåpentligvis være et tilskudd til kunnskap om hvordan kommunale selskaper kan bidra.

5 Teori

Clark et al. (2021) skriver at teorikapittelet er der vi knytter forskningsspørsmålet opp mot, eller viser relasjonen, til eksisterende litteratur (Clark et al., 2021, s. 586). Clark et al. (2021) skriver også at «en litteraturgjennomgang er essensielt fordi ved å gjennomgå tidligere litteratur vil vi også avdekke hvor det finnes «hull» eller mangler, og at dette hjelper oss å plassere eget arbeid innenfor det akademiske landskapet» (Clark et al., 2021, s. 87).

Jeg startet arbeidet mitt høsten 2023 blant annet med flere litteratursøk for å finne relevant teori. Jeg benyttet primært høgskolebibliotekets søkeverktøy, Oria. I tillegg til litteratur funnet via litteratursøk i Oria har jeg benyttet meg av pensumbidrag og litteratur fra fag på studiet.

5.1 Offentlig politikk- og organisasjonsteori

5.1.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet representerer en måte å forstå offentlige organisasjoner på som redskaper eller instrumenter (Christensen et al., 2020, s. 34). «Offentlige organisasjoner skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet [...] organisasjoner kan dermed oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet [...] dette kan komme til uttrykk ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler *formålsrasjonelt* ved utføring av oppgavene» (Christensen et al., 2020, s. 34). Det instrumentelle perspektivet peker altså på at offentlige virksomheter er et verktøy for å oppnå et formål, politikk eller policy som er nødvendig for å for eksempel levere et tjenestetilbud, gjennomføre tiltak osv. Videre skriver Christensen et al. (2020) at det skiller mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet, *hierarkisk* og en *forhandlingsvariant*. «I en hierarkisk variant er organisasjonen sett på som enhetlig, og det legges vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen eller hos dem som organisasjonen er et redskap for» (Christensen et al., 2020, s. 35). «I en forhandlingsvariant er organisasjonen oppfattet å være sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper» (Christensen et al., 2020, s. 35).

5.1.2 Kulturperspektivet

Hovedforskjellen på det instrumentelle perspektivet og *kulturperspektivet* er perspektivenes forklaring på normer i organisasjoner som enten er virkemidler for å oppnå mål, eller uformelle normer og verdier som vokser frem over tid (Christensen et al., 2020, s. 52). «I instrumentell handlingslogikk er mål ofte gitt, og formelle strukturer og normer er virkemidler

for å oppfylle disse, mens mål i en kulturell handlingslogikk vokser gradvis frem, og det utvikles uformelle normer, verdier og identiteter over tid» (Christensen et al., 2020, s. 52). Christensen et al. (2020) siterer videre den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick som skiller «mellom *institusjon* (det uformelle), som gradvis vokser fram, og kan forstås ut fra en organisk metafor – og *organisasjon* – de formelle normene, knyttet til det instrumentelle, «verktøylignende» og «mekaniske»» (Christensen et al., 2020, s. 52).

5.1.3 Reformers

Drøftingen tar utgangspunkt i hvordan Christensen et al. (2020) definerer reformer og endringer i boken *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. I kapittelet om reformer og endringer skriver Christensen et al. (2020) at leseren bør ha «en klar forståelse av hvordan det institusjonelle perspektivet og det kulturelle perspektivet [...] kan brukes til å analysere innholdet i generelle og spesifikke reformprogrammer og reforminitiativer og analysere forløpet og utfallet av generelle og spesifikke endringsprosesser» (Christensen et al, 2020, s. 152). Jeg benytter i drøftingen både det institusjonelle og kulturelle perspektivet til å belyse denne forståelsen som Christensen et al. (2020) skriver om over. Disse perspektivene blir introdusert under. Om reformer og endringer skriver Christensen et al. (2020) at «det kan være viktig å skille mellom reformer og endringer i organisasjoner. Med *reformer* menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner [...] mens *endringer* er et mer omfattende begrep som også inkluderer omstillinger som ikke er planlagt» (Christensen et al, 2020, s. 152).

Jeg har valgt å navngi et av mine temaer for nettopp *reformer*, med bakgrunn i denne distinksjonen som Christensen et al. (2020) skisserer. Min empiri viser at fenomenet jeg drøfter ikke «kun» er en endring, men initierte reformer og evt. senere likevel en endring. Dette finner jeg støtte i når Christensen et al. (2020) skriver videre om endringer at «endringer er noe som ofte foregår i offentlige organisasjoner, gjennom kontinuerlig, rutinemessig aktivitet og i små skritt [...] særlig blant de gradvise endringene er det mange som ikke har bakgrunn i reformer» (Christensen et al, 2020, s. 153). Han skiller dermed på reform og endring som noe stegvis og ikke direkte initiert. Jeg forsøker å belyse med mine to case hvordan de kommunale avfallsselskapene selv har initiert endring, i form av en *reform* og ikke slike stegvise endringer som Christensen et al. (2020) beskriver. Jeg utdyper dette nøye senere i drøftingen, men jeg fremhever likevel det Christensen et al. (2020) skriver videre om at «ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet vil det forventes en tett kopling mellom reformer og endringer. Der blir det tatt utgangspunkt i organisasjonsreformer

som planlagte forsøk på endringer fra ledelsens side» (Christensen et al, 2020, s. 152), og det er disse planlagte forsøkene jeg benytter teorien til Christensen et al. (2020) om reformer til.

Organisering av en reform

Christensen et al. (2020) beskriver «organisering av reformarbeidet» og om spesielt samordning skriver forfatterne at «Samordning vil si at organisasjonsreformer innenfor en organisasjon blir sett i sammenheng med andre typer oppgaver og beslutninger i organisasjonen, eller med organisasjonsformer i andre organisasjoner» (Christensen et al., 2020, s. 155). Sitatet over, spesielt etter kommaet, knytter Christensen et al. (2020) og reformbegrepet direkte til min empiri når de skriver om oppgaver som må sees i sammenheng med andre organisasjoner. Det er slik jeg forsøker å beskrive reformene i mine caser, hvor informantene beskriver initierte endringer for å harmonere med de nye kravene og forventningene som ligger til selskapene. Christensen et al. (2020) skriver at trekkene fra det instrumentelle perspektivet «kan gjelde for organiseringen av reformarbeidet innenfor og mellom offentlige organisasjoner. Når det gjelder *spesialisering* kan organisasjonsspørsmål legges til egne posisjoner og enheter for slike oppgaver» (Christensen et al., 2020, s. 155). Videre skiller Christensen et al. (2020) på organisering av reformer i det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet: «Ut i fra det instrumentelle perspektivet vil det være viktig å kunne organisere systematisk oppmerksomheten omkring organisasjonsreformer. Sett fra ledelsens side kan dette blant annet gjøres ved å opprette egne enheter for organisasjonsspørsmål, bygge opp kunnskapsgrunnlag i disse, og påvirke deres horisontale og vertikale plassering innenfor forvaltningen (Christensen et al., 2020, s. 157). «Ut i fra kulturperspektivet vil utformingen av reformarbeidet skje langsomt og stegvis. Det vil skje en evolusjon heller enn en revolusjon, i en prosess hvor tradisjonelle normer og verdier balanseres mot nye i en tilpasning til indre og ytre press» (Christensen et al., 2020, s. 34).

Uformelle virkemidler

Til slutt om Christensen et al. (2020) fremhever jeg det forfatterne skriver om «virkemidler for påvirkning» og hvordan denne påvirkningen utartes enten formelt eller uformelt. Om virkemidler skriver Christensen et al. (2020) at «den ene er formell og omfatter i hovedsak det å påvirke gjennom (om)organisering av formell organisasjonsstruktur (jf. det instrumentelle perspektivet). Den andre er *uformell* og dreier seg om påvirkning gjennom normer, verdier og holdningsskapende innsats (jf. kulturperspektivet)» (Christensen et al., 2020, s. 128). Den uformelle påvirkningen «handler om et viktig aspekt i forholdet mellom den/dem som påvirker og den/dem som blir påvirket, nemlig om det som skjer *direkte*, det vil si at det er en

eller annen form for kontakt og dermed mulighet for toveis kommunikasjon mellom de to parter» (Christensen, 2020, s. 128).

5.1.4 Tillit

Om begrepet tillit benytter jeg både Christensen et al. (2020), Grimen (2013) og Julsrud (2018). Likt som for temaet *reformer* har jeg valgt å kalle også neste tema som presenteres i analysen for et begrep hentet fra litteraturen. Jeg presenterer under hvordan de tre forfatterne skriver om tillit i den rekkefølgen de senere benyttes i kapittel 8.

Christensen et al. (2020) benytter ikke begrepet tillit omfattende i sin bok, men jeg har hentet ut det som trekkes fram om tillit til ledelse, og tillit og ansvar. Christensen et al. (2020) skriver om tillit at «tradisjonelt har man gjerne sagt at ledere har et relativt *altomfattende* ansvar. Med dette menes at de har et bredt definert *institusjonelt* eller *kulturelt ansvar* for det som foregår i en organisasjon [...] dette er et ansvar som består i at lederne handler på basis av en *tillit* som er gitt dem, og det er forvaltningen av denne tilliten som er kjernen, innenfor et formelt system av over- og underordning» (Christensen et al., 2020, s. 136). Jeg trekker inn Christensen et al. (2020) sin forståelse av tillit slik ettersom jeg senere benytter han som en opptakt til hvordan Grimen (2023) skriver om tillit til personer. Dette som et underliggende spørsmål, om tillit til organisasjoner først og fremst kommer av tillit til enkeltpersoner, som i denne oppgaven begrenser seg til lederrollen og daglig leders rolle.

Tillit til institusjoner

Jeg skal ikke gå gjennom hele boken til Grimen (2013), *Hva er tillit*, men trekke frem det jeg benytter for å bygge videre på det Christensen et al. (2020) skriver om tillit. Også Grimen (2013) skriver om tillit til personer og til organisasjoner, eller som han skriver «jeg tror man kan snakke om tillit til organisasjoner» (Grimen, 2013, s. 109). Grimen (2012) skriver videre at «alle mener grunnfenomenet er tillit mellom personer. Spørsmålet er om man kan snakke om tillit til institusjoner» (Grimen, 2013, s. 110). Jeg benytter Grimen (2012) som grunnlag for å drøfte dette videre ettersom det er noe av det jeg forsøker å belyse. Mine informanter snakket i intervjuene mye om tillit, både til de kommunale selskapene selv, men også til ledernes rolle i å skape tillit for økt samarbeid. Grimen (2013) snakker også om at tillit og samarbeid henger sammen når han skriver at «samarbeid er et stort tema i litteraturen om tillit [...] tillit gjør samarbeid lettere. Det er mulig å bygge på hverandres arbeid [...] tillit åpner handlingsrom for tillitsgiveren som ellers ikke ville ha eksistert» (Grimen, 2013, s. 75). Grimen (2013) skriver også at «tillit reduserer kompleksitet» (Grimen, 2013, s. 75). Det Grimen (2013) fremhever om at tillit åpner handlingsrommet er et av hovedpremissene for å

benytte tillit som begrep i en oppgave om samarbeid, der jeg som nevnt over forsøker å belyse, på bakgrunn av empiri fra intervjuene mine, at tillit som skapes av enkeltpersoner har positiv effekt på tillit til hele organisasjonen.

Grimen (2013) diskuterer videre med Hardin om vi kan ha tillit til institusjoner og jeg trekker også inn denne diskusjonen i kapittel 8. Grimen (2013) spør om vi kan ha tillit til en institusjon vi ikke kjenner: «Til grunn for tillit til institusjoner ligger en blanding av prediktive og normative forventninger, det vil si en blanding av kunnskap og krav som sees i som legitime. Det er ikke så ulikt tillit til personer» (Grimen, 2013, s. 112). Grimen (2013) skriver også om tillit *fra* samfunnet til institusjoner ved at «et kjennetegn ved moderne samfunn er organisasjoner som vil redusere tillitsgivernes usikkerhet» (Grimen, 2013, s. 129). Han eksemplifiserer dette med bankinstitusjoner og skriver at «uten slike institusjoner ville mye samhandling mellom fremmede neppe ha vært mulig» (Grimen, 2013, s. 129).

Tillit og organisatorisk kompleksitet

I avsnitt 8.1.2 trekker jeg inn Tom E. Julsrud (2018) og boken *Organisatorisk tillit - grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Julsrud (2018) skriver om *organisatorisk kompleksitet* og de tre hovedformene han kategoriserer organisasjoner inn i: *hierarki*, *marked* og *klan* (Julsrud, 2018, s. 36). «*Hierarkisk styring* er en måte å organisere arbeid på der regler og arbeidsdeling er etablert innenfor et predefinert skjema over ansvar og oppgaver [...] oppgavene er standardiserte og basert på fastsatte regler og bestemmelser» (Julsrud, 2018, s. 37). «*Markeder* er en måte å koordinere og organisere aktiviteter på som baserer seg på andre prinsipper enn hierarkiene. I en ny-klassisistisk versjon innebærer dette at bedrifter innenfor et gitt område øker sin profitt ved å tilby varer for en populasjon av potensielle interessenter, altså et marked (Julsrud, 2018, s. 38). «*Klanbasert* organisering atskiller seg fra hierarkier og markeder ved at de i liten grad følger formaliserte regler eller er styrt av priser eller konkurranseprinsipper. Oppgaver løses ved at en gruppe personer deler visse felles verdier og normer, som angir hvordan en skal tenke og handle [...] i en klanorganisasjon er det de uformelle sosiale relasjonene som har betydning for hvordan ting blir gjort (Julsrud, 2018, s. 38).

Julsrud (2018) påpeker videre det han beskriver som *koordinering* og *hybridisering* (Julsrud, 2018, s. 40). «En kategorisering av vår tids organisasjoner i forhold til disse grove betegnelse er som regel upresist, ettersom de ofte opererer i kombinasjoner [...] Det er derfor mer presist å se dette som ulike tyngdepunkt, som vil variere over tid og mellom kulturer (Julsrud, 2018, s. 40).

Julsrud (2018) skriver om *tillit som relasjoner og nettverk* og peker her på hvilke typer relasjoner som finnes innenfor et nettverk og siterer videre Granovetter (1973) og hans to begreper innen nettverksteori: *svake og sterke bånd* (Granovetter, 1973, sitert i Julsrud, 2018, s. 79). «Tillit anses gjerne som en kvalitet ved sterke bånd, men tillitsrelasjoner kan også oppstå mellom personer som ikke er godt kjent på forhånd, og sterke bånd behøver heller ikke å være preget av tillit» (Julsrud, 2018, s. 80). Julsrud (2018) skriver videre om formelle og uformelle relasjoner:

I organisasjonsstudier trekkes det ofte et skille mellom *formelle og uformelle relasjoner*, der den førstnevnte typen viser til hvem som ifølge arbeidsinstruksene skal kommunisere sammen og som regel også hvilken posisjon aktørene har til hverandre [...] En lang rekke nettverksanalyser i organisasjoner har vist hvordan nettverkene av uformelle relasjoner ofte er viktige for å forstå organisasjoner, og tillit følger nok oftere de uformelle enn de formelle forbindelsene [...] De uformelle nettverkene utgjør på mange vis en «skyggeorganisasjon» som opererer innenfor de formelle strukturene (Cross et al., 2001 og Krackhardt & Hanson, 1993, sitert i Julsrud, 2018, s. 80).

Til slutt om Julsrud (2018) løfter jeg frem hvordan han beskriver institusjonell tillit slik:

Det norske og nordiske arbeidslivet løftes ofte frem som eksempler på områder med høy grad av institusjonell tillit [...] Dette rammeverket har over tid bidratt til å stabilisere relasjonene mellom presumptivt ulike interesser og skapt en forståelse for visse overordnede interesser [...] Det institusjonelle miljøet representerer et rammeverk som først og fremst muliggjør en strategisk form for tillit, der de berørte partene ser nytten av samarbeid. Denne typen institusjonelle miljøer kan virke direkte inn på hvordan relasjoner mellom ledere og ansatte er i enkelte virksomheter (Julsrud, 2018, s. 105).

5.1.5 Formelle og uformelle organisasjoner

Tilbake til Christensen et al. (2020) skriver han også om formelle og uformelle normer i organisasjoner, eller formelle og uformelle organisasjoner. Om det formelle skriver Christensen et al. (2020) at «det kan skilles mellom formelle og uformelle normer. Formelle er gjerne nedfelt i organisasjonskart [...] slike strukturelle trekk har en sentral plass i det instrumentelle perspektivet» (Christensen et al, 2020, s. 27). Videre skriver Christensen et al. (2020) om de uformelle normene at «uformelle normer og verdier er nedfelt i etablerte

tradisjoner og organisasjonskulturer som organisasjonsmedlemmene tilegner seg eller internaliserer gjennom erfaring og daglig arbeid sammen med kolleger» (Christensen et al, 2020, s. 27). Christensen et al. (2020) skriver at boken er «forankret i en tradisjon av teoretisk orienterte og empirisk baserte studier av beslutningsatferd i formelle (offentlige) organisasjoner, som generelt viser at de rent instrumentelt rasjonelle og økonomisk orienterte beslutningsmodellene har begrenset bruksområde» (Christensen et al, 2020, s. 28). Med det som utgangspunkt, og Christensen et al. (2020) sin forståelse av det formelle og uformelle, dannes grunnlaget for å diskutere mekanismene jeg tematiserer både i kontekst av det formelle og uformelle, men med vekt på det uformelle. Dette er nok et av hovedpoengene jeg forsøker å belyse, at det som skapes i tillitsbaserte relasjoner mellom de *uformelle* organisasjonene og i de *uformelle møtene* er offentlig innovasjon og samarbeid.

5.1.6 Samstyring

Oppgaven drøfter *samstyring* med utgangspunkt i Røiseland & Vabo (2016) og boken *Styring og samstyring – governance på norsk*. Røiseland & Vabo (2016) definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvor offentlig og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening. Samstyring henspiller dermed på at ulike aktører samarbeider, og at dette samarbeidet har relevans for offentlig styring» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 21). Videre skriver Røiseland & Vabo (2016) at «samstyring finner sted gjennom strukturer hvor ulike, men (mer eller mindre) likeverdige aktører samhandler i forbindelse med en eller annen oppgave [...] Definisjonen av samstyring er vid, og den omfatter både vertikale og horisontale relasjoner» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22). Røiseland & Vabo (2016) skildrer her samtidig en relevant distinksjon mellom begrepene samarbeid, samstyring, samhandling og samskaping.

Det denne oppgaven forsøker å belyse er nettopp relasjonen mellom eierkommuner og kommunale avfallsselskap og hvordan disse aktørene kan samstyre i offentlig styring – i samarbeid med hverandre. Røiseland & Vabo (2016) skriver om nettverk når de siterer Sørensen og Torfing slik:

Den europeiske tradisjonen gjenspeiles godt i en mye brukt definisjon av styringsnettverk, som ble lansert av de danske forskerne Eva Sørensen og Jacob Torfing. Ifølge deres definisjon er styringsnettverk «horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er

selvregulerende innen visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring (Sørensen & Torfing sitert i Vabo & Røiseland, 2012, s. 25).

Videre beskriver Røiseland & Vabo (2016) *samstyringens* paradoks slik:

Men samstyring kan også være en problematisk styringsform. Samstyring skjer gjennom strukturer hvor ulike, men mer eller mindre likeverdige aktører er gjensidig avhengige av hverandre. Det innebærer at denne styringsformen gjerne kommer til kort i konfliktfylte situasjoner, i situasjoner der makt og innflytelse står på spill, og i situasjoner der aktørene ikke opplever gjensidig nytte av å styre sammen. Dette kan beskrives som samstyringens paradoks [...] Samstyring er med andre ord ikke åpenbart effektivt og brukbart for å løse kompliserte problemer (Røiseland & Vabo, 2016, s. 36).

Til slutt i drøftingen om samstyring benytter jeg også det Røiseland & Vabo (2016) beskriver som *styring av samstyring* som de definerer slik: «I den grad samstyring formaliseres i en organisasjon, vil mulighetene for ex ante-styring åpenbart være størst. Nettverk har, per definisjon, flytende grenser og vil ofte være mer avhengig av styring gjennom involvering underveis. Denne forskjellen er typisk, men ikke absolutt. Også nettverk kan etableres på grunnlag av formelle politiske vedtak, med klare mål og en definert struktur» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 69).

5.2 Innovasjonsteori

5.2.1 Oversettelse – to tilnærminger

Røhnebæk & Lauritzen (2020) skiller mellom to varianter av oversettelsesteori i boken til Ringholm (2020), *Innovasjon møter kommune*. Kort oppsummert skriver Røhnebæk & Lauritzen (2020) om ANT-tradisjonen (aktør-nettverksteori) som «kunsten å overbevise» og om translasjonsteori eller skandinavisk nyinsitusalisme som «kunsten å overføre» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 203). De to teoriene krever ytterligere introduksjon, men jeg vil klargjøre et poeng som årsaken til at jeg velger å belyse begge, men likevel basere hovedvekten av drøftingen på skandinavisk nyinsitusalisme og Røvik (2007) sin oversettelse- og translasjonsteori, men mer om det om litt.

Røhnebæk & Lauritzen (2020) avslutter sitt kapittel med å si «Innsikter og begreper fra de to retningene kan med fordel kombineres og sees i sammenheng i studier av kommunal innovasjon. Bevissthet om at spredning av innovasjoner innebærer evnen til å overtale, så vel

som å overføre og omforme, er verdifull i arbeidet med å drive innovasjonsprosesser i kommunal sektor» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 207).

Oversettelse som fenomen handler om «gjengivelse eller fortolkning av mening i en tekst eller et utsagn fra et annet språk» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 207), eller «forenklet kan man si at [...] oversettelsesteorien handler om hva organisasjoner kan gjøre med oppskrifter» (Christensen, 2020, s. 93). En oversettelse er nært knyttet til begrepet «diffusjon» som betyr «stoffers egentransport» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 194). Videre skriver Røhnebæk & Lauritzen (2020) at Bruno Latour & Michel Callon «regnes som to av grunnleggerne av ANT [...] innenfor ANT-tradisjonen brukes oversettelsesbegrepet som inngang for å belyse hvordan nyskaping skjer gjennom makt- og interessekamper. Man kan si at oversettelse i denne tradisjonen handler om å overtale og overbevise» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 195). Med mitt utgangspunkt for å skrive denne oppgaven kunne jeg vært «fristet» til å redusere drøftingen til å handle om ANT-tradisjonen, men likt som Røhnebæk & Lauritzen (2020) skriver ser jeg at det vil være relevant å bevege drøftingen over i Røvik (2007) sin translasjonsteori og skandinavisk nyinsitusalisme.

Om Røvik skriver Røhnebæk & Lauritzen (2020) at han «ser translasjon som et samspill mellom kontekstualisering og dekontekstualisering. Dekontekstualisering handler om å abstrahere og representere en praksis fra en gitt kontekst, slik at den gjøres overførbar til annen kontekst [...] Kontekstualisering handler om prosessene der en representasjon tas inn i en ny lokal kontekst. Dette forutsetter forståelse for den opprinnelige løsningen eller praksisen som introduseres, og ikke mint sensitivitet og innsikt i den konteksten som den introduseres i» (Røhnebæk & Lauritzen, 2020, s. 197).

I det følgende vil jeg derfor redegjøre for translasjonsteoriene til Røvik (2007).

5.2.2 Translasjoner: Dekontekstualisering

Om Translasjoner skriver Røvik (2007) at «vi anvender det som en felles betegnelse på tilfeller der en praksis og/eller en allerede språksatt idé identifiseres i bestemte organisasjoner og/eller i felt, og forsøkes tatt ut av denne sammenhengen og omformet, ofte med det formål å bli overført til andre organisasjoner» (Røvik, 2007, s. 260). Røvik (2007) skiller mellom *dekontekstualisering* og *kontekstualisering* ettersom han skriver at «fordi dette er prosesser som i praksis ofte blir gjennomført av ulike aktørgrupper og ofte også ukoordinert i tid og rom» (Røvik, 2007, s. 293). Dekontekstualisering kommer derfor «først» og deretter vil kontekstualisering skje i form av at «noe» blir tatt ut av konteksten det opprinnelig eksisterte

i, og deretter satt inn i en ny kontekst. Begrepene er slik ikke bare forklarende om selve fenomenet, men bidrar også til å «tidfeste» prosessene.

Løsrivelse, utbringere og dekontekstualiseringens arenaer

For drøftingen i kapittel 8 er det nødvendig å introdusere to begreper til fra Røvik (2007) som er viktige for å forstå oversettelse. Røvik (2007) skriver at «løsrivelse er et viktig aspekt ved både dekontekstualisering og kunnskapsoverføring» (Røvik, 2007, s. 261). Løsrivelse handler om at det som skal oversettes eller overføres, enten det er fysiske objekter i form av personer, eller ideer i form av intellektuell kunnskap møter en grunnleggende utfordring, ettersom det er krevende å hente ut og overføre en praksis eller lignende til å bli en idé i en annen organisasjon (Røvik, 2007, s. 262).

Videre skriver Røvik (2007) om *praksisens kompleksitet* og at «muligheten for å oversette en praksis til en dekkende idémessig representasjon» avhenger av «praksisfeltets kompleksitet» (Røvik, 2007, s. 263). Om uthenting skriver Røvik (2007) at begrepet «brukes her som felles betegnelse på tilfeller der aktører som skal oversette og overføre en praksis, kommer fra utsiden» (Røvik, 2007, s. 265). Jeg fokuserer i drøftingen på at det er aktørene *innad* i organisasjonen som er oversetteren, og *utbringning* er derfor et mer treffende begrep på det jeg ønsker å beskrive i drøftingen. Med utbringning mener Røvik (2007) at «en eller flere aktører med erfaring fra en bestemt praksis i en bestemt organisasjon, gjennom foredrag, presentasjoner etc. formidler praksisen på arenaer utenfor organisasjonen» (Røvik, 2007, s. 270). Røvik (2007) introduserer slik begrepene *uthenting* og *utbringning* for å forstå dekontekstualisering, som selve utbringingsprosessen. Som en forlengelse av begrepet utbringere skriver Røvik (2007) om det han kaller for utbringernes translørkompetanse:

Fokus rettes nå mot de som innehar disse nøkkelrollene som oversettere av praksiser til idémessige representasjoner [...] Deres translørkompetanse må derfor generelt antas å bestå i en kombinasjon av på den ene side kunnskap om vertsorganisasjonen og praksisen, og på den annen side evne til å lage idémessige representasjoner, samt å kunne formidle dette til ulike grupper av organisasjonseksterne interessenter (Røvik, 2007, s. 281).

Røvik (2007) skriver videre om translørkompetanse at «den dugende oversetteren av organisasjonsideer er en som må ha inngående kjennskap til det som skal overføres og oversettes, samt om så vel konteksten det skal oversettes fra som til. I tillegg må oversetteren besitte kunnskap om oversettelsesprosesser, dvs. ha innsikt i hvordan man best kan gå frem

når man henter ut «noe» fra en kontekst, samt hvordan man introduserer og materialiserer det i en annen kontekst» (Røvik, 2007, s. 326).

Røvik (2007) skriver om dekontekstualiseringens arenaer og sier at «i vår sammenheng er derfor «arena» en felles betegnelse på mer eller mindre regelmessig arrangerte møter, konferanser, seminarer, kurs eller studier; de er ofte uformet som informasjons-, opplærings – og/eller utviklingstiltak overfor ulike grupper» (Røvik, 2007, s. 285).

Dekontekstualiseringskompetanse og rekontekstualiseringskompetanse

Om *dekontekstualiseringskompetanse* skriver Røvik (2007) at oversetteren har «evne til å identifisere godt fungerende praksiser i andre organisasjoner og til å lage idémessige representasjoner (for eksempel i form av muntlige og skriftlige fremstillinger) som fanger inn og gir en dekkende beskrivelse av den praksis/de praksiser man ønsker å overføre og oversette (for eksempel strukturer, teknologi, prosedyrer, rutiner, den menneskelige faktor, samt samvirkningen av disse faktorene i utførelsen av praksisen)» (Røvik, 2007, s. 327).

Om *rekontekstualiseringskompetanse* skriver Røvik (2007) at det «i liten grad bør legges opp til en akademisk-teoretisk motivert jakt», men forklarer begrepet slik: «I mange tilfeller forholder organisasjoner som skal forandre og forbedre seg, slett ikke direkte til konkrete praksiser i andre organisasjoner, men derimot til populære og abstrakte ideer eller oppskrifter som sirkulerer i samtiden og som søkes implementert» (Røvik, 2007, s. 327). Røvik (2007) skriver videre at «en mulig strategi for den adopterende organisasjonen med dens translatører i tilfeller der man står overfor ideer med såpass uklar historie og kontekstilknytning, kan være å forsøke å *rekontekstualisere* ideen [...] Rekontekstualisering innebærer altså blant annet at man forsøker å re lokaliserer ideen til andre bestemte organisasjoner og til bestemte kontekster» (Røvik, 2007, s. 328).

Kryssfunksjonelle team

Røvik (2007) omtaler *kryssfunksjonelle team* som «en gruppe satt sammen av eksperter fra ulike funksjonelle enheter som har som oppgave å ha fokus på den horisontale verdiskapningsprosessen og blant annet sørge for at den ikke forsinkes under passeringen av vertikale grenser» (Røvik, 2007, s. 189).

5.2.3 Translasjoner: Kontekstualisering

Om *kontekstualisering* skriver Røvik (2007) at «ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny

organisatorisk kontekst. Når en idé «reiser inn» i et bestemt felt (en sektor) eller en organisasjon, kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst» (Røvik, 2007, s. 293).

Kontekstualiseringens arenaer

Røvik (2007) forklarer kontekstualiseringens arenaer med at det er mange aktører og arenaer og videre at disse blir «usynlige» *utviklingsarenaer* (Røvik, 2007, s. 295). For å forstå kontekstualiseringens arenaer introduserer Røvik (2007) *den hierarkiske oversettelseskjeden* og fem sammenkjedede argumenter og antakelser: *top-down-orientering, problembetingent søking etter løsninger, begrenset frihet til oversettelse, stimulus-respons-basert sekvensialitet og fra det abstrakte til det konkrete* (Røvik, 2007, s. 295). Han skriver videre at «i forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden er det en implisitt antakelse at oversettelsesarenaene er ordinære organisatoriske enheter som er vertikalt ordnet i forhold til hverandre i den formelle styringslinjen» (Røvik, 2007, s. 295), og det er her de omtalte *utviklingsarenaene* kan bli usynlige, som han skriver:

Det kommer dels av at det er arenaer som vanligvis mangler formell myndighet i forhold til de organisasjonene deltakerne kommer fra [...] Ikke sjelden er utviklingsarenaer konstituert av nettverk av særlig interesserte fagfolk som på mer eller mindre frivillig basis regelmessig holder konferanser, seminarer etc. Men slike arenaer er likevel ofte viktige idébærere, oversettelsesarenaer og, ikke minst, viktige «inntaksporter» for ideer og konsepter til moderne organisasjoner (Røvik, 2007, s. 296).

5.2.4 Innovasjonssystemer

Drøftingen av temaet *tilretteleggere for bærekraft* baserer seg på boken til Myklebø (2023), *Innovasjon – en innføring* og kapitlene til Nilsen (2023) og Hauge (2023).

Systemisk perspektiv

Nilsen (2023) skriver at «å ha et systemisk perspektiv på innovasjon innebærer en forståelse av at flere aktører og forhold spiller sammen i utvikling av et nytt produkt eller en ny tjeneste i et marked» (Nilsen, 2023, s. 33). Nilsen (2023) skriver videre at «et innovasjonssystem er et sett av teorier om forhold som fremmer og hemmer innovasjonsaktivitet og vekst i næringslivet og offentlig sektor innad i en region eller et land (Edquist, 1997, sitert i Nilsen, 2023, s. 32). Videre skriver Nilsen (2023) at det ikke finnes «en omforent forståelse av innovasjonssystem, men heller flere ulike definisjoner [...] Litteraturen om innovasjonssystem har sin opprinnelse fra evolusjonær økonomisk teori som setter søkelys på at økonomisk aktivitet og innovasjon er nedfelt i historiske utviklingsløp og samfunnsmessige

etablerte strukturer (Boschma & Frenken, 2011, sitert i Nilsen, 2023, s. 33-34). Nilsen (2023) definerer kjernen i et innovasjonssystem slik: «Interaksjon mellom bedrifter, universiteter, politikktutformere og interessenter skaper positive utfall som er viktig for innovasjonsprosessen, men som er vanskelig å skape av aktører på egenhånd (Binz & Truffer, 2017, s. 1285, sitert i Nilsen, 2023, s. 36).

Entreprenøriell kultur

Nilsen (2023) skriver at fra et evolusjonært ståsted innebærer det «at historien til en region eller en sektor er viktig for å forstå de fremtidige valgene som tas av bedriften i regionen [...] et eksempel på det kan være en region med tydelig *entreprenøriell kultur* [...] en slik kollektiv kultur er ofte nedfelt i etablerte institusjonelle praksiser som gir føringer for fremtidig handling. Vi skiller gjerne mellom formelle og uformelle institusjoner» (Nilsen, 2023, s. 34). Jeg trekker frem dette for å vise at også Nilsen (2023) er opptatt av det som skjer i de uformelle institusjonene. Videre skriver Nilsen (2023) dette med at andre aktører og enkeltpersoner ikke trenger å ivareta denne «igangsetter»-rollen selv: «Dersom vi sammenligner med steder hvor offentlige arbeidsplasser, tunge statlige aktører og offentlig sektor er en viktig sysselsetter, vil hovedregelen og kulturen ha et preg av at aktører og enkeltpersoner ikke selv behøver å ivareta denne rollen» (Nilsen, 2023, s. 35).

Systemtilnærminger

Avslutningsvis i dette avsnittet vil jeg trekke frem de tre ulike systemtilnærmingene til innovasjon som Nilsen (2023) beskriver; territorielle, sektorielle og teknologiske innovasjonssystemer. Drøftingen tar utgangspunkt i det *territorielle* og videre det *regionale* i det Nilsen (2023) fremhever som det «etablerte hovedskillet i innovasjonslitteraturen»; nasjonale og regionale innovasjonssystemer (Nilsen, 2023, s. 37). «Teorien om regionale innovasjonssystemer (RIS) vektlegger at geografisk, sosial og høy kognitiv nærhet (at folk tenker noenlunde likt) påvirker samhandling mellom aktører» (Nilsen, 2023, s. 37). Nilsen (2023) skriver videre at «i teorien om RIS vektlegges det en kompleks flyt av kunnskapsutveksling og læringsprosesser mellom delsystemene. Denne flyten foregår i nettverk, og det er forhold eller faktorer i nettverkene mellom de tre delsystemene som bidrar til å hindre eller stimulere innovasjon (Nilsen, 2023, s. 37). Videre skriver Nilsen (2023) at dette «perspektivet vektlegger tett samhandling innenfor geografiske områder mellom aktører med høy gjensidig tillit. Dette kan bidra til «innlåsing» i etablerte spor som gir mangel på nye impulser. Mangel på nye impulser hemmer nytenkning og dermed innovasjon» (Nilsen, 2023, s. 42).

Taus og erfaringsbasert kunnskap

Nilsen (2023) skriver at man «skiller i innovasjonslitteraturen mellom eksplisitt og taus kunnskap i arbeid med innovasjon (Howells, 2002, sitert i Nilsen, 2023, s. 42). Videre skriver Nilsen (2023) at «Forskning om regionale innovasjonsprosesser i Norge viser at den tause kunnskapen i innovasjonsprosjekter og bedrifter er svært kontekstavhengig. Det innebærer i all hovedsak at den tause kunnskapen er knyttet til enkeltpersoner. Kunnskapen som er viktig for utvikling av nye prosesser, tjenester og produkter er praktisert og forankret i nøkkelpersoner på ulike nivåer i bedrifter og organisasjoner» (Nilsen, 2023, s. 42).

Nilsen (2023) skriver at «Den andre tilnærmingen bygger på erfaringsbasert kunnskap, samhandling mellom kunder og leverandører og samarbeidsprosesser i formelle og uformelle kontekster. Ved hjelp av interaksjon med aktører i geografisk nærhet fremheves rollen til erfaringsbasert og taus kunnskap og samarbeid som en hovedmekanisme for innovativ aktivitet» (Nilsen, 2023, s. 43). Disse to tilnærmingene vil jeg belyse i avsnitt 8.4.2.

5.2.5 Den tredje generasjonen innovasjonspolitik

Hauge (2023) skriver at «Innovasjonspolitikens *tredje generasjon* bygger på den systemiske forståelsen av innovasjon, men har mål om at innovasjonene skal bedre bærekraften hos den enkelte bedrift eller hele regioner» (Hauge, 2023, s. 97). Helt til slutt i kapittel 8 legger jeg dette perspektivet til grunn og drøfter de kommunale avfallsselskapene som tilretteleggere for bærekraft i lys av det Hauge (2023) beskriver som den nye generasjonen innovasjonspolitik «som har til ambisjon å hjelpe overgangen mot et mer bærekraftig samfunn, samt i tillegg inkludere den sosiale dimensjonen av innovasjon» (Hauge, 2023, s. 97). Dette gjør jeg fordi informantene selv beskriver hvordan de kan være et verktøy i omstillingen, men også fordi flere av informantene kommer inn på «den tredelte bunnlinjen» (Hauge, 2023, s. 95).

Hauge (2023) peker på mekanismen i andre generasjon ved at «de ulike aktørene lærer av hverandre gjennom samspill og samarbeid. Det offentlige rolle blir å styrke systemet, og skape de institusjonene og rammeverkene som folk og bedrifter trenger for å være innovative» (Hauge, 2023, s. 97). I forlengelsen av sin beskrivelse av den nye, eller tredje, generasjonen innovasjonspolitik peker Hauge (2023) på det han omtaler som *virkemiddelapparatet* (Hauge, 2023, s. 98). «Det er en felles betegnelse på offentlige institusjoner [...] som skal bidra til å utvikle og bringe frem ideer til et marked. Virkemiddelapparatet får ofte ansvaret for å sette innovasjonspolitikken, og annen politikk, ut i praksis» (Hauge, 2023, s. 98). Det er staten som har dette ansvaret, men har også delegert mye av virkemiddelbruken i Norge til fylkeskommunene og kommunene (Hauge, 2023, s. 98).

5.3 Samfunnsplanleggingsteori

Med en akademisk-teoretisk tilnærming kan planlegging forstås som «et redskap for å skape den gode regionen, den gode byen eller det gode stedet» (Aarsæther et al., 2020, s. 25).

Aarsæther et al. (2020) definerer videre planlegging som «et felles, tverrfaglig prosjekt» der aktørene er gjensidig avhengig av hverandre (Aarsæther et al., 2020, s. 25). Aarsæther et al. (2020) tar i sin bok utgangspunkt i det han omtaler som en *planoptimisme*: «På tross av at vi lever i et meget komplekst samfunn hvor det lokale og globale virker sammen, hvor utviklingsprosesser medfører gjensidig avhengighet mellom ulike aktører, hvor enkelte kausale forbindelser ikke alltid kan identifiseres i de problemene vi står ovenfor [...]

Planoptimismen har imidlertid som forutsetning at planlegging tar utgangspunkt i virkeligheten det planlegges i, og at den evner å kombinere faglige innsikter og kompetanse med demokratiske idealer og en bærekraftig utvikling» (Aarsæther et al., 2020, s. 26). Det er de kausale forbindelsene mellom aktører jeg skal belyse i denne oppgaven, og dermed er det interessant at Aarsæther et al. (2020) trekker frem dette med at disse forbindelsene ikke alltid kan identifiseres.

5.3.1 Partnerskap og styringsnettverk

Jeg baserer ett av mine tema, *partnerskap*, på kapittelet til Ulla Higdem (2015) i boken til Kristiansen et al. (2015), *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati*. Higdem (2015) skriver i kapittelet *Regional planlegging* at «regional planlegging er planlegging som omfatter deler av landet over kommunegrensene, innen et fylke eller over fylkesgrenser (Higdem, 2015, s. 102). Jeg må tydeliggjøre et aspekt allerede her. Denne oppgaven handler ikke om regional planlegging, men i søken etter teori som kan knytte det empirien min sier om aktørenes planleggingsbehov på tvers av kommunegrensene – og kanskje aller viktigst – på tvers av organisasjoner, horisontalt – så virker Higdem (2015) og hennes omfattende forklaring av begrepene partnerskap og styringsnettverk å være svært relevant. Jeg benytter derfor Higdem (2015) i drøftingen om hvordan kommunale avfallsselskap og eierkommuner kan utarbeide felles planer og strategier, normer og veiledere.

Regionale aktører som samarbeider om regional planstrategi og regional plan er blant annet fylkeskommunen, fylkesmannen, kommuner, organisasjoner, institusjoner, offentlige foretak osv. (Higdem, 2015, s. 113). Videre skriver Higdem (2015) at «kommunene har en sentral rolle i det regionale strategi- og planarbeidet ved at de både er selvstendige aktører med egne politiske beslutningsorganer, men også fordi de er et vesentlig gjennomføringsledd både for nasjonal og regional politikk» (Higdem, 2015, s. 113).

Et viktig prinsipp som jeg kommer til å belyse senere er det Higdem (2015) skriver om utfordringer knyttet til det hun omtaler som «armlengdes avstand. Higdem (2015) skriver at «Utfordringen knyttet til offentlig sektors aktører er altså at den tradisjonelle hierarkiske styringen og myndigheten til å samordne forsvinner der vi har en armlengdes avstand mellom foretak og virksomheter. Disse har egne styringsformer og står ikke i et direkte over- eller underordnet forhold til lokale eller regionale myndigheter» (Higdem, 2015, s. 115). Et annet viktig poeng å avklare her er at kommunale avfallsselskaper står i et avklart underordnet forhold til sine eierkommuner, men når det gjelder samarbeid blant annet i planleggingssituasjoner vil de ulike aktørenes syn, kunnskap og erfaring til å planlegge renovasjon- og avfallsinfrastruktur kunne stå i en spenningsrelasjon. Dette vil jeg drøfte og vise hvordan Higdem (2015) kan bidra til å belyse denne kompleksiteten: «vi har sett at aktørkartet over de som skal samhandle i strategiutvikling og planlegging, er sammensatt og komplekst på regionalt nivå. Offentlig sektor har siden 1990-tallet bidratt til å øke kompleksiteten gjennom endrede geografiske innretninger og fristilte virksomheter, noe som er kalt nyfragmentering» (Røiseland & Vabo, 2008, sitert i Higdem, 2015, s. 115). Videre skriver Higdem (2015) at:

Disse har egne styringsformer og står ikke i et direkte over- eller underordnet forhold til lokale eller regionale myndigheter. De er derimot autonome enheter som ikke kan instrueres i planleggingssammenheng [...] I denne sammensatte regionale virkeligheten må koordinering og samordning som forplikter aktørene, skje gjennom frivillige løsninger mellom likeverdige parter. Partene er likeverdige nettopp fordi de ikke står i et over-underordningsforhold til hverandre [...] For å gjennomføre et planarbeid med autonome aktører slik at aktørene inngår i et forpliktende samarbeid om planlegging og gjennomføring, er *partnerskap* en foretrukket koordineringsform. Partnerskap brer seg i samhandlingen mellom ulike typer av offentlige aktører og mellom offentlige og private aktører (Higdem, 2015, s. 115).

5.3.2 Instrumentell planlegging

For å forklare de andre planleggingsperspektivene introduserer jeg kort *instrumentell planlegging*. Instrumentell planlegging går ut på at planleggingen er ekspertdrevet ved at man bruker «fakta og evidensbasert kunnskap om sammenhenger mellom årsak og virkning for å velge middel som gir god måloppnåelse» (Aarsæther et al., 2020, s. 249). For å forklare instrumentell planlegging illustrerer Aarsæther et al. (2020) til naturvitenskapelige tilnærminger der instrumentell rasjonalitet er gjennomsyrende (Aarsæther et al., 2020, s. 249).

Den rasjonelle instrumentelle planleggingen domineres av en *ekspertise* i form av planleggere og andre eksperter som for eksempel leger og ingeniører som jobber ut ifra en årsak-virkningstradisjon, der planlegging kun fungerer som en forberedelse av vedtak (Aarsæther et al., 2020, s. 249). En ekspertdrevet instrumentell kunnskap er høyt verdsatt i moderne samfunn, men selve implementeringen er ikke en del av planleggingen og dette gir ekspertisen for mye *makt* ved at både de som skal vedta og gjennomføre planene blir pasifiserte (Aarsæther et al., 2020, s. 249).

5.3.3 Kommunikativ planlegging

Aarsæther et al. (2020) oppsummerer kommunikativ planlegging som en *prosess* der «Formålet med planleggingen blir da endret fra en samordnet plan som et *produkt* til planlegging som en meningsdannende prosess med vekt på bred deltakelse og omfattende læring [...] planlegging blir en og samme prosess og aktørene sin samskaping blir gjort legitim gjennom selve prosessen» (Aarsæther et al., 2020, s. 250). Aarsæther et al. (2020) skriver videre at planleggeren får en endret rolle ved at rollen går fra å være ekspert som *gir svar* til å bli prosesslederen som *stiller spørsmål* (Aarsæther et al., 2020, s. 250).

Kommunikativ planlegging står derfor i kontrast til instrumentell planlegging. I kommunikativ planlegging blir planlegging og handling «en og samme prosess, og aktørene sin samskaping blir gjort legitim gjennom selve prosessen» (Aarsæther et al., 2020, s. 250). Aarsæther et al. (2020) understreker dette poenget ved at «i tråd med dette endrer planleggerrollen seg fra å være ekspert som gir svar, til å være prosesslederen som stiller spørsmål for å stimulere til refleksjon hos deltakerne i prosessen» (Aarsæther et al., 2020, s. 250).

5.3.4 Samarbeidsdrevet planlegging

Samarbeidsdrevet eller kollaborativ planlegging forklares av Amdam (2020) slik: «Kollaborativ planlegging handlar om å engasjere seg saman med andre medlemmer i eit fellesskap som saman lærer og utviklar seg til å utnytte informasjon og til å handtere konflikhtar. Slike prosessar handlar ikkje berre om å finne nye måtar for å kome vidare på, men også om å bygge aksept, legitimitet og kapasitet til å handtere nye utfordringar» (Amdam, 2020, s. 254). Videre skriver Amdam (2020) at «Denne forma for planlegging føreset at aktørane i situasjonar der ansvarsdelinga i utgangspunktet er uklar, forstår at dei er gjensidig avhengige av kvarandre, at dei har tillit til kvarandre, og at dei kan samarbeide som likeverdige aktørar» (Amdam, 2020, s. 254).

Aarsæther et al. (2020) og Amdam & Veggeland (2011) frem den kjente planteoretikeren Patsy Healey (1997), og hvordan hun var en pådriver for utviklingen av planteorien og «collaborative planning», eller *samarbeidsdrevet planlegging*. «Kommunikativ og kollaborativ planlegging har mange felles kjennetegn; den første er mer teoretisk orientert, den andre mer orientert mot reelle problem og mot hvordan omsette teorien i praksis» skriver (Aarsæther et al., 2020, s. 254). Videre forklarer Aarsæther et al. (2020) at i kollaborativ planlegging trenger det ikke å finnes kun en løsning, men mange løsninger som er bedre enn «en lite tilfredsstillende status quo-tilstand» (Aarsæther et al., 2020, s. 254).

Kompleksitet

Amdam & Veggeland (2011) knytter i tillegg kompleksitet opp mot samarbeidsdrevet planlegging ved at i det de omtaler som «stor kompleksitet» finnes det to veier «ut av kaos» (Christensen, 1985, sitert i Amdam & Veggeland, 2011, s. 174). Den «ene veien» er instrumentell ved at kompleksiteten reduseres til noe som er håndterbart og den «andre veien» er samarbeidsdrevet ved at «for å utvikle enighet om mål og/eller handling er aktørene og deres nettverker viktigst» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 174). Videre påpeker Amdam & Veggeland (2011) at «systemet kan ikke deles opp og reduseres til mindre biter uten å miste egenskaper. Komplekse systemer er uoppløselige, de er «åpne», dynamiske og ikke-lineære, det vil si at små endringer kan få store konsekvenser og motsatt [...] Dette står i motsetning til «lukkede» systemer, for eksempel et fly eller en fabrikk, systemer man helt klart kan avgrense (Nilsson & Uhlin, 2002 sitert i Amdam og & Veggeland, 2011, s. 64).

Amdam & Veggeland (2011) skriver også at i komplekse situasjoner er de kommunikative utfordringene størst og siterer videre Innes & Boorer (2010) og deres tre hovedelementer: Felles læring og oppgaveløsning, prosessorganisering bygget på kravene til kommunikativ handling og systemendring (Amdam & Veggeland, 2011, s. 174). Videre siterer Amdam & Veggeland (2011) Innes & Boorer (2010) på tre «basale krav» som må være oppfylt for at samarbeidsdrevne prosesser skal kunne fungere: full diversitet i interesser, gjensidige interesser og ansikt-til-ansikt-dialog (Innes & Boorer, 2010, sitert i Amdam & Veggeland, 2011, s. 175). Amdam & Veggeland (2011) skriver også om hvordan man kan redusere kompleksiteten gjennom organisering der aktørene samtaler, bygger tillit – i nettverk (Amdam & Veggeland, 2011, s. 65). Også her går «systemendring» igjen i ett av tre hovedelementer.

Kollektiv kapasitet og prosessuell legitimitet

Amdam (2020) skriver at «Leiarane og planleggarane i slik samarbeidande planlegging kan ikkje kommandere andre, men kan gjennom å skape vilkår for å bringe organisasjonar og

aktørar saman hjelpe dei til å bygge kollektiv kapasitet og til å lære slik at dei kan erkjenne situasjonen og fremje ny praksis» (Amdam, 2020, s. 254). Om samarbeidsdrevet planlegging i praksis skriver Amdam (2020) om sin planmodell med fire elementer «som er kjeda saman, og prosessen er avhengig av alle elementa for at han skal fungere legitimerande» (Amdam, 2020, s. 261). De fire elementene er institusjonell planlegging, strategisk planlegging, taktisk planlegging og operativ planlegging. Videre skriver Amdam (2020) at modellen kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet: «Det vi her kallar institusjonell planlegging, har stort innslag av instrumentell planlegging, fordi denne planlegginga handlar om å tolke lover, regelverk og andre pålegg, og å gjere det til overordna rammer for kommunens politikk [...] I den strategiske planlegginga er den kommunikative planlegginga dominerande, og i den operative planlegginga er den instrumentelle planlegginga dominerande med si vektlegging av fakta- og kausalkunnskap» (Amdam, 2020, s. 264). Amdam (2020) skriver vidare om den taktiske planleggingen at den ofte blir en «møteplass der argument basert på visjonar og draumar står mot argument basert på kostnadsrasjonalitet. Oppsummert kan ein seie at dersom ein legg institusjonsbygging og legitimeringsteori til grunn for prosessar etter plan- og bygningslova, så trer eit behov for å kombinere instrumentell og kommunikativ rasjonalitet fram» (Amdam, 2020, s. 264).

I en slik planleggingssituasjon sier Amdam (2020) at «Den kommunikative planlegginga baserer seg hovudsakleg på prosessuell legitimitet. Det vil seie at det er planprosessen som skal gi den planleggande eininga og planen legitimitet gjennom aksept, forankring, oppslutning og deltaking (Amdam, 2020, s. 264). Amdam (2020) sier vidare at:

Vilkåra for kommunar, fylke og stat til å drive instrumentell samordna samfunnsplanlegging er difor svekka, og behovet for ei kommunikativ og samskapande planlegging har auka. Dersom planlegginga i denne nye situasjonen skal ha ein funksjon, må kommunar samarbeide internt og eksternt med andre aktørar om å legitimere planane sine. Aktørane må erkjenne at dei er likeverdige og gjensidig avhengige av kvarandre for å skape gode løysingar. Kommunikativ og instrumentell rasjonalitet må kombinerast i ein samarbeidsdriven planleggingsprosess der målet er auka samskaping (Amdam, 2020, s. 264).

5.3.5 Innovasjon og planlegging

Et ønske med denne oppgaven er å sy sammen noen av de bærende elementene på masterprogrammet med de tre dimensjonene innovasjon, planlegging og bærekraft. En bok som inspirerte meg tidlig i studieløpet og som har formet hvordan jeg tenker om

samarbeidsdrevet innovasjon mellom kommunale avfallsselskaper og eierkommuner er boken til Aksel Hagen og Ulla Higdem (2020). *Innovation in public planning – Calculate, Communicate and innovate* knytter planlegging og innovasjon sammen og viser hvordan planleggingsteorien kan holde seg relevant ved å legge mer vekt på innovasjon og samarbeid. Ettersom jeg allerede har benyttet Amdam & Veggeland (2011) viser jeg først hvordan de forstår innovativ planlegging, før jeg avslutter med det ferskeste bidraget til Hagen & Higdem (2023) i boken til Myklebø (2023).

Amdam & Veggeland (2011) skriver at «Usikkerheten om kausale sammenhenger blir oppfattet som stor av de innovative aktørene, derfor bygger de på sin egen subjektive forståelse av sammenhenger, ofte utviklet gjennom aktiv læringsfremmende kommunikasjon med andre i tilsvarende situasjoner og gjennom tidligere erfaringer og «praksis [...] Det typiske for innovativ planlegging [...] er at deltakerne har klare verdier og sterke interesser som de vil forsøke å realisere. De har visjoner om fremtiden – forventninger eller frykt – som er selve drivkraften i arbeidet» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160). Om innovativ planlegging sier Amdam & Veggeland (2011) at «innovativ samfunnsplanlegging har derfor mer karakter av kontinuerlig «spill» enn av detaljert forhåndsplanlegging. Men den innovative aktøren har som regel klare intensjoner (mål) med sine aksjoner. Innovativ planlegging forsøker å skape helt nye kategorier av aktiviteter – noe nytt – eller store omveltninger i eksisterende strukturer» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160).

Hagen & Higdem (2020) understreker de to dominerende teoretiske paradigmene innen planlegging; instrumentell og kommunikativ planlegging og det fine med disse to begrepene er at de også går igjen i innovasjonslitteraturen. Hagen & Higdem (2020) skriver at planlegging, «by definition, seeks change» og at innovasjon også krever endring, eller søker endring (Hagen & Higdem, 2020, s. 16). Begge teoretiske rammeverk «seeks change» og det er naturlig å se dem i sammenheng, eller som Hagen (2023) sier til framsikt.no at «så avleverer vi en planteoretisk inngang til og forståelse av innovasjon, dvs. hvordan innovasjon kommer inn i og kan benyttes i planlegging» (Hagen, 2023).

[Innovativ planlegging i boken til Myklebø \(2023\)](#)

Sitatet til Hagen (2023) over danner en fin overgang til introduksjon av kapitlet *Innovativ planlegging* i boken til Myklebø (2023). Jeg starter med å gjengi hva Hagen & Higdem (2023) avslutter innledningskapitlet med: «Vi avslutter med å konkludere med hva innovativ planlegging dreier seg om, med hensyn til planlegging som utløser innovasjon i for eksempel politikktutforming, styringsformer, bærekraftsspørsmål med videre, og som derfor må være

innovativ i sin praksis» (Hagen & Higdem, 2023, s. 66). Jeg forstår og benytter begrepet innovativ planlegging slik som Hagen & Higdem (2023) gjør her, ved å i denne oppgaven forsøke å vise til planleggingen som skjer i partnerskap og styringsnettverk, og at både selve denne horisontale samordningen og produktet samordningen leverer er innovasjon i praksis. Når Hagen & Higdem (2023) skriver om planlegging som utløser innovasjon, er det et av hovedpoengene jeg forsøker å få frem.

Hagen & Higdem (2023) forklarer hvordan de forstår planlegging og hva offentlig planlegging er, blant annet som en politisk ledet politikktutforming (Hagen & Higdem, 2023, s. 65). Hagen & Higdem (2023) forklarer videre hva planlegging er med at «Planleggingen skal fremme helhetstenkning og -handling ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer» (Hagen & Higdem, 2023, s. 67). Slik planlegging defineres over gir forankring til oppgavens utgangspunkt. Slik har også de kommunale avfallsselskapene en særlig stor interesse av å bli knyttet tettere opp mot samfunnsplanlegging. Samfunnsplanlegging defineres som mandatet til planlegging som å fremme bærekraftig utvikling, blant annet for samfunnet (Hagen & Higdem, 2023, s. 67).

Hagen & Higdem (2023) introduserer innovasjon som den tredje posisjonen i planlegging, og definerer de to andre perspektivene som *kalkuleringsperspektivet* og *kommunikasjonsperspektivet* (Hagen & Higdem, 2023, s. 70). Disse perspektivene er beskrevet tidligere, men Hagen & Higdem (2023) introduserer et nytt begrep når de sier at *endringsagentene* i innovasjonsperspektivet ikke er «de tradisjonelle», men for eksempel staten, offentlig sektor, frivillige organisasjoner osv. (Hagen & Higdem, 2023, s. 77). Det betyr at «ekspertene» er byttet ut med det offentlige selv, og slik henger innovativ planlegging sammen med offentlig innovasjon – og dermed et meget relevant begrep til bruk i drøftingen i denne oppgaven. Særlig når Hagen & Higdem (2023) skriver at «planleggingen må være innovativ for å bidra til ny politikktutforming og nye strategier» (Hagen & Higdem, 2023, s. 78). På mange måter er de aspektene jeg drøfter senere ny politikktutforming, eller i hvert fall ny «policy» på avfallsfeltet. Den endelige forankringen i dette begrepet finner jeg avslutningsvis i kapittelet når Hagen & Higdem (2023) skriver at «definisjonen (av innovativ planlegging) er planlegging som hovedsakelig er opptatt av strategisk, territoriell, samfunnsmessig og samprodusert endring som bryter med etablert praksis [...] Det kan skje gjennom den strategiske samfunnsplanleggingen for bærekraftig utvikling, i samskaping og samarbeid med mange typer av samfunnsaktører» (Hagen & Higdem, 2023, s. 78).

6 Metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for valg av forskningsstrategi og forskningsdesign. Jeg vil beskrive hvordan jeg har gått frem i utvelgelsen av informanter og hvordan jeg gjennomførte intervjuene. Jeg vil også gjøre en vurdering av validitet, reliabilitet og det etiske aspektet om min fremgangsmåte. Metodekapitlet følger i hovedsak Clark et al. (2021) sin bok *Brymans Social research methods* og Svein S. Andersen (2013) sin bok *Casestudier* som var hovedbøkene i faget Metode og vitenskapsteori.

6.1 Forskningsstrategi

Utgangspunktet vi har for å gjennomføre forskning er sammensatt og det finnes like mange begrunnelser og motivasjoner for gjennomføring som det finnes forskning. Det er intet unntak innen de samfunnsvitenskapelige fagene og Clark et al. (2021) starter sitt kapittel om forskningsstrategi med nettopp dette som bakteppe, der de *personlige opplevelsene* (direkte oversatt) fremheves som en «basis for research» (Clark et al., 2021, s. 17). Opplevelse kan omformuleres til motivasjon, og ofte er det slik at «personlig opplevelser motiverer oss og holder oss tro til arbeidet» (Clark et al., 2021, s. 17).

Denne oppgaven er basert på kvalitativ forskningsstrategi da mitt utvalg er lite, og *intervjuformen* er valgt for datainnsamling. Ut ifra oppgavens problemstilling og utvalg ville det for eksempel ikke være naturlig å observere mine informanter.

6.2 Forskningsdesign

Clark et al. (2021) påpeker at å lande på en forskningsstrategi alene ikke kan ta oss særlig langt, og vi trenger å «ta to andre overordnede valg om hvordan resten av undesøkelsen skal se ut» (Clark et al., 2021, s. 39). Det Clark et al. (2021) sikter til her er både *forskningsdesign* og *forskningsmetode*. Videre understreker Clark et al. (2021) at de to ofte blandes. Han skriver at «forskningsmetoder kan assosieres med ulike former for forskningsdesign [...] et forskningsdesign representerer en struktur som guider deg i utførelsen av en forskningsmetode og analysen av dataen som oppstår» (Clark et al., 2021, s. 39). Han skriver videre at «*casestudier* ofte er et design som feilaktig blir referert til som en metode» (Clark et al., 2021, s. 39). Poenget Clark et al. (2021) får frem her er at casestudier ofte involverer både kvantitative og kvalitative metoder (Clark et al., 2021, s. 59). Poenget jeg selv ønsker å få frem med dette er å *ikke* feilaktig si at min oppgave utelukkende er et casedesign uten å ha beskrevet de ulike oppfatningene om nettopp case-design i litteraturen. «Casestudier kan

trekke ut essensen av komplekse sammenhenger, uten krav om gyldighet for andre beslektede case» (Andersen, 2013, s. 18). Jeg benytter Andersen (2013) i det videre for å begrunne hvorfor denne oppgaven er et casedesign og beveger meg dermed litt bort fra Clark et al. (2021) sin litt mer strenge tilnærming til spørsmålet om hva et casedesign er.

«Uenighet om hva casestudier er, gjenspeiler ofte mangel på presisjon med hensyn til hva man referer til [...] noen ganger omtales casemetode som en bestemt og samlende metodisk tilnærming. Andre ganger brukes betegnelsen som synonymt med datakategorier, teoretiske kategorier, historisk spesifikke kategorier etc.» (Ragin, 1992, sitert i Andersen, 2013, s. 24). Jeg velger å gå såpass inn på definisjonen av casestudier da jeg selv har kjent på usikkerheten om *hva* som egentlig kan kalles et casedesign, særlig når lærebøkene spriker såpass.

Andersen (2013) understreker videre det som for meg blir en indikator på at min oppgave baserer seg på en casestudie ved at: «Definisjonen utvikles gjennom kontrasten til kvantitative utvalgsstudier der spørsmålene vanligvis er hvor ofte eller hvor mange. Casestudier egner seg derfor ikke til å kartlegge det empiriske omfanget av et fenomen. Styrken ligger i forståelse og forklaring av handlinger og prosesser» (Andersen, 2013, s. 25). Videre skriver Andersen (2013) at «dette går sammen med en oppfatning av datainnsamlingsprosessen som preget av nærhet til aktører og begivenheter, med vekt på detaljer og innlevelse, der data og analyse inkorporerer aktørenes egne perspektiver» (Andersen, 2013, s. 43).

6.3 Utvalg: Caser

Jeg beskrev casene mine i kapittel 3, men jeg vil her gjøre rede for hvorfor jeg valgte akkurat disse kommunale avfallsselskapene, med eierkommuner, og Samfunnsbedriftene som caser.

Sirkula og BIR

Jeg valgte ut både Sirkula og BIR ettersom det er to kommunale selskap jeg kjenner via avfallsbransjen jeg selv er en del av. Begge selskap er kjent for å være innovative på samarbeid med sine eierkommuner og innovative ved at de skaper utvikling også utenfor rammene av selve oppdraget der har. BIR er spesielt kjent for utbygging av «boss-nettet» i Bergen by og Sirkula er spesielt kjent for Miljøparken og ombrukssenteret de har bygget opp. Begge selskap er kjent for hvordan de har utviklet seg over tid og har både høy tillit og høy status i avfallsbransjen. Jeg valgte ut Bergen kommune og Hamar kommune som representant for deres eierkommuner basert på det jeg antok er innflytelse, basert på størrelse og ressurser i administrasjonene.

Samfunnsbedriftene

Det var naturlig å kontakte Samfunnsbedriftene for å være med å belyse hvordan kommunale avfallsselskap kan bidra til å oppnå det de selv beskriver, og som et «overordnet» bakteppe for det informantene i mine to caser uttalte. Samfunnsbedriftenes beskrivelse av eget oppdrag passer også fint sammen med oppgavens premiss gitt av Handlingsplanen.

6.4 Utvalg: Informanter

Informantene mine plukket jeg ut i kraft av sin stilling og rolle hos de respektive virksomhetene fordi jeg mente de kunne gi meg innsikt og mulighet til å besvare problemstillingen. «Nøkkelinformanter er altså personer som antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst. De oppsøkes fordi de er ressurssterke innenfor sitt domene» (Andersen, 2013, s. 120).

Informantene ble strategisk utvalgt, men også til dels valgt med «snøball-metoden» (Clark et al., 2021, s. 379). Snøballmetoden kjennetegnes ved at informantene bringer inn nye forslag til informanter i intervjusituasjonen (Clark et al., 2021). Jeg var bevisst på at jeg ønsket informanter både hos selskap og kommune som innehar viktige roller, på nokså samme nivå. Clark et al. (2021) beskriver det som kalles for «purposive sampling». Et slikt utvalg består av flere ulike metoder, eller underkategorier der snøballeffekten er en av dem. Primært var mitt utvalg basert på det Clark et al. (2021) kaller for «critical case sampling», eller *kritisk utvalg* på norsk, ved at «Researchers choose cases because they display features that are central to the phenomenon of interest. These cases are those likely to reveal the most information with respect to the research questions» (Clark et al., 2021, s. 379). Ettersom jeg ønsker å få frem «beste praksis» i denne oppgaven var dette utvalget mest hensiktsmessig.

Informantnummer	Virksomhet	Tittel og rolle
Informant 1	Sirkula	Administrerende direktør
Informant 2	Sirkula	Bærekraftssjef
Informant 3	Hamar kommune	Fagleder miljø og klima
Informant 4	BIR	Daglig leder BIR Infrastruktur AS
Informant 5	BIR	Leder Bærekraft og analyse BIR Nyverdi AS
Informant 6	Bergen kommune	Avdelingsleder Bymiljøetaten Bergen kommune
Informant 7	Bergen kommune	Seniorrådgiver Klimaetaten
Informant 8	Samfunnsbedriftene	Administrerende direktør

Tabell 6.1: Oversikt over informanter

6.5 Intervju

Intervjuet er selve kjernen i en kvalitativ oppgave, særlig kanskje på grunn av den fleksibiliteten det gir, bortsett fra strukturerte intervjuer, skriver Clark et al. (2021). Clark et al. (2021) fremhever videre særlig det semistrukturerte og åpne intervjuet som «motpolen» til strukturerte intervjuer som særlig benyttes i kvantitative intervjusammenhenger. Jeg valgte å gjennomføre semi-strukturerte intervjuer for å kunne styre tematikken og hva samtalen, ikke nødvendigvis skulle dreie seg om, men også «måtte» dreie seg om.

Jeg delte opp i to intervjuguider (vedlegg 1), der én passet til kommuner og én passet til kommunale selskap. Intervjuguiden til informantene i Samfunnsbedriftene holdt jeg særskilt, fordi målet var at den skulle evne å ta opp den samme tematikken, men fra en annen vinkel. Intervjuene ble avholdt i tidsrommet 20.12.2023 til 01.02.2024. Fire av intervjuene ble avholdt fysisk og fire intervjuer ble avholdt på Teams.

Etter de to første intervjuene mine i desember 2023 ville jeg prøve ut om det ble forskjell på intervjuet dersom informanten fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. Det hadde positiv effekt ved at informanten visste litt mer om hva vi skulle snakke om og informantene fikk mulighet til å forberede seg litt mer. Da jeg tok kontakt med mine informanter med forespørsel om deltakelse la jeg også ved mitt samtykkeskjema (vedlegg 2). Skjemaet opplyser om hensikten med oppgaven og hva jeg ønsker å undersøke, samt informasjon om personvern og håndtering av personopplysninger. Før jeg startet alle intervjuene opplyste jeg igjen om deres rettigheter.

Jeg benyttet appen «Diktafon» og opplyste om bruken av denne. Lydfilene ble lastet direkte opp til nettskjema.no etter endt intervju og transkribert automatisk. Behandling av data og personopplysninger fremgår av vedlegg 2. Prosjektet ble søkt om til SIKT i deres meldeskjema 06.12.2023 med prosjektperiode fra 01.12.2023 til 15.06.2024 og godkjent 08.12.2023.

6.6 Validitet og reliabilitet

Andersen (2013) skriver at «et hovedargument for casestudier er at forskerne i kraft av omfattende og detaljert kunnskap vil oppnå høy grad av validitet. Konstruksjon av data kan bygge på det Weber kaller aktuell forståelse, og som reflekterer det som er meningsbærende for aktørene» (Andersen, 2013, s. 8). Dataen jeg satt igjen med, eller empirien som bestod av

den detaljerte kunnskapen til mine informanter, reflekterer som Andersen (2013) skriver det som er meningsbærende for dem.

Begrepsvaliditet

Johannessen et al. (2019) skriver om begrepsvaliditet og at det «dreier seg om relasjonen mellom det generelle fenomenet som skal undersøkes, og de konkrete dataene. Er dataene gode (valide) representasjoner av det generelle fenomenet?» (Johannessen et al., 2019, s. 66). Videre spør Johannessen et al. (2019) om «hvordan kan man så bestemme om indikatorer er valide eller ikke? I noen tilfeller er det rett og slett snakk om å bruke sunn fornuft – *face validity* (Johannessen et al., 2019, s. 67). Hele min empiri består av det Andersen (2013) beskriver som «meningsbærende for aktørene» (Andersen, 2013, s. 8), slik at en validitetstest (Johannessen et al., 2019, s. 67), vil ikke være mulig i dette tilfellet. Som forsker er jeg nødt til å ta denne vurderingen på at det mine informanter sier er valid og at jeg kan med bakgrunn i empirien, undersøke og drøfte fenomenet. Jeg mener derfor at mine data er valide.

Reliabilitet

Som en forlengelse av validitet, kan vi også snakke om *reliabilitet*. Johannessen et al. (2019) skriver at det på forskningsspråket betegnes som reliabilitet når vi snakker om dataens pålitelighet og det «knytter seg til nøyaktigheten av undersøkelsens data, hvilke data som brukes, den måten de samles inn på og hvordan de bearbeides» (Johannessen et al., 2019, s. 36). Likt som for validitet ville jeg ikke ha mulighet til å teste dataen for eksempel med en «re-test», da intervjuet fant sted kun en gang. Johannessen et al. (2019) skriver også at «data er avhengig av hva forskeren er interessert i [...] Kanskje viser det seg at det er et spesielt tema som fanger hans interesse, og da vil andre temaer bli viet liten eller ingen oppmerksomhet» (Johannessen et al., 2019, s. 34). Jeg har beskrevet tidligere min egen rolle i denne bransjen, og hvilken erfaring jeg kommer inn i forskningsprosjektet med. Likevel, vil jeg helt sikker si at jeg har evnet å stille med et åpent sinn, og helt objektivt både intervjuet og tolket dataen. Dette diskuterte jeg også med min veileder og jeg er helt trygg på at jeg opptrådte vitenskapelig riktig, objektivt og etisk i min behandling av all data. Jeg har riktignok en yrkesrelasjon til to av mine informanter via tidligere felles arbeid og nettverk, men både jeg som intervjuer og de aktuelle informantene opptrådte i en profesjonell forsker-intervjuobjekt-relasjon under intervjuene. Temaene analysen deltes inn i ble nøye utvalgt, også på bakgrunn av objektivitet og et åpent sinn. Dette beskrives nøye i neste kapittel.

7 Analyse

Koding er en prosess som «usually involves writing marginal memos alongside data and gradually refining those notes into codes, meaning that portions of transcripts can be seen as belonging to certain names or labels» (Clark et al., 2021, s. 534). Jeg lastet de transkriberte filene fra Nettskjema over i åtte Word-filer og de ble på til sammen 292 sider. For å gjøre det hele mer overkommelig lagde jeg et skjema i Excel og kopierte inn teksten fra de transkriberte Word-filene. Jeg satt til slutt derfor med 8 Excel-ark som var klare for koding. Jeg brukte ikke hjelpemidler som for eksempel NVIVO, men utviklet et eget system.

7.1 Tematisk analyse og koding

Jeg skal nå vise hvordan jeg analyserte datamaterialet ved hjelp av koding og videre hvordan jeg kategoriserte empirien inn i temaer. Det gjør jeg ved å følge Clark et al. (2021) sin beskrivelse av hvordan utføre analyse av kvalitative intervju og videre en såkalt *tematisk analyse*.

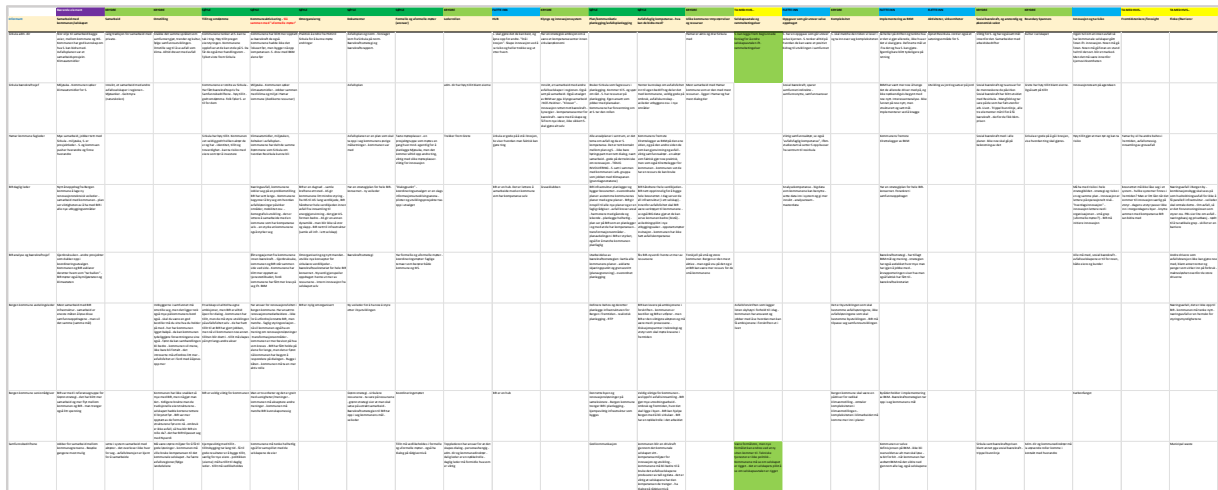
En tematisk analyse er utelukkende en tilnærming for å kun analysere og involverer ikke selve datainnsamlingen slik som for eksempel Grounded theory (Clark et al., 2021). Tematisk analyse har ikke en «identifiable heritage and has not been outlined in terms of a distinctive set of techniques» (Clark et al., 2021, s. 536). Videre skisserer Clark et al. (2021) tematisk analyse som en prosess i seks steg: familiarization, initial coding, identifying themes, reviewing themes, defining themes og til slutt evidencing themes (Clark et al., 2021, s. 538).

Videre skriver Clark et al. (2021) om bruken av *framework approach* for å kunne indentifisere temaer, eller *defining themes* (Clark et al., 2021, s. 538), og basert på kodingen og kategoriseringen/tematiseringen jeg gjorde i mine Excel-skjemaer tidligere, benyttet jeg videre framework approach for å sette dette i system og avdekke temaer. Jeg satte alle informantene mine i en kolonne nedover og la til nye kolonner etter hvert som jeg så igjennom alle transkriberingene der jeg utførte *reviewing themes*.

I denne fasen kunne jeg gjøre det Clark et al. (2021) beskriver som «evaluate the higher-order codes or themes» og «examine possible links and connections between concepts» (Clark et al., 2021, s. 541). Til slutt poengterer Clark et al. (2021) det viktigste poenget ved en tematisk analyse ved at «You have to explain why they are interesting and important» (Clark et al., 2021, s. 541). Jeg har bevisst delt oppgaven inn i et eget analysekapittel og drøftingskapittel for å få frem empirien jeg drøfter rundt.

7.2 Presentasjon av datamateriale

Da alle skjemaene var tematisert løftet jeg det over i mitt eget framework som jeg også lagde i Excel. Jeg så dermed hva som faktisk var et tema, og hva som var utsagn eller andre subtemaer. Excel-skjemaet og mitt framework ble til slutt seende slik ut:



Figur 7.1: Illustrasjon av mitt framework for kategorisering av temaer

Skjemaet over viser en kolonne med åtte rader helt til venstre, en for hver informant. Kolonnene mot høyre viser de temaene som utbroderte seg da jeg gjennomgikk kodingen og den foreløpige tematiseringen jeg først gjorde i de transkriberte Excel-skjemaene. Figur 7.1 er kun ment som et bilde på hvordan jeg jobbet i analysen for å være transparent. Temaene jeg til slutt endte opp med som bærende elementer for den senere drøftingen er:

1. Reform
2. Tillit
3. Formelle og uformelle møter
4. Kommuneaktivisering
5. Partnerskap
6. Planlegging
7. Tilretteleggere for bærekraft

7.3 De syv temaene og oppgavens problemstilling

Som Clark et al. (2021) skriver er det et nødvendig steg i tematisk analyse å knytte temaene opp mot oppgavens problemstilling. For å underbygge hvorfor jeg har valgt temaene under for å belyse problemstillingen vil jeg benytte sitater fra intervjuene. Jeg har bevisst valgt å benytte informantens rolle og tittel når jeg siterer og ikke «informant 1», «informant 2» osv.

Alle mine informanter ble informert om, og har signert på samtykkeskjema om at de kan bli gjenkjent i kraft av sin rolle og tittel. Alle informantene innehar også viktige posisjoner i samfunnet, hvor det ligger i stillingens natur å kunne reflektere rundt spørsmålene denne oppgaven reiser, uten at jeg mener det kan stille informanten i en uheldig situasjon.

7.3.1 Reformere

I intervjuguiden hadde jeg ikke direkte spørsmål rundt hvordan et kommunalt selskap kan reformere, endre, eller omorganisere seg. Med utgangspunkt i spørsmål rundt hvordan et kommunalt avfallsselskap kan bidra med implementering av FNs bærekraftsmål for eierkommunene sine kom *organisering* av selskapet opp fra flere av informantene. Seks av åtte informanter kom inn på dette temaet underveis i intervjuene. Både det at selskapet må omstille seg for å «matche» tiden, men også en faktisk omorganisering av organisasjonen ble nevnt. Noe som kom tydelig frem var at et kommunalt selskap ikke bør være *statisk*, men heller *dynamisk* for å tilpasse seg tiden, kravene og forventningene selskapet skal levere på.

Jeg begynner med å vise til det administrerende direktør i Sirkula sa om historien til Sirkula, fra å være en del av Hias IKS til å bli Sirkula – et eget avfallsselskap med fokus på bærekraft og sirkulær økonomi. Informanten kunne fortelle at behovet for å skille ut avfall i et eget selskap kom innenfra og ble initiert av administrasjonen selv: *Den spissete begrunnelsen for det (opprettelsen av Sirkula) var at driverne for vann og avløp og renovasjon er veldig forskjellige [...] vann og avløp planlegger for 100 år, mens renovasjon planlegger for 10. Det er selvfølgelig ikke helt riktig, men vann og avløp er veldig mye infrastruktur som ligger fast, mens vi (renovasjon) har en infrastruktur som er mer bevegelig [...] og med et 100 års-perspektiv så kan man også ha veldig lange beslutningsprosesser, mens for renovasjon så kan man ikke ha lange beslutningsprosesser fordi ting skjer fortere.*

Informanten kunne fortelle videre at spesielt styret i Hias IKS kunne bli stående i en skvis mellom de korte behovene og de lange behovene, samt at det også var en politisk ambisjon å se disse to kommunaltekniske fagene uavhengig. Likevel kom selve initiativet innenfra: *Det kom innenfra. På initiativ fra selskapet ble det kjørt en prosess mot eierne. Jeg satt selv i ledelsen i Hias den gangen, så jeg vil si at det kom frem gjennom lederseminarer som vi hadde, hvor vi så utfordringene med videreutvikling. Jeg sa på et lederseminar at «if you love someone, let them free»*

Sitatet fra informanten over viser det veiskillet selskapet og ledelsen stod i ved opprettelsen av Sirkula. Det er interessant at ledelsen selv så de «lange og korte linjene» og at behovet for

å kunne innovere i større grad lå i et dedikert avfallsselskap. Videre er det interessant at selskapet som da ble opprettet var et spisset bærekraftsselskap, og ikke «kun» opprettet som en tradisjonell innsamler av husholdningsavfall. Videre kom informanten inn på dette med å være tilpasset tiden man lever og opererer i, og at selskapet skal matche tiden: *Omstilling for oss har vært å snakke det samme «språket» som samfunnet snakker, og det gjelder også det med klima. Vi har hele tiden snakket om det å ta vare på ressursene, men det språket som er det allmenne er jo dette med klimapåvirkning – så vi har måttet omstille oss til å bli mer fokusert på klimapåvirkning, uten at det betyr at vi nødvendigvis gjør ting annerledes, men vi må snakke det språket som samfunnet snakker.*

Informanten la også underveis i intervjuet vekt på å beskrive, og understreke, at Sirkula tidligere også hadde vært et selskap med høy tillit i regionen – og hatt et miljø som lenge hadde vært innovativt: *I denne regionen har man jo vært gode på avfall i mange år [...] I den avfallsplanen som ble laget i 2000, så stod det at vi skulle ha de beste ordningene som var, eller kom til å bli i Europa for avfallssortering [...] Det er en stolthet i selskapet her, om at vi jobber for miljøet.*

Daglig leder i BIR Infrastruktur AS kom også inn på omorganisering, også en ganske nylig en, som handlet om noe som kunne ligne litt på Sirkula-casen. Informanten referer til omorganiseringen som å «samle kreftene» ett sted og at BIR er en «dugnad»: *Da deponiforbudet kom, og da er vi mange år tilbake i tid, så Bergen at eneste muligheten for å innfri i forhold til deponiforbudet var å bygge et forbrenningsanlegg. For å redusere usikkerheten med en så enorm investering, så ble det gjort sonderinger i forhold til å samle kreftene ett sted. Slik er BIR en dugnad på en måte.*

Her var det naturlig å legge til et spørsmål om hvorfor BIR ble omorganisert til et aksjeselskap senere: *Det er jo det at den verdikjeden som ligger i dette selskapet er ekstremt lang. Den er lengre og kanskje viere enn kanskje de fleste andre avfallsselskap i Norge. Vi har alt fra innsamlingen til energiproduksjon. Denne lange verdikjeden og størrelsen på BIR tilsa at det var AS-modellen som var å foretrekke [...] også er det dette med at du skal samhandle med omgivelsene så er det faktisk bedre å forholde seg til finansmarkedet selv [...] I forbindelse med en omorganisering i BIR så jeg at det var hensiktsmessig å samle all infrastruktur i ett eget selskap.*

Leder bærekraft og analyse i BIR Nyverdi AS kom også inn på, og bekreftet det informanten over sier om lange verdikjeder og å omorganisere for å samle spesifikke fagmiljøer ett sted.

Informanten kom inn på opprettelsen av selskapet han selv jobber i og at «Nyverdi» peker i retning av bærekraft og samfunnsoppdraget de skal levere på: *BIR-konsernet har gjennomført noen omorganiseringer de siste årene og derav ble BIR-Nyverdi som et datterselskap av BIR AS etablert i fjor – med et nytt mandat. BIR Nyverdi har overordnet ansvar for drift av gjenvinningsstasjoner og miljøstasjoner, også har vi mandat til å utvikle nye konsepter for sirkulære verdikjeder og ombruksløsninger. Vi er også bærekraftsekretariat for hele BIR-konsernet [...] Med Nyverdi følger det at vi skal få mer verdi ut av de ressursene som BIR samler inn, så derav navnet ja. Det gjenspeiles i oppdraget vårt.*

Likt som for Sirkula-casen kunne også informanten fra BIR fortelle at det lå en intensjon bak opprettelsen av BIR Nyverdi AS og omorganisering av de andre datterselskapene: *Nå var jo dette en del av en større omorganisering av datterselskapene i BIR og andre selskaper har fått spesifikke oppgaver, men eiernes signaler har jo hatt betydning med at BIR bør satse mer på ombruk og sirkulære verdikjeder i tiden fremover.*

Uten at det er en sammenheng mellom de to selskapene BIR og Sirkula vil jeg likevel påpeke en likhet i dette med opprettelsen av et selskap som skal *drive* med sirkulær- og bærekraftsarbeid, og med *navn* som peker i retning av hva samfunnsoppdraget er. Også for BIR var det administrasjonen selv som tok initiativet, slik som for Sirkula – men at eierne la de overordnede føringene: *Selve opprettelsen var et BIR-initiativ, men det er klart at eierne har en del å si i sine signaler – signaler mot selskapet i forhold til hva man skal satse på fremover.*

Informanten i eierkommunen Bergen, Seniorrådgiver i Klimaetaten, kom også inn på dette som informanten over beskriver om å møte behovene og forventningene i samfunnet: *Nå har ting endret seg, for nå har jo BIR opprettet et nytt datterselskap – BIR Nyverdi og da har BIR lagt bærekraftsrapportering og det strategiske bærekraftsarbeidet sitt inn i den avdelingen [...] Nå er BIR bedre rustet for å møte de reguleringsendringene som skjer.*

Temaet *reform* handler om overordnede styringsbetingelser for hvordan et kommunalt selskap skal tilpasse seg for å treffe tiden. Det var også bakgrunnen for at jeg ønsket å intervju administrerende direktør i Samfunnsbedriftene. Som en arbeidsgiver- og interesseorganisasjon var mitt utgangspunkt at de kunne belyse slike styringsprinsipper på en god måte. Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene teoretiserte også rundt temaer der jeg identifiserte likheter med øvrige informanter, særlig innenfor dette temaet:

Vi jobber for at det skal være mer samarbeid på tvers av kommunegrensene, samhandling og samarbeid. Fordi, at på en del områder må det være større miljøer for å få til bedre løsninger.

Samtalen dreide seg dermed mot hvordan selskapene må, enten sørge for, eller belyse behovet for endring – for å møte krav til omstilling: *Det er selskapets plikt, eller styrets plikt, å påpeke at for eierne at avtaleverket (selskapsavtale og vedtekter) må moderniseres. Men, det kan også være eiernes plikt – hvis de har en full gjennomgang i kommunen på om alle selskapene er rigget og formålene er i tro med bærekraftsmålene, så kan eierne også fint sette i gang endring eller modernisering av selskapet.*

7.3.2 Tillit

Tillit var et tema jeg ikke var helt forberedt på å snakke så mye om før jeg gikk i gang med intervjuene. Faktisk, så hadde jeg nesten ingen spørsmål om tillit og hva det betyr for et kommunalt selskap i intervjuguiden min. Det var informantene selv som kom inn på tillit og allerede i det første intervjuet merket jeg en tendens til at informantene selv ønsket å komme inn på hva tillit betyr for et kommunalt selskap, og hvilken *funksjon* tillit har i form av at handlingsrommet øker. Seks av åtte informanter kom inn på temaet.

Det var tydelig at selskapene opplever en positiv synergi av tillit som sprer seg fra politikken til befolkningen. Slik kunne jeg også referert til fenomenet som en opinion eller hvilket «inntrykk» samfunnet og publikum har av selskapet, men begrepet tillit er mer dekkende fordi det kommer frem at tillit er noe selskapene kjenner på fra politikken, administrasjonen, innbyggerne, lokalmiljøet og andre interessenter.

Administrerende direktør i Sirkula sier at eierkommunene deres er veldig fornøyde med jobben de gjør og at det gir dem mer handlingsrom: *Vi har veldig høy tillit i representantskapet. Det har de sagt mange ganger, at de er veldig fornøyde med den jobben vi gjør. Så det preger jo selvfølgelig også eierstyringen. Jeg vil si at så lenge vi holder gebyrene innenfor et akseptabelt nivå, og holder oss innenfor lånerammen, så har vi et stort handlingsrom [...] Kommunene opplever at de kan stole på oss, og det handler for eksempel om økonomistyring.*

Bærekraftssjef i Sirkula legger til at: *Jeg tror at veldig mange politikere er stolte av det vi gjør, og ser at vi liksom er en «stjerne» som blir kikket på, både av lokalbefolkningen og andre – og som studenter som vil vite mer om oss.*

Bærekraftssjefen legger også til, om jobben Administrerende direktør gjør for selskapet, at:
Hun har høy tillit i styret og jeg tror det handler mye om henne.

Fagleder for klima og miljø i Hamar kommune forteller også at tillit og omdømmet til Sirkula har historiske røtter og det kan virke som at det er en slags kollektiv «stemme» i Hamarregionen, eller en slags folkeopinion som er fornøyd med Sirkula: *Jeg tror det har en historisk bakgrunn, for vi har jo alltid vært langt framme. Så jeg tror det er en stolthet som har bygget seg opp over tid. Vi vet at vi har en veldig god aktør i dem, og jeg tror at Hamarinnbyggeren flest vet at vi var av de første som begynte med kildesortering [...] Det vet at vår aktør er av de beste, og det er en sånn identitet som har satt seg og som politikken er fullt klar over [...] Det er sikkert mye potensial for samarbeid i en sånn tillitsform og jeg tror også man blir villig til å ta en større risiko.*

Informanten legger til, likt som Bærekraftssjefen, tilliten Administrerende direktør har: *Det blir også en veldig stor tillit til at de er en stor samarbeidspartner, for de sier jo aldri heller nei. De bidrar alltid. Og det tror jeg har noe med administrerende direktør å gjøre, som har hatt en sånn plass over så lang tid.*

Om rollen til Sirkula og tilliten til dem som selskap legger informanten til at: *Sirkula er i forkant og viser hvordan man skal gjøre det her i praksis. Det synes jeg de er veldig gode på. De viser hvordan man faktisk skal gjøre det.*

BIR selv sier ikke noe om tillit, men leder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten i Bergen kommune har et litt mer tidsbegrenset syn på tillit, og sier at det er mer som en ferskvare, noe som er interessant sett opp mot den mer konstante, mer integrerte tilliten Sirkula har: *Så, tillit er jo ganske ferskvare. Og kanskje, et interessant spørsmål ikke sant, kanskje er det sånn at ved en smule mer bevisstgjøring, så er det sånn at tidligere har man kanskje hatt en blind tillit til at ting har gått sin gang – og jo mer bevisst du blir, jo mer ser du at BIR gjør en god jobb de, men de gjør sin jobb. Og det som preger deres synspunkt er deres synspunkt.*

Dette sitatet sett i sammenheng med det informanten sier senere om temaet *kommuneaktivisering*, er interessant fordi det kommer frem at kommunen selv opplever på et vis det informanten antyder at kan være en interessekonflikt. Når kommunen aktiviserer seg, blir kommunen samtidig mer bevisst på at det kommunale selskapet ikke skal ha «blind tillit» som informanten sier.

Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene snakker også om tillit, sett fra kommunale selskapers side som noe som er svært viktig for å løse samfunnsoppdraget – men som tar lang tid å opparbeide. Informanten fremhever også at tillit er noe som i stor grad er opp til daglig leder i selskapet å skape i relasjon med sine eiere: *Tillit er kjempeviktig! [...] og tillit tar lang tid å bygge opp [...] Det er også veldig tillitsvekkende for eksisterende eiere at nye eierkommuner kommer inn på eiersiden, så du må bygge tillit ved å få til gode resultater rett og slett [...] Så det her er langsiktig arbeid som ikke alle lykkes med, fordi de har feil fokus [...] Ordføreren må ha tillit til daglig leder, det er det som er viktigst [...] Tillit må vedlikeholdes hele tiden og det er viktig at daglig leder er «på» der [...] Tillitsbygging tar veldig lang tid å bygge opp.*

Informanten fra Samfunnsbedriftene legger også til at enkeltpersonen og rollen til daglig leder er viktig for selskapets tillit: *Det er noe med å få frem hvor viktig enkeltpersonen er her, og da er det jo daglige ledere som er veldig viktige som enkeltperson [...] daglig leder må fortelle styret hva som er selskapets beste, og selvfølgelig ha dialog med riktige fagpersoner intern i administrasjonen [...] Jeg tenker at daglige ledere er en nøkkelperson, både med å få ansatt de riktige, men også for å formidle det viktige – det er en kombinasjon hele tiden.*

Jeg avslutter analysen av dette temaet med et siste sitat fra Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene, som snakker om tillit, men som også hører hjemme i temaet som analyseres i 7.3.3: *Det er veldig viktig med de uformelle møtene med eierne. Alt skal ikke bare skje i representantskapet, for i de uformelle møtene har du bedre tid til å diskutere hva rollen til selskapet skal være [...] dialog er en «never ending story» og daglig leder har et stort ansvar. Samtidig har også rådgiverne et ansvar for å følge daglig leder.*

7.3.3 Formelle og uformelle møter

Jeg har valgt å navngi dette temaet «Formelle og uformelle møter» fordi det er interessant å se hvordan eierkommunene og selskapene finner hverandre, særlig utenfor de mer tradisjonelle eierstrukturene. Jeg kunne begrenset temaet til «uformelle møter», men jeg er også interessert i de formelle samarbeidsmøtene. Det jeg virkelig vil få frem med dette temaet er hva som skjer i tiden mellom de formelle møtene, nemlig de uformelle møtepunktene. Seks av åtte informanter fremhever de formelle og uformelle møteplassene administrasjonene imellom. Disse møteplassene beskrives i forlengelsen av rollen kommunene nå velger å ta, samtidig som at selskapene også inviterer eierkommunene mer inn i prosessene sine. Slik sett blir temaet formelle og uformelle møter en forlengelse av temaet om *kommuneaktivisering* som beskrives senere.

Administrerende direktør i Sirkula beskriver at de har fellesmøter med sine eierkommuner og at det er særlig Hamar kommune som er aktiv og drar Sirkula med i sine prosesser: *Hamar er den kommunen som er nærmest oss [...] og den kommunen er veldig aktiv i forhold til å dra oss med på prosjekter og oppfordrer oss til å søke klimasatsmidler [...] så det er nok primært der at eierne gjør nytte av selskapet, litt utover det som er den tradisjonelle rollen.*

Administrerende direktør i Sirkula sier at det er forskjell på eierkommunene og at dette kommer av ulik størrelse på kommunene, geografi og ressurser. Det bekreftes av flere informanter.

Fagleder klima og miljø i Hamar kommune bekrefter det Administrerende direktør i Sirkula sier både om møteplasser: *Klimasatsmidlene kan bare søkes av kommunene, så da har vi et veldig godt samarbeid for at jeg skriver søknadene [...] De skal bygge et nytt bygg for renovatørene sine nå, og da vil de bygge et gjenbruksbygg – altså, bruke gjenbruksmaterialer. Klimasatsmidlene kan bare søkes av kommunene, så da har vi et veldig godt samarbeid ved at jeg skriver de søknadene – så får de kjøre prosjektene. Men, da har de en visjon om å kunne få prosjektert et gjenbruksbygg, som jo krever litt mer enn å bruke tradisjonelle materialer – så er vi jo helt enig i å være i forkant, og kunne vise frem hvordan man skal gjøre det her i praksis.*

Utover samarbeid om søknad om klimasatsmidler fremhever Fagleder klima og miljø på slutten av intervjuet dette med samarbeidsarenaer, som informanten har tro på: *En gang i måneden møtes vi for å planlegge miljøuka [...] Det er veldig ålreit å ha en fast møteplass hvis det er noe man kommer på i mellomtiden. Man kommer inn på andre temaer også i det møtet [...] Også har vi en årlig for å gå gjennom klimabudsjettet, en slags evaluering av hvordan det gikk i fjor [...] Så, det synes jeg er viktig – at vi har en fast møteplass. I tillegg har vi en årlig for å gå gjennom klimabudsjett-tiltakene, en slags evaluering av hvordan det gikk i fjor.*

Fagleder klima og miljø nevner her at kommunen, også ved andre roller og avdelinger, har månedlige møter med Sirkula. Selv om møtene er avtalt og har en agenda er de det jeg vil kalle uformelle i sin form, fordi det er rom for at alle mulige slags temaer kan komme opp, også temaer aktørene har kommet på «i mellomtiden». Informanten legger også til at det tidligere ble organisert en felles studietur mellom Sirkula og Hamar kommune: *Også var vi jo med på den første studieturen Sirkula hadde til gjenbrukssenteret i Sverige. Så vi har jo hele tiden delt de her drømmene om hvordan dette skal bli – i Kretsløsparken.*

Leder bærekraft og analyse i BIR Nyverdi AS fortelle om det de kaller for koordineringsmøte mellom BIR og Bergen kommune, og at slike møter er positivt for samarbeidet: *Det er et positivt engasjement, absolutt. Det skjer i ulike sammenhenger, både formelt og uformelt med ulike arbeidsmøter [...] Vi har et såkalt koordineringsmøte med eierkommunene på administrativt nivå hvor vi tar opp faglige tema som betyr noe både for BIR og eierkommunene, for eksempel effektivisering av kjøreruter og plassering av infrastruktur [...] Vi bruker også møtet til å informere om våre strategidokumenter og de planene vi har for kommende år [...] Så det kan jo være et fora hvor vi kan ta opp denne typen spørsmål og bruke det som et dialogmøte mot eierkommunene.*

I BIR-casen, som i Sirkula-casen, beskriver også informanten det som kan ligne på miljøka på Hamar: *Et konkret eksempel er at vi jobber med for eksempel nye løsninger innenfor ombruk, og i ulike kampanjer og en gjenbruksuke. Der har vi helt konkrete samarbeidsprosjekt med vår største eier, Bergen kommune. Da er det sånn at vi jobber i prosjekt, man sitter sammen og finner løsninger og deltar på samme arrangement – og står side om side.*

Likt som for Sirkula og Hamar kommune har BIR og Bergen kommune et koordineringsmøte, eller det som for Sirkula sin del er det månedlige samarbeidsmøtet. For BIR og Bergen kommune sin del kommer det frem at også de bruker koordineringsmøtet som et dialogmøte for andre saker som berører begge parter. Daglig leder i BIR Infrastruktur AS understøtter dette ved å legge til at: *Så har vi en del, hva skal vi si, dialogpunkt. I tillegg til det så har vi noe som heter såkalt koordineringsutvalg. Da er det for å si det sånn, på eiermøtet så møter gjerne ordfører og kommunedirektør, mens på dette koordineringsutvalget som vi har så er det rett og slett en informasjonsutvekslingsarena, som heller ikke har noe besluttende myndighet, men der kommer gjerne lederen av klimaseksjonen, bymiljø og i noen kommuner samferdsel. Der har vi en åpen dialog i forhold til ting som rører seg, som for eksempel piloter [...] for å få til en god dialog i en tidlig fase.*

Informanten legger også til at de har uformelle møter, som kan virke formelle i sin form, men som er årlige eiermøter i tillegg til dialogpunktene: *Også er det jo slik at vi har en del forum hvor eierne treffer oss. I tillegg til de formelle organene så har vi noe vi kaller for eiermøter, minimum to ganger i året. Da redegjør vi for aktuelle saker, sett fra vårt ståsted [...] Det er det med å gi dem «løypemeldinger», og eiermøtet har ikke besluttende myndighet, men eiermøtet kan uttale en del ting som gir sterke føringer for oss i hverdagen.*

Seniorrådgiver i Klimaetaten i Bergen kommune bekrefter det informantene over sier om koordineringsutvalget og legger til at: *Vi har et koordineringsutvalg der vi på rådgivernivå, sammen med de andre kommunene kan diskutere og luften ulike problemstillinger med BIR som jeg synes er veldig, veldig fruktbart. Der sitter jo jeg i klimaetaten, og så sitter Bymiljøetaten, som kanskje er de som jobber mest sånn praktisk [...] I koordineringsutvalget sitter det litt ulike type folk, men det er et sånt fora som er en uformell struktur der man kan få orienteringer om ulike viktige saker, og rett og slett også sjekke ut hvordan status ligger an og løfte opp ulike tematikker.*

Det interessante i denne sammenhengen blir å fremheve blant annet det Daglig leder i BIR Infrastruktur AS sier om «åpen dialog» og det Seniorrådgiver i Klimaetaten refererer til som et «fora med en uformell struktur». Det underbygger temaet om formelle og uformelle møter, der administrasjonene har *funnet sammen* i et felles problemløsnings- og dialogfora som går utenpå de tradisjonelle samhandlingsarenaene slik som eiermøtet tradisjonelt har representert i kommunale selskaper.

Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene sier i sitt intervju noe som er med på å underbygge tematikken rundt uformelle møter over og legger til det «å gå i gangene»: *Og de her gangene må man prøve å få besøkt mest mulig i et selskap også, og det har alle ansatte i et selskap ansvar for, men det er topplederen spesielt som har ansvaret [...] Jeg tror ikke det er så lett som det høres ut som. Det er personavhengig, veldig personavhengig. Det kan være en avdelingsingeniør, seksjonsleder i kommunen eller det kan være kommunedirektøren for den saks skyld, men man må ville bruke kompetansen til selskapet [...] Jeg tenker at daglig leder og kommunedirektør, de må jo snakke sammen, og så må de ville noe, og la den utøvende parten komme i dialog.*

Det administrerende direktør i Samfunnsbedriftene sier her om «den utøvende part komme i dialog» er en veldig fin avrunding på dette temaet, kombinert med det informantene har sagt om uformelle møter over. Informanten legger til mer om uformelle møter på rådgivernivå, som daglig leder kan ha fungert som en døråpner for: *Men det er dialog hele tiden, det er en never ending story, og daglig leder har et stort ansvar, og selvfølgelig har rådgivernivået også et stort ansvar for å følge daglig leder i det som styret i selskapet og kommunestyret har blitt enige om [...] Og så er det jo veldig viktig med uformelle møter med eierne. Alt skal ikke bare skje i representantskapet, for det er i de uformelle møtene at du har bedre tid til å diskutere hva rollen til selskapet skal være.*

7.3.4 Kommuneaktivisering

I mitt framework kunne jeg se at kommunerollen var viktig for alle informantene. Åtte av åtte informanter trakk opp *involvering* av kommunen som tema og teoretiserte rundt *hvorfor* det er viktig. Det kommer frem fra samtlige informanter at avfallsfeltet som kunnskapsfelt ikke er nytt, da det har eksistert lenge som et praktisk fag, men likevel at det er nytt for kommunen å engasjere seg så mye i det. Dette kan komme av at avfallsfeltet nå knyttes tettere opp mot arbeidet kommunen gjør, og har ansvar for innen bærekraft. Kommunene selv ser denne tilknytningen tydeligere nå enn før, men samtidig har det tidligere heller ikke vært like nødvendig for kommunene å involvere seg ettersom avfallsfaget har vært mer praktisk og utførende, heller enn noe å teoretisere i så stor grad rundt. Samtidig kan flere av informantene fortelle at det heller ikke har vært *kultur* for å jobbe med avfall i kommunen.

Administrerende direktør i Sirkula sier det blant annet på denne måten: Men så ser vi at kommunene har blitt mer opptatt av bærekraft. Hvis jeg skal gå x antall år tilbake i tid, så vil jeg si at da drev vi nesten alene med det, for kommunene hadde ikke det fokuset. Særlig Hamar bygger da opp sin egen avdeling, som også jobber med bærekraft. Det er den samme avdelingen som spør oss om vi har noe vi skal søke klimasatsmidler på.

Fagleder klima og miljø i Hamar kommune snur fokuset til at i klimabudsjettet til kommunen så ser de på tiltak Sirkula skal gjøre for kommunen: *Det vi gjør for Sirkula sine tiltak er å synliggjøre hva de skal jobbe med som har en klimaeffekt i perioden.*

Daglig leder i BIR Infrastruktur AS fokuserer blant annet på at eierkommunene til BIR styrker avfallsfaglig kompetanse i «eget hus» ved at de ansetter to fagressurser: *Jeg ser det ikke som negativt det at vi har vært det vi har vært hele veien, og vært denne bautaen og hatt kompetansen. Det at kommunene nå styrker seg på dette her, ser ikke jeg på som noe trussel [...] Nå går jo eierne inn, men vi skal lage til sammen noe som er større og bedre [...] Det er mye lettere å ha med en kommune å gjøre som har en viss kompetanse (på avfall) selv.*

Leder bærekraft og analyse i BIR Nyverdi AS fremhever det at kommunene har fått både større fokus, men også krav til å jobbe med implementering av bærekraftsmålene: *Jeg oppfatter en interesse fra eierkommunene, absolutt, på det arbeidet vi gjør i BIR. Og fra mitt ståsted oppfatter jeg en økende interesse på en måte. Det kan være bærekraftsområdet som helhet som også er veldig mye tema ellers i samfunnet, og det store miljøloftet totalt sett vi alle må være med og bidra på [...] og kommunene har fått mer fokus på seg og større krav på å jobbe med bærekraftsmålene.*

Informanten legger også til at det kan være en følge av omorganiseringen, og at det er forskjell på store og små kommuner, likt som for Sirkula: *Jeg vil si at engasjementet har økt. Og nå kan det jo være flere årsaker til det, både at vi har omorganisert og er tydeligere i prioriteringene. Vi har også utarbeidet en bærekraftsstrategi som vi har hatt tett dialog med eierne på [...] Det er litt forskjell mellom den store bykommunens engasjement og de mindre eierkommunenes engasjement. Det merkes nok i større grad at Bergen og den store eierkommunen er mer på her.*

Leder Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten, Bergen kommune, har ansvaret for renovasjonsfeltet i Bergen kommune og jobber med transformasjon, utbyggingsavtaler og finansiering av infrastruktur. Han har nylig ansatt to renovasjonsmedarbeidere i sin avdeling og sier kommunen med dette har styrket arbeidet inn mot avfall, men også BIR: *Vi har behov av å styrke oss på kunnskapen om avfall [...] ikke som erstatning for BIR, for der ligger det veldig mye kunnskap, men ut ifra den faglige styringsrelasjonen ovenfor BIR [...] Avfallsfeltet er jo et veldig spennende felt, fordi det skjer så mye. Det skjer jo egentlig mye på andre områder også, men det er kanskje det at vi er blitt mye mer bevisste på hva som egentlig kreves [...] nå vil jo BIR si at de har jo alltid hatt dialog med Bergen kommune, men det er vel først i de senere årene at vi har begynt å respondere på den dialogen, og begynne å stille krav i den dialogen [...] hvis du skal være en god bestiller må du jo vite hva du holder på med. Du kan ikke la utfører være den som bestiller.*

Informanten legger videre til at kommunen selv må være en god bestiller og vite selv hva det er man har ansvar for: *Vi er bestiller og BIR er utfører, og jeg har et godt inntrykk av BIR, så det skal være sagt. Men hvis du skal være en god bestiller, så må du jo vite hva du holder på med, du kan ikke la den som utfører være den som bestiller – og der har vi vært etter mitt syn de senere årene, i realiteten i mange, mange år [...] vi har bevisstgjort oss selv på at, vet du hvem som er ansvarlige for innsamlingen av avfallet i Bergen kommune? Jo, det er Bergen kommune. Men, så har vi valgt at BIR skal gjøre det for oss – men det er vi som er ansvarlige.*

Informanten snakker også om at Bergen kommune, som bestiller, må være tydeligere i samhandlingen med BIR: *Det er kommunen som har ansvaret, og hvis jeg har ansvaret for noe, altså hvis vi greier å tydeliggjøre det ansvaret, så mener jeg at da kan vi også tydeliggjøre forventningene våre [...] og da kan vi kanskje bli tydeligere i den samhandlingen som har vært, om roller, og at det er vi som eier noen av disse prosessene her, men det er åpenbart og veldig riktig og viktig at BIR, som den aktøren de er, er med i disse prosessene.*

Leder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten legger til slutt til at: *Men i tillegg vil jeg mene dette: Da gjør vi noe med den maktrelasjonen mellom eier og selskap. Jeg håper og tror at det ikke skal være sånn, at det i seg selv skal bety noe sånn dramatisk, men vi gjør det [...]* Det jeg prøver å si er, at når vi tar og rister litt i BIR, i den makt-kurven, så smuldrer det litt over til oss, eller så tar vi noen biter. Og jeg tror at på noen deler av organisasjonen, så er det helt uproblematisk.

Daglig leder i BIR Infrastruktur AS bekrefter det informantene snakker om over og sier at: *Det henger jo litt sammen med at kommunen ikke har hatt noe avfallsfaglig kompetanse, og det gir jo for så vidt makt til BIR.*

Seniorrådgiver klimaetaten i Bergen kommune er opptatt av at kommunens fagfolk innen klima og miljø må ha kompetanse innen avfall for å kunne diskutere og matche det kommunale avfallsselskapet, også i saker man kanskje i utgangspunktet er litt uenige om: *Da må man jo gå inn og snakke og diskutere, men det er derfor det også er viktig at kommunen har en viss kompetanse sånn at man kan matche litt, sånn at ikke all kompetansen ligger hos BIR [...]* det er gøy å ha dialog med dem på de feltene her for det er tematikk jeg er opptatt av.

Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene retter fokuset mot at kommunen er selve definisjonen på bærekraft og at det er positivt at eierkommunene engasjerer seg, og er opptatt av avfallsfeltet og bærekraft: *Så en kommune er jo kjempeopptatt, og bør være kjempeopptatt av FNs bærekraftsmål. Og mange av dem er flinkere enn selskapene de eier til å følge FNs bærekraftsmål. De er definisjonen, tenker jeg, av FNs bærekraftsmål [...]* Det er for at de har et ansvar for å tenke helhetlig, og dette samspillet er jo kjempeviktig med selskapene man eier også [...] Hvem har ansvaret, er det kommunen eller er det selskapet som skal være utførende på ulike ting?

7.3.5 Partnerskap

Under alle intervjuene ble det tidlig klart at det eksisterte allerede mye samarbeid på utarbeidelse av ulike styrende dokument. Alt fra renovasjonstekniske normer og veiledere til avfallsstrategier og planer. Syv av åtte informanter kunne fortelle om samarbeid mellom eierkommunene og det kommunale avfallsselskapet i skriving av slike dokumenter, både felles dokumenter og dokumenter for kommunene og for selskapene alene. For å vise hvordan produksjon av slike styrende dokumenter skjer har jeg valgt å kalle temaet for *partnerskap* og

ikke for eksempel «dokumenter». Det var tydelig at utarbeidelse av felles dokumenter ga begge parter en felles plattform og utgangspunkt i politikktutforming av hele avfalls-feltet.

For eierkommunene til Sirkula og selskapet er det utarbeidet både renovasjonsteknisk norm, avfallsplan og bærekraftstrategi, samt det Hamar kommune har kalt Miljø- og klimaplan 2019-2030 som Sirkula medvirket i. For eierkommunene til BIR og selskapet er en ny renovasjonsteknisk veileder under planlegging, samt at BIR har både strategiplan og bærekraftsstrategi. Bergen kommune har også det de har kalt «Grønn strategi» (Klimastrategi for Bergen) som BIR medvirket i.

Administrerende direktør i Sirkula forteller om de styrende dokumentene slik: *Vi har jo en avfallsplan som er vedtatt av alle kommunene, og det som er satt i den avfallsplanen er jo primært mål for hva vi skal oppnå [...] Vi har også laget en renovasjonsteknisk norm og det var en lang prosess med eierne. Men, det er jo også en prosess der forslaget kom fra oss – om at her må vi ha på plass noen retningslinjer for hvordan det (renovasjon) skal utvikles [...] Det har vært en arbeidsgruppe som har jobbet med avfallsplanen med en deltaker fra hver kommune. Også har kommunedirektørene og jeg sittede i en styringsgruppe.*

Fagleder klima og miljø i Hamar kommune bekrefter det informanten sier over og legger til mer om selve samarbeidet i utarbeidelse av særlig avfallsplanen og Miljø- og klimaplanen til Hamar kommune: *Klimabudsjettet er den årlige handlingsplanen for Miljø- og klimaplanen og der satt vi sammen i arbeidsgruppa i 2019 [...] Vi har mange tiltak fra Sirkula der [...] De var ikke med å skrive selve planen, men grunnlagsnotatet som danner grunnlaget for kunnskapsgrunnlaget for planen [...] For avfallsplanen var jeg ikke med i arbeidsgruppa, men jeg hadde den til gjennomlesing.*

Om planavgrensning for avfallsplanen opp mot kommunens øvrige planverk sier Fagleder dette: *Avfallsplanen er en mer praktisk plan, en mer konkret plan – og da skal den ta opp i seg de målsetningene eierkommunene har – og så er avfallsplanen en slags konkretisering av det.*

Daglig leder i BIR infrastruktur AS forteller om hvordan BIR kom frem til hvilke mål bærekraftstrategien deres skulle ta for seg: *Når vi har valgt oss ut hvilke bærekraftsmål vi tenker på, så er det mange som treffer oss, men vi må sortere ut noen og si at dette er de mest sentrale. Så har vi prosessen med å få frem bærekraftstrategien, og da har vi sett på hva de enkelte eierkommunene hos oss prioriterer for å se at ting rett og slett er avstemt [...] fordi de i neste omgang skal svare overfor myndigheter lenger oppover [...] vi har eiermøter og da redegjør vi for aktuelle saker, sett fra vårt ståsted.*

Informanten snakker også om strategiplanen for hele konsernet: *Vi har en strategiplan for hele konsernet. Den strategiplanen er veldig fundert ut i fra spesielt to ting, det samfunnsoppdraget som vi har, også er det ut i fra et risikobilde. Hvis vi ikke har et forhold til de største risikoene med den virksomheten vi driver, og har det med i vår strategiske tenkning, så henger ikke ting sammen [...] Ting vi vet at eierne våre er opptatt av, det finner vi i strategiplanen også.*

Informanten legger også til at de nylig, rett før intervjuet, hadde hatt et møte med en av de andre informantene mine – leder i Gjennomføringsavdelingen (dokumentet omtales også i et avsnitt lenger ned): *Vi hadde et møte med Bergen kommune i går morges [...] de har fått brev på hva de skal levere til byrådsavdelingen, og et av punktene som stod der var at de skal levere ny renovasjonsteknisk veileder.*

Leder for bærekraft og analyse i BIR legger til om prosessen med utarbeidelse av bærekraftstrategien at eierkommunene medvirket og deltok i arbeidsmøter og interessentanalyse: *Vi hadde gjennom prosessen i strategiarbeidet god, og interessant involvering. Både gjennom interessentanalyse, hvor vi intervjuet både eierkommuner etter utvalg og enkelte leverandører og samarbeidspartnere ellers [...] FNs bærekraftsmål er tatt inn og operasjonalisert, og vi har tillagt betydning om hvordan vi i BIR vil jobbe med bærekraftsmålene [...] Underveis tok vi også en kartlegging av eierkommunenes miljø- og bærekraftstrategier eller planer, en slags koordinering, slik at vi så at det var sammenheng mellom det vi skriver i vår strategi, og felles skjæringspunkt og grensesnitt opp mot kommunenes miljøplaner.*

Seniorrådgiver i Klimaetaten i Bergen kommune sier følgende om arbeidet med bærekraftstrategien som omtales over: *Det synes jeg har vært veldig kjekt, for da har vi fått lov til å være med i den prosessen og blitt forelagt hvordan, og ja, både for å komme med innspill til bærekraftstrategien til BIR. Og jeg opplever at også den i stor grad nå svarer på de fire strategiene vi har i vår grønne strategi, og også bærekraftsmålene, så jeg opplever at de prosessene har blitt mye mer samarbeidende og det er mer informasjonsflyt.*

Om medvirkning fra BIR sier informanten: *I arbeidet med Grønn strategi har BIR sittet i vår referansegruppe, så de har vært med hele tiden og ettersom denne strategien har utviklet seg så har vi hatt en gruppe der sentrale aktører har sittet, og der har BIR vært veldig viktige.*

Om planavgrensning og forholdet mellom BIRs strategi og kommunens klimaplan sier informanten videre at: *BIR er veldig viktig for oss, både i forhold til dette med utslippsfri*

avfallshåndtering som vi har inne som egen satsning, og denne satsningen som heter Sirkulære Bergen. Der skal vi tilrettelegge for innbyggerne sine liv og deres mulighet for at det skal være attraktivt og lett å få tak i denne type varer [...] Jeg opplever også at bærekraftstrategien til BIR tar opp i seg de fire strategiene som vi har i vår strategi og også bærekraftsmålene.

Det interessante her som er verdt å fremheve er at informantene er samstemte i planavgrensningen og at planene de to offentlige virksomhetene produserer ikke skal «slå hverandre i hjel», men heller ta opp i seg, særlig fra selskapets side, det eierkommunen fremhever som sine viktigste klima- og miljømål.

Bergen kommune har også nylig tatt initiativ til utarbeidelse av en ny renovasjonsteknisk veileder. Veilederen har frem til i dag vært utviklet av BIR selv, men Bergen kommune ønsker nå mer styring i byutviklingen og hvordan avfallsløsningene påvirker byen. BIR er likevel en foretrukken samarbeidspartner i arbeidet: *Og det er jo en typisk sak vi nettopp har tatt stilling til, at fra at BIR har laget en renovasjonsteknisk veileder som utbyggere skal følge, så har vi tatt den prosessen selv nå. Ikke fordi vi mener BIR synspunkt er dårlig, men vi mener bare det at de synspunktene må nyanseres noe [...] Når det er sagt, så er konsernledelsen i BIR veldig åpen for dialog.*

På den andre siden bekrefter Daglig leder i BIR Infrastruktur AS at det planlegges for utarbeidelse av en ny renovasjonsteknisk veileder og at det allerede er etablert samarbeid i prosessen, og videre at et slikt samarbeid er positivt for den videre samfunnsutviklingen: *Bymiljøetaten har i et av sine års-oppdrag at de skal levere en ny renovasjonsteknisk veileder [...] Så tenker vi først at BIR har jo en renovasjonsteknisk veileder og nå skal Bergen i gang og lage en egen [...] men, så sier Bergen kommune det at vi har en for husholdning, men det løser jo ikke næring [...]vi er enige om at de eier det prosjektet og målet er å få frem en renovasjonsteknisk veileder som kan håndtere alt.*

Informanten sier videre om næringsavfall at: *Vi har en føring i Bergen nå som sier at kombinasjonsbygg skal sees på som husholdning for å hindre parallell infrastruktur [...] Vi er nødt til å gjøre noe radikalt, og derfor er det så fint at Bergen tar grep og sier at vi må se på renovasjon.*

Om partnerskap og styringsmuligheter mellom BIR og Bergen kommune legger informanten (Daglig leder i BIR Infrastruktur AS) til at: *Så er det jo slik at man har valgt en AS-modell her, og det ligger jo en del føringer, blant annet når det gjelder eierstyring. De som følger av*

det, gir også kommunene kanskje litt mindre, hva skal jeg si, styringsmuligheter i hverdagen. Da blir det litt mer armlengdes avstand.

Leder for Gjennomføringsavdelingen er også inne på, uten å bruke begrepet selv, dette med en «armlengdes avstand», når han sier at: *Men skal vi føle ansvaret og ta ansvaret, så må vi liksom eie dette. Også er det selvfølgelig en grensegang mellom, hva skal jeg si, altså om hvordan BIR er organisert skal ikke jeg mene så mye om, eller skal jeg heller si som så at dersom dette er den beste måten å organisere seg på – så er det greit. Det er en del av det å være et AS. Du må få lov til å styre egen drift, men du må vite hva du styrer etter. Disse knappene må vi skru på, hvor vi ønsker å bli tydeligere på hva som er kommunens forventning.*

Informanten sier videre om hele avfallsbransjen: *Hvis ikke vi hadde stilt spørsmål, så hadde det heller ikke vært et spørsmål. Og da blir det litt sånn, og det er kanskje noen som sier at denne bransjen er litt introvert. For hvem er det dere snakker med? Jo, dere ringer rundt til hverandre. Og alle som kommer utenfra har store utfordringer med å nå gjennom med disse andre perspektivene [...] Men derfor tror jeg at hvis kommunesektoren er litt mer bevisst på det, da tror jeg vi får en litt annen dynamikk».*

Informanten fra Gjennomføringsavdelingen avslutter med å si at: *Også er det jo slik at BIR er et aksjeselskap [...] og da er det jo slik at et selskap nødvendigvis har sine egne målsetninger, med sine egne ambisjoner og rasjonale, men, de er veldig åpne for dialog.*

7.3.6 Planlegging

Temaet over om partnerskap legger grunnlaget for temaet jeg beskriver i dette avsnittet. Jeg identifiserte også *planlegging* som eget tema i min koding og i dette avsnittet vil jeg fremheve det seks av åtte informanter sa om avfallsselskapets rolle i eierkommunenes planlegging.

Jeg har bevisst spurt om, og hatt som utgangspunkt i mine intervjuer at planlegging er et kommunalt ansvar og at kommunene har dedikerte ressurser og fagmiljøer innen planlegging. I et forsøk på å løfte de kommunale avfallsselskapene mer inn i den komplekse samfunnsplanleggingen er det interessant å fremheve det selskapene selv sier om deres rolle som aktør i planleggingen.

Sirkula har egen renovasjonsteknisk norm for bruk i avfallsplanlegging og Bærekraftssjefen sier følgende om deres rolle i eierkommunes planlegging: *Kommunene kommer hit og spør og*

vi er høringsinstans, i tillegg har vi renovasjonsteknisk norm og forskrift [...] de forventer også at vi uttaler oss, for den ressursen har ikke eierkommunene (avfallsfaglig ressurs).

Fagleder Klima og Miljø i Hamar kommune bekrefter andre veien at Sirkula har kompetanse innen avfallshåndtering som er viktig kunnskap inn i den helhetlige planleggingen: *Spesielt i alle arealprosesser i sentrum og i reguleringsplaner, så er det jo et tema hvordan avfallsløsninger det skal være [...] Jeg oppfatter at de (Sirkula) blir tidligere dratt med, spesielt når det er større områder skal utvikles.*

Det kommer dermed frem at avfallsfaglig ressurs ikke er noe Hamar kommune har selv, men at kommunen «drar med» Sirkula mer som en «kollega» i avfallsfaglige spørsmål som går utover de mer tradisjonelle rutinene for å gi innspill på høringer der Fagleder sier følgende: *De er nok en mer tradisjonell høringspart når det kommer til veibredder og tekniske ting som hvor stor plass bilen trenger for å komme til.*

Det som blir tydelig i relasjonen mellom Sirkula og Hamar kommune er at når avfallsspørsmålet inngår som en del av den større og mer komplekse utviklingen av store områder oppsøkes Sirkula som en fagressurs, slik at de «store» spørsmålene og føringene for avfall ikke utsettes til høringsrundene.

Det jeg ønsker å få frem her med «de store spørsmålene» handler om mer enn bare de tekniske spørsmålene rundt renovasjon som for eksempel veibredde og snumulighet, og mer om hvordan avfallsløsningene som planlegges inngår som en del av det helhetlige tilbudet i byen, og som videre harmonerer med øvrige planer og strategier for morgendagens byer og tettsteder. Bergen kommune og BIR utdyper dette og kommer med svært interessante syn på hvordan avfallsplanlegging og samfunnsplanlegging må harmonere mer.

Seniorrådgiver i Klimaetaten sier om ambisjonene til Bergen kommune følgende: *Bergen kommune skal være en pådriver for denne radikale, rettferdige og offensive klimaomstillingen, og det er det gode livet til innbyggerne vi er opptatt av [...] og jeg føler at vår strategi i stor grad tar innover seg både kompleksiteten og bredden i klimakrisen.*

Videre ut i intervjuet med informanten kom vi inn på hvordan BIR kan bidra i planlegging av lavutslippsbyen som strategien til Bergen kommune legger opp til og videre hvordan ny veileder for planlegging av renovasjon kan bidra til å oppnå nettopp dette: *Vi snakker om det (fremtidens Bergen) ganske mye, og det som er med planlegging er at man tenker langt nok [...] så denne renovasjonstekniske veilederen er kjempeviktig da i forhold til hvordan de*

konkrete prosjektene vil bli seende ut [...] vi gjør gode grep nå, men så er det jo det med blir det ti fraksjoner eller blir det fem? Man vet ikke, og det gjør det utrolig vanskelig å planlegge for den infrastrukturen [...] men i den tette byen så ønsker man ikke seks forskjellige tunge lastebiler som kjører inn, ikke sant.

Videre svarer informanten på spørsmål om BIR er en foretrukken samarbeidspartner i planlegging at Bergen kommune trenger BIR og at man må lytte til de som faktisk gjør jobben og som har kunnskap om avfall: *Det er kjempeviktig at man lytter til dem som faktisk gjør jobben, og det er viktig at man verdsetter den kunnskapen og kompetansen som de har [...] Man opplever alltid BIR som en seriøs part [...] for dette er jo kjempeviktig infrastruktur vi bygger [...] Som du ser i Grønn strategi er BIR viktige for oss. Både i forhold til dette med utslippsfri avfallssortering [...] og dette som handler om redusert klimafotavtrykk, som handler mer om hvordan vi skal tilrettelegge for innbyggerne sine liv og deres mulighet for at det skal være attraktivt å få tak i denne typen varer (sirkulære varer) [...] Denne kompleksiteten må komme mer inn i flere av klimaplanene og klimastrategiene til norske kommuner».*

Informanten legger riktignok til at de er to aktører med av og til ulike syn: *Vi er jo to ulike enheter som også har av og til ulike syn, og av og til er det helt overlapp – og av og til er det ikke det. Så har vi ulike roller og meninger, og det er greit [...] Og i en sånn relasjon så er det helt greit, så lenge vi på en måte er åpne om det og rydder i det, og det tror jeg kanskje at vi har blitt flinkere på.*

Daglig leder i BIR Infrastruktur AS er inne på det samme som Seniorrådgiver i klimaetaten om tunge renovasjonskjøretøy inne i byen og er opptatt av god utbygging av større områder: *Når planetaten skal vurdere avfallsløsning for et område, så er det mange ting de må veie opp. Hvis avfall skal hentes overalt, ja så må veisystemet være bygget opp på en gitt måte, men kolliderer antageligvis med hensynet til plass til gående og lekende barn. Så når vi kommer med våre sporingskurver osv. så er det jo ikke uteoppholdsareal igjen – og hvis du da bare skal se på husholdningsavfall og ikke næring, så får du heller ikke til en god områdevis utbygging [...] Men det må være en standardisert løsning som vi har materiell til å betjene og så bør det være en løsning som gjør at vi ikke må inn med mange forskjellige renovasjonsbiler i et og samme område [...] Vi har en føring nå fra Bergen kommune som sier at kombinasjonsbygg skal sees på som husholdning, for å hindre parallell infrastruktur. Men hvordan skal vi behandle et næringsbygg, også ligger det kanskje noen boliger lenger borte.*

Samtidig er informanten inne på noe som tas opp også av andre informanter. Planlegging av renovasjon er ikke nødvendigvis en «lett» oppgave fordi avfallet i seg selv endrer seg i takt med tiden, men infrastrukturen er mer «låst». Med det menes at infrastruktur som etableres i dag har en levetid på mange tiår, men på den samme tiden kan avfallstyper, behov og trender endre seg – og blir dagens planlagte og etablerte infrastruktur for avfall like aktuell da? Informanten sier følgende: *Vi er egentlig litt låst inne. De som lager planer – som vi i neste omgang skal materialisere – så er det, tror jeg, langt på vei tekniske løsninger som ikke passer inn i fremtidens bymiljø [...] vi har liksom låst oss i et system, og så kan vi si, det er dette som tilbys.*

Informanten beveger seg også inn i hvordan avfallsplanlegging kan ha stor påvirkning på hvordan et område blir seende ut og nevner her en tendens til at planmiljøene begynner å engasjere seg i avfall: *Og da synes jeg det er så fint at de som sitter på plan virkelig begynner å bry seg, og ser at den ene eller andre avfallsløsningen har utrolig stor betydning for hvordan et område vil se ut – og i neste omgang om det er bra for menneskene, og som det er fokus på hos oss, mobilitet. Vi ser at avfall også er en demografisk utvikling, som gjør at vi må tenke litt annerledes når det gjelder dette tjenestetilbudet.*

Informanten legger til informasjon om hvorfor selskapet heter nettopp «Infrastruktur»: *I det ligger det at dette selskapet fra fødsel av var et stort prosjekt, nemlig å bygge ut rørbasert avfallsinnsamling i Bergen sentrum, innenfor en gitt geografisk utstrekning. I den forbindelse så vi det som hensiktsmessig å samle all avfallsinfrastruktur i ett selskap [...] Det er infrastrukturen av BIR som har ansvar for planlegging og bygging av bossnettet og i neste omgang drift og vedlikehold.*

Om planmyndigheten aktivt søker etter BIR sin kompetanse i planfaglige spørsmål svarer informanten nokså likt som for Hamar kommune og Sirkula: *De (planmyndigheten) ser på oss som en planlegger i den forstand at vi sitter med kompetansen på den type infrastruktur (avfallsinfrastruktur).*

Samtidig som at Bergen kommune aktivt søker etter BIR sin kompetanse i planlegging har også BIR styrket både ressurser og kompetanse på feltet: *Personalmessig har vi styrket oss gjennom 2023, på plan. For å kunne være den gode støttespilleren for eierkommunene våre. Når Bergen kommune bemanner seg litt opp og skal styrke kompetansen på avfallsfeltet, så må vi være der å matche. Vi må være der for å bygge videre sammen [...] Når en utbygger skal i gang å planlegge et område, så må han ta veilederen og designe et system som svarer ut*

de kriteriene og de kravene som er satt i veilederen. Også er vi en samtalepart med såkalt veiledningsplikt [...] Så langt det er mulig så er vi en stemme inn i disse oppstartsmøtene, før en plan [...] Vi ser nytten av å være med i en tidlig fase, sånn at ikke tiltakshaver kommer langt ut i prosessen – og så skal vi begynne å tenke på renovasjon.

Bergen kommune ved informanten fra Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten bekrefter det de øvrige informantene har sagt om kompleksitet i samfunnsplanleggingen og at avfallsløsninger henger sammen med hvordan man både planlegger for gode boområder, og av hensyn til fremtidige avfallstyper. Informanten bekrefter også det Daglig leder i BIR Infrastruktur AS sier om kompetanse: *Arbeidet med bossnettet (avfallssuget i Bergen sentrum) har vært veldig gøy og det gjør avfallshåndteringen veldig mye greiere. Det har hatt effekt ved at vi har redusert henting i trange gater. Men, så er jo spørsmålet – hvordan er det å være kunde? En ting er restavfall, men det skal det jo bli mindre av. Ambisjonsnivået i den nye avfallsforskriften ligger jo skyhøy over det vi er i stand til å samle inn i dag [...] Så vi må ha en dialog med BIR om hvordan de tenker disse ambisjonene i avfallsforskriften skal nås. Det er en av utfordringene som vi griper tak i nå [...] Jeg tror også veldig på samarbeid som egentlig er nesten den eneste måten å løse disse samfunnsutfordringene på.*

Om dette med at dagens infrastruktur for avfall ikke nødvendigvis passer med morgendagens behov sier informanten følgende: *Bossnettet er jo et paradigmeskifte i hvordan man samler inn avfall, fordi man gjør det på en helt fundamentalt annen måte. Men så kommer den nye avfallsforskriften som sier at vi skal sortere i stor stil, slik at det nesten ikke skal være restavfall. Og da er jo spørsmålet, hvis det er situasjonen om fem til ti år – hva slags avfallssug skal vi ha da? [...] Er den rørbaserte løsningen fremtidsrettet med tanke på sorteringskrav og avfallsmengder? [...] Den diskusjonen har vi så vidt begynt å ta, og den er vanskelig.*

Informanten legger også til at det er kommunen som må stille det spørsmålet. Utviklingen innen avfallsfeltet og krav kommunen skal levere på har også gjort, som vi så over, at kommunen aktiviserer seg selv i større grad nå enn tidligere: *Jeg vet ikke hva som er svaret, men jeg sier at det er en viktig diskusjon [...] da kommer vi til å synliggjøre disse problemstillingene. Da kan det godt være at bossnettet er løsningen, men da er vi ihvertfall trygge på det.*

Informanten legger også til en kommende «flope» som henger sammen med sitatet over: *Men med glass og metall, det er jo bringe, mens det i avfallsforskriften skal være henteordning.*

Hva slags byutvikling, eller hva betyr det i så fall? Når du bor i Bergen by, så har ikke alle garasjer hvor du kan sette opp syv spann.

7.3.7 Tilretteleggere for bærekraft

Temaet *Tilretteleggere for bærekraft* er bevisst lagt til slutt i analysen. Temaet er kategorisert som eget tema ettersom jeg ønsker å få frem hvordan informantene selv har belyst hvilken kompetanse avfallsselskapene har, men også fordi temaet inngår i alle de andre temaene.

For å understøtte hvorfor jeg har valgt å kalle temaet for «Tilretteleggere for bærekraft» må jeg i dette avsnittet begynne med å sitere informanten min fra Hamar kommune. Fagleder klima og miljø sa det slik: *Sirkula har to viktige roller. De er kommunens fremste tilrettelegger for innbyggerne på veldig mange områder som for eksempel mulighet til å kjøpe brukt, som er en ting innbyggerne er veldig opptatt av og som de gjerne vil ha tilbud på. Mens på direkte klimamål er de også veldig viktig som samfunnsaktør innen avfall, og da er de jo en samfunnsaktør som faktisk gjør noe, mens tilretteleggingsbiten vil jeg si er nesten like viktig.*

Informanten forteller også om en slags folkeopinion som er fornøyd med Sirkula: *«Jeg tror det har en historisk bakgrunn, for vi har jo alltid vært langt framme. Så jeg tror det er en stolthet som har bygget seg opp over tid. Vi vet at vi har en veldig god aktør i dem, og jeg tror at Hamarinnbyggeren flest vet at vi var av de første som begynte med kildesortering [...] Det vet at vår aktør er av de beste, og det er en sånn identitet som har satt seg og som politikken er fullt klar over [...] Det er sikkert mye potensial for samarbeid i en sånn tillitsform og jeg tror også man blir villig til å ta en større risiko».*

Bærekraftssjef i Sirkula belyser temaet fra selskapets side og kommenterer både på tilrettelegging for bærekraftige tjenestetilbud og belyser samtidig andre viktige bidrag til implementering som for eksempel deres arbeid med sosial bærekraft: *Det er de tre dimensjonene som må til, altså sosialt, miljø og økonomi. Det er da det er bærekraftig [...] Med det sosiale mener vi å ta ansvar for de menneskene vi påvirker, samtidig som hvordan vi kommuniserer med våre kunder. Det (sosiale) har også blitt utvidet med Resirkula (bruktbutikk-konseptet til Sirkula) hvor vi har både butikkeiere og frivillige.*

Videre peker informanten i retning av hva Sirkula kan bli på sikt, og hvordan Sirkula kan fortsette å levere på bærekraft for sine eiere, men også i regionen: *Hvis du ser i bærekraftstrategien, under punkt fem – sirkulærøkonomi og innovasjon, så står det blant annet at vi skal være et regionalt kompetansesenter for sirkulær økonomi. Vi skal være en*

pådriver og aktiv deltaker i nettverk og ulike fora som fremmer sirkulær økonomi og innovasjon.

Informanten legger også til hvordan Sirkula kan bidra til å være igangsettere og skape en HUB for innovasjon, også for andre aktører som ønsker å knytte seg til dem: *Og la oss si at du er AS Utvikler, så ringer du meg og sier «Jeg har en kjempegod ide, har Sirkula lyst til å være med på laget?». Vi er med, vi gir ikke pengestøtte, men vi kan bidra med kompetanse – så klart vi kan spille på den ballen.*

Informanten legger til slutt til Sirkulas samarbeid med andre aktører i området, som jeg også beskrev i avsnitt 3.1: *Bakgrunn for fokusområdene i bærekraftstrategien er at vi er medlemmer i et klyngesamarbeid som heter NCE Heidner, som har hovedkontor her på Hamar. NCE-Heidner er et bio-cluster og vi fikk tilbud om å være med på en pilot [...] Også har vi et samarbeid med Mjøsanker, som er en arbeids- og inkluderingsbedrift som vi har et veldig godt samarbeid med.*

Administrerende direktør i Sirkula snakker også om hvordan Sirkula kan være en igangsetter og tilrettelegger for bærekraft, og påpekte at de gjerne «står i bresjen» og setter i gang innovasjon: *Jeg tror at vi kan sette i gang en del ting, for det er jo ingen tvil om at innenfor avfall så har offentlige selskaper gått foran i forhold til innovasjon. Og det har nok handlet litt om at pengene har ligget der, men for å få utvikling så må noen gjøre det. Men, det innebærer også at når man driver med noe en stund, som det kanskje etter hvert blir et marked for, da er det ikke sikkert Sirkula lenger skal drive med det – for da vil det gå mer av seg selv [...] For dette går jo på det å samarbeide om å nå målene. Vi er opptatt av å drive med det vi kan, men vi kan godt stå i bresjen for å sette i gang et eller annet – sånn som butikkene her (Resirkula) [...] Det ligger litt i kulturen i selskapet, og det lå jo også i kulturen i HIAS også*

Informanten avslutter med å legge til at: *Da må vi hele tiden vurdere, hvordan kan vi fortsette å være et positivt bidrag for utviklingen i samfunnet og for regionale aktører? [...] Så må vi hele tiden videre tenker jeg. Og det blir litt av den samme tenkemåten, altså hva er det vi ser foran som vi kan ta tak i, og hvem skal vi gjøre det med? Vi har en lang tradisjon for å samarbeide med private aktører [...] Og da må vi vurdere hva vi skal drive med, og hvordan vi kan fortsette å være et positivt bidrag for utviklingen i samfunnet, for regionale aktører.*

Informanten legger også til det samme som bærekraftssjefen sa om kunnskapssenter for sirkulær økonomi: *I strategien vår er en av de strategiske ambisjonene å være et kompetansesenter for sirkulær økonomi. Vi kan jo ikke gi oss hvis vi mener det.*

Informantene fra Bergen kommune og BIR snakker også om hvordan BIR kan bidra med implementering, innovasjon og fungere som tilrettelegger både for innbygger og kommune. Informanten fra Bergen kommune, seniorrådgiver i Klimaetaten sier følgende: *I Bergen så jobber vi jo mye med dette med ombruk, og hva blir egentlig avfallsselskapenes rolle i det? Vi ønsker oss en sirkulær økonomi i Bergen, eller i Bergens-regionen, og vi ønsker at sirkulær økonomi skal skape lokale arbeidsplasser og verdikjeder, og da har BIR en nøkkelrolle.*

Daglig leder i BIR Infrastruktur AS bemerker fra sitt ståsted det samme og sier at BIR er eierkommunenes verktøy: *Innenfor avfallsfeltet, eller ressursområdet, skal vi være verktøyet innenfor det området for våre eiere.*

Informanten fra BIR Nyverdi, leder bærekraft og analyse, legger til det samme aspektet som Sirkula fremhevet om innbyggerperspektivet: *Det viktigste vi bør tenke på er at avfallsselskapene er til for noen. Vi er til for hver enkelt av kundene i eierkommunene og vi er til for eierne våre. Det snakker vi mye om i BIR, at vi ikke må miste av syne kjernevirksomheten vår som vi skal utvikle til det beste for kunder og miljøet [...] Så når vi skal implementere FNs bærekraftsmål, alle disse store driverne og kravene som kommer, så må vi tenke hva dette betyr for den enkelte – og hva det betyr for oss som selskap.*

Informanten legger også til at: *Vi har også en utviklingsavdeling som jobber aktivt med prosjekter rundt å utvikle tjenestetilbudet, pilotere ulike innsamlingsløsninger og som følger med på oppstartsselskaper eller innovative løsninger som dukker opp – som kan bidra aktivt til at vi kan samarbeide og at BIR kan utvikle sitt tjenestetilbud.*

Informanten fremhever også et aspekt som ble nevnt i flere intervjuer, om at det er forskjell på store og små kommuner. Ofte er samarbeidet sentrert rundt de store kommunene, men avfallsselskapene kan også gjøre en stor nytte for små kommuner som ikke har ressurser selv: *Det er naturlig nok forskjell mellom de større og de mindre kommunene i forhold til hvilke ressurser de har til å oppfylle avfallsplaner for eksempel. Da kan vi snu på det da. Hvis BIR tok et større initiativ mot de mindre kommunene så kunne vi funnet punkter vi kunne hjelpe de med i større grad, for de som kjenner på at de ikke har ressurser.*

For å avslutte dette avsnittet trekker jeg inn informanten fra Samfunnsbedriftene til slutt som også snakket om hvordan selskapene kan bidra til trippel bunnlinje og fungere som innovasjonsentreprenører for eierne sine, likt som både Sirkula og BIR snakket om: *FNs bærekraftsmål deles inn i tre elementer, sosiale, økonomi og miljø. I krysningspunktet, når alt er på plass – da er det veldig ok å jobbe der. Det er liten påvirkning på miljøet, og i tillegg er det sunn økonomi. Da er det bærekraftig drift og utvikling.*

Informanten trakk også frem hvordan kommunene kan bli en drivkraft for innovasjon selv, via selskapene de eier: *Det er mange elementer som kommunen faktisk blir en drivkraft for via selskapet sitt, som de har opprettet av ulike årsaker. En av årsakene kan være at det gir stordriftsfordeler, som igjen gir lavere kost til innbyggeren og bedre kompetansemiljøer for bedre innovasjon og utvikling rett og slett.*

Informanten legger videre til at stordriftsfordeler legger til rette for innovasjon og utvikling: *For da er det stort nok til at man faktisk kan tenke litt utenfor boksen, og det må man for å kunne få til innovasjon. I mange små tekniske etater er det jo kanskje bare to personer, og de har ansvar for både vann og avløp, renovasjon og samferdsel – og da skjer det jo sjelden innovasjon. Det er bare driften som må følges opp. Det her er stordriftsfordeler man må utnytte bedre.*

8 Drøfting

Drøftingen er bygget opp slik at de syv temaene følger de fire underspørsmålene. Jeg har plassert temaene under hvert underspørsmål som vist under, og drøftingen følger rekkefølgen:

1. *Kan endringer i avfallsselskapene og tillit styrke samarbeidet?*
 - Reform
 - Tillit
2. *Kan translasjon i uformelle møter styrke samarbeidet?*
 - Formelle og uformelle møter
 - Kommuneaktivisering
3. *Kan partnerskap og samarbeid i planlegging tilrettelegge for implementering?*
 - Partnerskap
 - Planlegging
4. *Kan disse aktørene i et innovasjonssystem tilrettelegge for implementering?*
 - Tilretteleggere for bærekraft

8.1 Kommunale avfallsselskaper som endrer seg i takt med tiden

8.1.1 Å møte samfunnsutviklingen – med reformer

Informantene fra både Sirkula og BIR forteller om organisasjonsendringer som er foretatt for å møte utfordringene de står ovenfor. *Utfordring* eller *problem* kan være negativt ladede begreper slik at jeg kunne brukt begrepet *muligheter* i stedet, men utfordring mener jeg likevel er mest dekkende. Implementering av FNs bærekraftsmål vil ganske sikkert gi mange muligheter, på flere nivåer, men et av utgangspunktene for denne oppgaven er at implementering er en utfordring for det offentlige. Christensen et al. (2020) skriver at det er viktig å skille mellom reformer og endringer. Jeg benytter derfor bevisst begrepet reform og ikke endring, selv om vi kanskje skal se at mange av effektene de kommunale avfallsselskapene har oppnådd basert på reformering nødvendigvis ikke var planlagte – og dermed kanskje også er nettopp endringer.

Administrerende direktør i Sirkula kunne fortelle om historien fra Hias IKS (heretter omtalt uten «IKS») til Sirkula. Sirkula som rent avfallsselskap ble skilt ut fra vann- og avløpselskapet Hias som også hadde ansvar for renovasjon. For å møte samfunnsendringene, forventningene fra innbyggerne og politikken ble Sirkula som et rent avfallsselskap opprettet. Det som for meg lyste opp som noe å påpeke fra start er nettopp navnevalget av selskapet. Det

kan kanskje kalles en reform i seg selv å navngi det nye kommunale avfallsselskapet, som nettopp skal jobbe med sirkulære løsninger, for Sirkula. Navnet peker i retning av hva selskapet skal fokusere og levere på.

Informanten fra Sirkula fremhevet *driverne* for de to ulike fagene renovasjon og vann- og avløp. Det informanten sier om at vann og avløp planlegger for 100 år, mens renovasjon planlegger for 10 år forteller oss noe om at den moderne avfalls-verden er yngre og endringene skjer raskere. Videre kunne informanten fortelle at særlig styret i Hias ville bli stående i en skvis mellom behovene til de to fagområdene. Denne skvisen informanten peker på viser at renovasjon og avfall kanskje i større grad enn vann og avløp, om ikke er *mer* komplekst å planlegge, hvertfall inngår som en større del av kommunens helhetlige planlegging fordi tjenestetilbudet og hva infrastrukturen skal løse er såpass sammensatt. Der vann og avløp skal frakte rent vann og kloakk, så skal infrastruktur for avfall både bidra til implementering av bærekraft, løse tjenestetilbudet i tettbebygde strøk, levere kildesortert avfall og bevare ressursene i avfallet til materialgjenvinning. Infrastruktur for avfall skal kort sagt både samle inn avfall, og samtidig sørge for at råvaren er like hel og egnet for materialgjenvinning.

Informanten sier videre i intervjuet at ønsket om å splitte Hias «kom innenfra», men at det ble kjørt en prosess mot eierne. Prosessen innebar å klargjøre ovenfor eierne at splittelsen av Hias var en nødvendig endring. Denne nødvendigheten og det aktive skrittet ledelsen i Hias gjorde ovenfor eierne er nettopp det Christensen et al. (2020) beskriver som aktive og bevisste forsøk på forandre strukturelle eller kulturelle trekk (Christensen et al., 2020, s. 152).

Informantene i BIR fortalte også om slike strukturelle endringer i både opprettelsen av BIR Nyverdi AS og omorganiseringen av BIR Nett AS til BIR Infrastruktur AS (heretter omtalt uten «AS»). BIR Nyverdi ble forklart som en målbevisst handling for å blant annet organisere bærekraftsekretariatet i BIR ett sted, og likt som for Sirkula ble *navnet* retningsgivende for det selskapet skal jobbe med. BIR Nett var den tidligere delen av BIR som hadde ansvar for å bygge Bosnettet i Bergen by, og opprettelsen av BIR Infrastruktur stod for en organisering der all avfalls-infrastruktur som eies og drives av BIR er samlet ett sted. Likt som for Sirkula ble det også her gjort aktive og bevisste forsøk på strukturelle trekk, og selskapene likeledes *reformert*.

Om BIR enda lenger tilbake i tid kunne daglig leder i BIR Infrastruktur fortelle om opprettelsen av BIR som selskap i utgangspunktet, som beskrevet i kapittel 7. I tråd med

kommuneloven og IKS-loven ble BIR opprettet som interkommunalt selskap for å samle kreftene ett sted, som et resultat av at Bergen kommune og kommunene rundt ønsket å bygge et forbrenningsanlegg som løsning på deponiforbudet.

Før jeg går videre og beskriver denne endringen av strukturelle trekk, fra Hias til Sirkula og i reformen i BIR-eksempelet er det nødvendig å minne om det *instrumentelle perspektivet* og hva som skiller det fra *kulturperspektivet*. Reformene jeg forsøker å beskrive i både Sirkula og BIR, var det forsøk på å endre enten strukturelle trekk eller kulturelle trekk? Eller begge? Det vil jeg forsøke å drøfte videre i de kommende avsnittene.

[Sirkula-eksempelet på reform](#)

Sirkula ble som beskrevet over skilt ut fra Hias. Administrerende direktør sa så fint at «*if you love someone, set them free*». Dette sitatet noterte jeg meg i notatblokken umiddelbart og det bet seg fast videre i prosessen. Sitatet kan brukes til å forstå endringen i Hias til å være mer enn bare strukturell fordi det indikerer en «kjærlighet» til faget. «Noen» så et potensiale i å satse mer på avfall enn hva som kanskje ville vært mulig i Hias, og innovatørene ble dermed de sentrale personene som så muligheten for å påvirke til å danne et nytt selskap. Sett i lys av sitatet og prosessen som fulgte, vil jeg derfor peke på at intensjonen om å skille ut avfall og renovasjon i et eget selskap var rent strukturell og en reform i utgangspunktet, men den uintenderte effekten av reformen ble en mer varig endring. Som Christensen et al. (2020) skriver er endringer et mer omfattende begrep (Christensen et al., 2020, s. 152). Likevel skal jeg være forsiktig med å argumentere for mye i retning av at overgangen fra Hias til Sirkula *også* var en endring. Som Christensen et al. (2020) skriver er endringer noe som foregår i offentlige organisasjoner, gjennom kontinuerlig, rutinemessig aktivitet og i små skritt (Christensen et al., 2020, s. 153).

For å kunne gå mer i dybden av hva det faktisk var som skjedde i denne perioden Sirkula ble «skapt» burde det vært et eget forskningsspørsmål i seg selv, men ut ifra det informantene mine kunne fortelle om prosessen vil jeg likevel peke på at det er noe i disse reformene som korrelerer med teoriene til Christensen et al. (2020), om at det også kan dreie seg om en *endring*. Særlig fordi informantene fra Sirkula la veldig vekt på å beskrive Sirkula som et selskap med høy tillit i regionen og et miljø som lenge hadde vært innovativt – også *før* reformen. Administrerende direktør i Sirkula pekte på at «*i denne regionen har man jo vært gode på avfall i mange år*» og allerede i år 2000 ble det laget en avfallsplan i Hias hvor informanten kunne fortelle videre at de skulle ha de beste ordningene innen kildesortering. Videre kunne informanten fra Sirkula fortelle at «*det er en stolthet i selskapet her, om at vi*

jobber for miljøet». Jeg trekker frem dette for å understreke det jeg mener underbygger det kulturelle perspektivet på organisasjonen Sirkula og normene som fortsetter å legge grunnlaget for *institusjonen* Sirkula slik den er i dag. Videre virker det å samtidig nettopp være de samme normene som ut i fra en instrumentell handlingslogikk fortsatt er med på å forme de tiltakene Sirkula iverksetter for å nå bærekraftsmålene.

BIR-eksempelet på reform, eller endring?

Leder bærekraft og analyse i BIR Nyverdi fortalte i intervjuet om historikken til selskapet Nyverdi. Det interessante i denne sammenhengen er likheten med Sirkula der også Nyverdi fikk et nytt mandat. Nyverdi fikk etter omorganiseringen ansvar for å utvikle nye konsepter for sirkulære verdikjeder og ombruksløsninger, samt at Nyverdi også huser bærekraftsekretariatet til hele BIR-konsernet.

Likt som for Sirkula-eksempelet ville det krevd en større undersøkelse for å determinere om mekanismene i omorganiseringen var enten en reform eller endring, eller begge deler. Likevel kunne informanten fortelle at selve opprettelsen var et BIR-initiativ, men at eierne ga signaler. Informanten fortalte videre at opprettelsen var en del av en større omorganisering av datterselskapene i BIR og andre selskaper i konsernet har fått andre spesifikke oppgaver. Basert på det informanten sier er vi tilbake på å kunne kalle omorganiseringen en reform ettersom den faktisk var et aktivt forsøk på å endre strukturelle trekk ved organisasjonen (Christensen et al., 2020, s. 152). Ut i fra en instrumentell handlingslogikk vil BIR Nyverdi kunne sees på som et verktøy eller instrument for å kunne oppnå målene innen sirkulære verdikjeder og ombruk.

Organisering av en reform

Christensen et al. (2020) skriver om trekkene fra det instrumentelle perspektivet og organisering av reformarbeidet (Christensen et al., 2020, s. 155). Særlig for BIR-eksempelet vil en slik instrumentell organisering kunne sies å være tydelig ut ifra det informanten sier om den større omorganiseringen i BIR der datterselskapene nettopp fikk *spesifikke* oppgaver, og slik sett stemmer med det Christensen et al. (2020) skriver om spesialisering i egne posisjoner og enheter i organisasjonen. På den andre siden skriver Christensen et al. (2020) at sett fra kulturperspektivet vil reformarbeidet «skje langsomt og stegvis» (Christensen et al., 2020, s. 158). Ut ifra det Christensen et al. (2020) skriver om organisering av reformer kan det informantene fra begge selskaper sier om *kulturen* i selskapene, om ikke annet, peke i retning av at reformene også kan ha vært kulturelle. Begge reformene var i stor grad initiert av administrasjonene selv, og da kan kanskje det Christensen et al. (2020) skriver om evolusjon

og tilpasning til indre og ytre press ikke utelukkes – og slik sett vil jeg argumentere for at reformens organisering var en «blanding» av både instrumentelle og kulturelle mekanismer som «tvang» fram reformer – både i BIR-casen og i Sirkula-casen.

8.1.2 Tillit

I mitt framework så jeg tydelig at mine to caser er begge kommunale avfallsselskap med en høy opplevd *grad* av tillit. Jeg vil i det følgende drøfte temaet opp mot teorier om tillit.

Tillit

Christensen et al. (2020) skriver om tillit og at ledere har et altomfattende ansvar (Christensen et al., 2020, s. 136). I casene mine, både i Sirkula-eksempelet og i BIR-eksempelet, kunne jeg se tillit som var *gitt* til selskapene *fra* eierkommunene i form av tillit til lederen, men også i form av tillit til hele organisasjonen. Det kom frem av intervjuene at selskapene har det jeg vil beskrive som institusjonell tillit i form av at de blir sett på som kunnskapsrike, seriøse og til å «stole på». Den kulturelle tilliten beskrives som «noe som bare er der», nærmest fordi det «alltid har vært slik». Administrerende direktør i Sirkula forteller at de har høy tillit i representantskapet og at eierne er veldig fornøyde med den jobben de gjør. Videre forteller informanten også at eierkommunene til Sirkula tenker at «*vi kan ta tak i ting*».

Bærekraftssjefen i Sirkula forteller om tillit at «*politikkerne er veldig stolte av det vi gjør, og ser at vi liksom er en stjerne som blir kikket på, både av lokalbefolkningen og andre*». Det siste sitatet var noe jeg bet meg merke i under intervjufasen, som jeg også heftet meg ved under kodingen. Ordet «stjerne» er langt ifra noe institusjonelt, men mer i retning av noe kulturelt. Intervjuene med Sirkula kunne derfor avsløre at ikke bare eierne, men det jeg mener er hele regionen, er fornøyd med Sirkula – og stolte av den jobben de gjør.

Begge informantene fra Sirkula forteller om tillit, noe som vekket interessen for *hva* det er som gir selskapet denne tilliten. Bærekraftssjefen forteller at det har sammenheng med den jobben Administrerende direktør gjør, men jeg skal ikke gå veldig mye dypere inn i akkurat det personlige aspektet. Jeg vil drøfte på generelt grunnlag betydningen av lederens rolle, tillit til lederen og hvordan lederen kan sørge for tillit utenfra til organisasjonen som helhet. Jeg vil forsøke å bringe det Christensen et al. (2020) skriver om tillit i organisasjoner sammen med tillit til øverste leder – og at dette korrelerer. Det kom frem av intervjuene at tillit til selskapene *kan* henge sammen med tillit til øverste leder, med referanse til sitatet over – uten at det for drøftingens del er interessant nødvendigvis *hvem* det er snakk om.

Tillit til personer

Harald Grimen (2013) viser sammenhengen mellom tillit til personer og tillit til institusjoner. Han stiller egentlig spørsmål ved om man kan snakke om tillit til institusjoner, og tar i hvert fall et forbehold og mener det finnes gode argumenter mot det. Han skriver om organisasjoner og institusjoner om hverandre og benytter institusjonsbegrepet «litt løst» som han skriver selv, og akkurat denne distinksjonen er ikke interessant akkurat nå. Det jeg er ute etter å belyse er sammenhengen Grimen (2013) også påpeker når han spør om man *kan* snakke om tillit til institusjoner (Grimen, 2013, s. 110).

Grimen (2013) mener at oppfatningene om påstanden over spriker. Det Grimen (2013) peker på som et hovedpoeng oppfatter jeg som et langt større tema enn det jeg er på jakt etter å belyse. I dagens politiske (verdens) bilde er det en langt større debatt. Det er likevel nyttig å lene seg på grunnprinsippene han skisserer. Jeg mener det kan gjøres ved å redusere dette til å handle om hvordan kommunale selskaper kan få handlingsrom og tillit i kraft av at øverste leder er *den* som skaper denne tilliten *for* selskapet. Et avfallsselskap er uten tvil en organisasjon, offentlig sådan, men om «avfall» mener jeg vi også kan snakke om – eller kalle det en *institusjon* i samfunnet. En institusjon som skal løse et samfunnsproblem, og da *kan* det være slik at fagfeltet som helhet avhenger av nøkkelpersoner og tillitsskapende ledere.

Grimen (2013) skriver om hvordan vi kan ha tiltro til at en institusjon vi *ikke kjenner* vil handle på en måte som vi forventer fordi vi ikke kan vite motivene til institusjonene (Grimen, 2013, s. 112). Grimen (2013) diskuterer med Hardin om det er forskjell på tillit til institusjoner og til mennesker, og argumenter for at han er *usikker* på det – men det jeg plukker opp som interessant og relevant for min drøfting er der Grimen (2013) «lander» og sier at en «troverdige institusjon bygger på de fire kjerneverdiene» (Grimen, 2013, s. 113). Videre konkluderer han med at vi kan bli «kjent» med institusjoner, som med mennesker, gjennom gjentatt samhandling (Grimen, 2013, s. 116). Grimen (2013) tegner ikke et bilde av om samhandling *med* personer som arbeider i institusjonene har en sammenheng med tillit *til* organisasjonene, men likevel vil jeg ta med meg det han skriver om nettopp *samhandling* videre, og argumentere for at samhandling med *øverste leder* på sett og vis er samhandling med organisasjonen. Vi skal se senere at nettopp denne samhandlingen kan åpne dører for «lagene» lenger ned i organisasjonen og den horisontale samordningen.

Informanten fra Samfunnsbedriftene, Administrerende direktør, peker i sine svar på viktigheten av både tillit og øverste leders rolle i et kommunalt selskap, når han sier at «*tillitsbygging tar veldig lang tid å bygge opp*» og at «*det er langsiktig arbeid som ikke alle*

lykkes med». Jeg skrev tidligere at jeg skulle navigere bort fra å personifisere tillit, basert på det Bærekraftssjefen i Sirkula sier om sin leder og hennes tillit, men Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene har et utsagn som gjør at jeg likevel må trekke en parallell dit: *«det er noe med å få frem hvor viktig enkeltpersonen er her, og da er det jo daglige ledere som er veldig viktig som enkeltperson»*. Videre sier informantene at daglige ledere er en nøkkelperson. Også informantene fra Hamar kommune, Fagleder klima og miljø, peker på viktigheten av enkeltpersoners tillitsskapende arbeid og trekker frem Administrerende direktør i Sirkula. Det informantene sier korrelerer med det Grimen (2013) sier om at grunnfenomenet er tillit mellom personer, og videre at for å ha institusjonell tillit er det avgjørende at «andre» kan stole på dem. Informantene benytter ord som «nøkkelperson» og hvor viktig enkeltpersonen er som leder av et kommunalt selskap. Setter vi teorien til Grimen (2013) i sammenheng med det informantene sier kan det sies å være avgjørende for et helt selskap at øverste leder, enten Administrerende direktør eller daglig leder, har tillit fra alle selskapet interagerer med – både eiere og samfunn for øvrig.

Tillit til organisasjoner og institusjoner

Grimen (2013) skriver også om tillit fra samfunnet og tillitsgivere (Grimen, 2013, s. 129). Tillitsgiverne i den sammenhengen det her er snakk om er både politikere og eierne, styret, administrasjonene i kommunene og befolkningen. Som informantene fra Hamar kommune, Fagleder klima og miljø, sier så er Sirkula alltid i forkant og de tar samfunnsansvar. Videre har informantene et sitat som er fint å trekke frem i denne sammenhengen: *«Så jeg tror det er en stolthet som har bygget seg opp over tid. Vi vet vi har en veldig god aktør, og jeg tror Hamar-innbyggerne flest vet at vi var en av de første som begynte med kildesortering. De vet at vår aktør er av de beste, og det er sånn identitet som står seg»*. Det er mye å trekke ut fra dette sitatet, og særlig ordene «stolthet» og «veldig god aktør» er med på å underbygge det Grimen (2013) sier om tillitsgivere. Tillitsgiverne har, som informantene sier, tillit til Sirkula fordi «Hamarinnbyggerne» deler dette synet. Tilbake til at klima- og miljøkrisen nettopp er en krise og avfall er et problem, så virker Sirkula som en aktør som faktisk *reduserer tillitsgivernes usikkerhet* slik Grimen (2013) skriver.

Tillit mellom organisasjoner – som følge av tillit mellom personer og relasjoner

Tillit til organisasjoner fra samfunnet er også for kommunale avfallsselskaper en viktig forutsetning, men denne oppgaven handler i størst grad om tillit mellom organisasjonene. Som en opptakt til avsnitt 8.2 trekker jeg derfor inn Julsrud (2018) som skriver om det jeg skisserer i avsnittet over. Jeg vil i avsnitt 8.2 komme inn på hvordan formelle, men særlig uformelle

møter kan bidra til å skape innovasjon og samarbeid mellom organisasjoner. Jeg vil derfor nå bruke litt tid på å knytte Julsrud (2018) og hans teorier om organisatorisk tillit opp mot egen empiri.

Julsrud (2018) skriver om *organisatorisk kompleksitet* og de tre hovedformene han kategoriserer organisasjoner inn i (Julsrud, 2018, s. 36). Det er særlig de uformelle relasjonene som Julsrud (2018) beskriver som vil være definerende for hvordan drøftingen belyser betydningen av de uformelle møtene. Julsrud (2018) siterer Granovetter (1973) og hans to begreper innen nettverksteori: *svake og sterke bånd* (Granovetter, 1973, sitert i Julsrud, 2018, s. 79). Dette med å være godt kjent «på forhånd» begynner å ligne på materien jeg ønsker å beskrive i dette avsnittet og som kan relateres til det mine informanter beskriver om tillit. Riktignok ble en av mine informanter trukket frem som en skikkelse som personlig har mye av æren for tilliten mellom organisasjonene i ett av mine caser. Mitt utgangspunkt må likevel være, selv om tilliten beskrives som et produkt av personen selv, at tillitsrelasjonen var mellom personer som ikke var så godt kjent på forhånd ettersom det her er snakk om, også for mine caser, tillit mellom organisasjonene. Poenget jeg vil frem til her er at tilliten én person oppnår, men også skaper mellom organisasjoner *kan* føre til det Julsrud (2018) beskriver videre som *formelle og uformelle relasjoner* (Julsrud, 2018, s. 80), særlig når han videre skriver om hvordan nettverk av uformelle relasjoner er viktige for å forstå organisasjoner (Cross et al., 2001 og Krackhardt & Hanson, 1993, sitert i Julsrud, 2018, s. 80).

Jeg går langt i å beskrive betydningen av de uformelle relasjonene i dette avsnittet, fordi Julsrud (2018) sin bok beskriver fenomenet jeg også er på jakt etter å belyse – om tillit mellom personer, særlig de uformelle, er en slags forutsetning for tillit mellom organisasjoner. Mye kan tyde på det når Julsrud (2018) beskriver institusjonell tillit som det institusjonelle miljøet med et rammeverk «som muliggjør en strategisk form for tillit, der de berørte partene ser nytten av samarbeid. Denne typen institusjonelle miljøer kan virke direkte inn på hvordan relasjoner mellom ledere og ansatte er i enkelte virksomheter (Julsrud, 2018, s. 105).

Ledelse og styring

I avsnittet over har jeg bygget opp til drøftingen i avsnitt 8.2, men jeg har samtidig forsøkt å skape en rød tråd til poenget som jeg er i ferd med å synliggjøre her. Jeg har pekt i retning av at det er en sammenheng mellom tillit til organisasjoner og institusjoner og tillit til enkeltpersoner, eller enkeltpersoner som evner å skape uformelle nettverk som kan operere innenfor rammene av det institusjonelle.

Poenget jeg vil komme frem til nå er lederens rolle i å skape tillit til at innovasjon og samarbeid kan foregå *også* i uformelle møter *mellom* organisasjonene, og ikke bare i de formelle foraene - men likevel innenfor rammene av det institusjonelle. Ved hjelp av Christensen et al. (2020) skal jeg derfor forsøke å bygge en bro til Grimen (2013) og Julsrud (2018) ved å belyse lederens rolle og betydningen av ledelse og styring. Premisset her er hvordan disse mekanismene kan ha betydning for både innovasjon og samarbeid, men også hvordan kommunale avfallsselskaper kan bidra til tilrettelegging for implementering av bærekraftsmålene. Basert på intervjuene mener jeg å ha funn som indikerer at det går en rød tråd fra tillitskapende arbeid og lederrollen, til *faktisk* samarbeid i blant annet uformelle møter. Et produkt av tillit kan derfor, som vi skal se, være økt samarbeid og til slutt det jeg eksemplifiserer med temaene partnerskap, planlegging og tilrettelegging.

Christensen et al. (2020) skriver om virkemidler for påvirkning. Med påvirkning sikter Christensen et al. (2020) til ledelse og styring og definerer dette som påvirkning av atferd. Det formelle virkemiddelet kan for eksempel være reform som beskrevet tidligere. Det uformelle virkemiddelet og påvirkning, altså påvirkning som ledelse og styring, kan relatere til det Grimen (2013) skriver om samhandling med personer og tilliten det skaper, og videre det Julsrud (2018) skriver om det som skjer i de uformelle sosiale relasjonene og betydningen av disse uformelle møtene.

Den uformelle påvirkningen som Christensen et al. (2020) skriver om handler om forholdet mellom den som påvirker og den som blir påvirket (Christensen, 2020, s. 128). Her syr jeg sammen tre aspekter; samhandling med/tillit til personer (Grimen, 2013), det som skjer i og mellom de uformelle relasjonene (Julsrud, 2018) og kommunikasjon mellom to parter som en *villet* handling i kraft av ledelse og styring (Christensen, 2020).

Evnen til å skape denne «treenigheten» mener jeg kommer meget tydelig frem hos mine informanter, der både Sirkula og BIR fremhever de uformelle møteplassene de har med sine eierkommuner, og samtidig setter ord på dette med at organisasjonene *må* ha denne tilliten, og samtidig fremhever viktigheten av leders rolle som tillitsskaper.

8.2 Oversettelse og spredning av ideer for mer samarbeid

Jeg vil i dette avsnittet belyse underspørsmål nr. 2 og de to temaene *formelle og uformelle møter* og *kommuneaktivisering* opp mot relevant teori.

8.2.1 Formelle og uformelle møter – en arena for oversettelse?

Som beskrevet i kapittel 7 ble betydningen av både de formelle og uformelle møtene beskrevet av seks av åtte informanter. Med formelle møter mener jeg de påkrevde møtene som for eksempel representantskapsmøte eller Generalforsamling, inklusive eventuelle andre faste møtepunkter på høyere nivå mellom organisasjonene. Med uformelle møter mener jeg de møtepunktene og arenaene som oppstår på initiativ fra de ansatte selv, gjerne med «drahjelp» fra personer i formelle roller, eller nøkkelroller som beskrevet tidligere. I det kommende avsnittet skal jeg derfor belyse *hva* som kan komme ut av slike møter og hvilken betydning og effekt møtene har. Jeg vil derfor vise hvordan jeg knytter temaene formelle og uformelle møter og kommuneaktivisering opp mot teorier om oversettelse og translasjon. For begge temaene vil jeg primært benytte Røvik (2007) og hans teori om *dekontekstualisering* og *kontekstualisering*, der kontekstualisering vil knyttes opp mot temaet *kommuneaktivisering* og todelingen Røvik (2007) introduserer. Deretter vil jeg vise hvordan disse temaene kan ha en parallell og at temaet kommuneaktivisering kan være et resultat av oversettelse fra de kommunale selskapene.

8.2.2 Dekontekstualisering i formelle og uformelle møter

Jeg vil i det videre dele drøftingen rundt temaet *formelle og uformelle møter* inn i to der drøftingen følger eksemplene gitt av mine informanter henholdsvis i Sirkula-casen og BIR-casen.

Arenaer for dekontekstualisering i Sirkula

Informanten fra Hamar kommune forteller om de faste, men uformelle møteplassene de har med Sirkula. I intervjuet spurte jeg om det var noe informanten ønsket å legge til helt på slutten og da kom dette med møtearenaer opp. Informanten beskriver både hvordan Hamar kommune og Sirkula møtes i uformelle møter og i formelle møter. Det månedlige planleggingsmøtet for fellesprosjektet «Miljøuka» fungerer som en arena for samarbeid, og «plattform» der de to organisasjonene tar opp andre temaer i tillegg til planleggingen. Videre forteller informanten om en felles studietur til Sverige og et gjenbrukssenter som finnes der, hvor formålet var at Sirkula ønsket å vise frem for sine eierkommuner hvilket potensiale det er i å satse på ombruk, og et ombrukssenter. Her vil jeg fremheve det informanten sier om «drømmer», fordi det kan ligge mer i det ordet enn det som kommer frem, som vist i kapittel

7. Ordet «drømmer» forteller noe om at «noen» har delt og *oversatt* en rekke ideer og kunnskaper som har ført til at «de andre» benytter ord, som nettopp drømmer. Informanten sa ikke mer om denne studieturen. Likevel, basert på det akkurat dette eksempelet, vil jeg trekke det frem som en mulig arena for dekontekstualisering – ved at Sirkula som selskap hadde et behov av å *oversette* ideene og konseptene omkring ombruk, der virkemiddelet var en studietur.

Studieturen gikk til Sverige og et kjent ombrukssenter der, et senter som Sirkula ønsket å skape hjemme i Norge. Studieturen kan derfor ha fungert som det Røvik (2007) omtaler som *utbringingsprosess* og dermed en arena for dekontekstualisering. Studieturen var uformell, kan man anta – i kraft av å være en *tur*, og dekontekstualisering kan ha vært effekten, ved at arenaen var nettopp dette *seminaret* eller *studiet* utformet som informasjon- eller opplæringstiltak overfor en gruppe, slik Røvik (2007) beskriver det (Røvik, 2007, s. 285). Studieturen kan derfor også virke som det Røvik (2007) beskriver videre som utbringning og utbringingsprosess (Røvik, 2007, s. 285).

Informanten fra Hamar kommune beskriver også de uformelle møtene som finner sted en gang i måneden, som egentlig handler om Miljøuka, men som blir en arena for andre temaer. Informanten eksemplifiserte ikke ytterligere om hva andre temaer kan være, men ettersom dette blir fremhevet som en viktig møteplass vil jeg anta at det er viktige temaer for Sirkula som blir tatt opp. Et eksempel kan være det informanten sier om «klimasatsmidler» som kun kommunene kan søke på. Informantene i Sirkula bekrefter i sine intervjuer at det er Hamar kommune som skriver søknad om klimasatsmidler for dem. Det er interessant at de to organisasjonene samarbeider om klimasatsmidler, og at disse møtene også virker å være uformelle. Det er ikke «offisielle» møter, men et initiativ mellom aktørene for å kunne samarbeide mot et felles mål. Hva som er målet virker å være initiativ fra Sirkula selv og prosjekter de ønsker å satse på, slik som for eksempel et gjenbruksbygg. En slik prosess rundt søknad om klimasatsmidler kan være relatert til det Røvik (2007) beskriver som et arrangert møte, eller arena, utformet som «utviklingstiltak» der utbringerne danner disse organisatoriske rammene (Røvik, 2007, s. 285). Slike uformelle møter, og samarbeid, er et initiativ som er tatt av en av aktørene, hvor mye av oversettelsen ligger i nettopp det å beskrive *hva* den ene både har behov for, men også ønsker å oppnå med tiltaket – som i eksempelet over var å bygge et gjenbruksbygg.

Reformen i Sirkula som ble drøftet i avsnitt 8.1.1 mener jeg også kan løftes frem og bidra til å eksemplifisere dekontekstualisering, og kanskje var det nettopp slik at ledelsen i Hias oppnådde å reformere Hias som et resultat av oversettelse. Som Røvik (2007) skriver består *translatørkompetanse* i å kunne kombinere både kunnskap om vertsorganisasjonen og samtidig lage idémessige representasjoner som formidles videre (Røvik, 2007, s. 281). De *organisasjonseksterne interessentene* var i Hias-eksempelet eierne til Hias som fikk reformen presentert av selskapet selv, i det informanten (Administrerende direktør i Sirkula) beskrev som en «*prosess mot eierne*» og at «*det kom innenfra*». Riktignok var det eierne til Hias som hadde en politisk ambisjon om å se vann og avløp og renovasjon, som to ulike løp, uavhengig av hverandre. Likevel var det slik som informanten sier over at prosessen ble kjørt fra Hias ved ledelsen og styret selv, som en innovasjon initiert innenfra. I denne prosessen, vil jeg anta, uten at det ble satt ord på i intervjuet, ble brukt oversettere med *translatørkompetanse*.

Røvik (2007) skriver om «den dugende oversetteren» (Røvik, 2007, s. 326) og det kan sies å være relatert til både gjenbrukssenter-eksempelet og Hias-Sirkula-reformen. Om Hias-Sirkula-reformen må det ha foregått *translasjon* om *introduisering i en annen kontekst* ettersom et forslag om å opprette et nytt kommunalt selskap kan antas å være en prøvelse i oversettelse i seg selv – og at oversetteren var «*innenfra*». En idé om et spisskompetanse-selskap innen sirkularitet og bærekraft må antas å være dette «*noe*» som Røvik (2007) skriver om som oversetteren må evne å sette inn i en ny kontekst, en kontekst der eierne til Hias delte ideen til ledelsen om et slikt selskap. Det er dette Røvik (2007) kaller for *dekontekstualiseringskompetanse* (Røvik, 2007, s. 327).

Jeg kan ikke basert på intervjuene tidfeste prosessen Hias hadde mot sine eiere i framveksten av Sirkula, men dersom vi ser denne prosessen (ønsket om økt satsning på sirkularitet og bærekraft) i sammenheng med gjenbrukssenter-eksempelet, må jeg trekke nok en parallell til Røvik (2007) og det han kaller for *rekontekstualiseringskompetanse* (Røvik, 2007, s. 327). Nå begynner jeg å bevege meg langt ut i materien, og det er slett ikke sikkert begrepet over stemmer overens med Hias-Sirkula-eksempelet, men sitatet «*populære og abstrakte ideer eller oppskrifter som sirkulerer i samtiden og som søkes implementert*» (Røvik, 2007, s. 327) vitner om en parallell til premisset for denne oppgaven, nemlig hvordan kommunale avfallsselskap kan implementere bærekraftsmålene – særlig med visshet om at *implementering* er et fenomen som skjer i ulik takt, som virker abstrakt og viser seg å gå i saktere tempo enn ønsket. Jeg vil derfor mene, uten å gå videre inn på *rekontekstualiseringskompetanse*, at disse abstrakte ideene i samtiden *kan* ha vært gjenstand

for Hias-oversetterne i Hias-Sirkula-reformen. Uansett vil jeg argumentere for at oversettelse og translasjon med vekt på utbringning og dekontekstualiseringskompetanse var tilfellet i disse eksemplene, slik at dette må sies å være viktige mekanismer for videre samarbeid.

Arenaer for dekontekstualisering i BIR

Daglig leder i BIR Infrastruktur forteller også både om formelle og uformelle møter med sine eierkommuner, med vekt på de uformelle. Som beskrevet i kapittel 7 har BIR det informanten omtaler som «dialogpunkt», eller koordineringsmøter som de kaller det i kommunen. Jeg har lyst til å ta med begrepene informanten bruker om «løypemeldinger» og dialogpunkt. Disse begrepene peker i retning av det uformelle og ligner på det Christensen et al. (2020) sier om den uformelle påvirkningen i forholdet mellom den som påvirker og den som blir påvirket (Christensen, 2020, s. 128). Ser vi videre til Røvik (2007) og teorien om dekontekstualisering og arenaene for translasjon *kan* både løypemeldingene og dialogpunktene mellom BIR og eierkommunene være akkurat dette.

Leder Bærekraft og analyse i BIR snakker også om de formelle og uformelle møtene og at dette engasjementet er positivt for samarbeidet. Videre sier informanten som nevnt over at de har slike koordineringsmøter. Informanten understreker viktigheten av særlig de uformelle møtene som Daglig leder i BIR Infrastruktur også bemerker. Likt som for Sirkula og Hamar kommune nevner også informanten en lignende miljø-uke som i Bergen kalles for «Gjenbruksuke» hvor de står «side om side». Det snakkes ikke mer om gjenbruksuken i intervjuene, men informanten fra Bergen kommune, seniorrådgiver i Klimaetaten, snakker også om de uformelle møtene og fremhever viktigheten av disse forumene, særlig koordineringsutvalget (koordineringsmøtet). For både «dialogpunktene» i koordineringsmøtene og «løypemeldingene» i eiermøtene blir det fremhevet at disse møtene er en arena for aktuelle og viktige saker, ulike tematikker og som et fora for å snakke strategisk. Det kan derfor antas at «aktuelle og viktige saker» nettopp er ideer som må dekontekstualiseres og oversettes.

Oversetterne som både oversetter og dekontekstualiserer er «de aktørene som formidler organisasjonsideer mellom ulike kontekster» (Røvik, 2007, s. 256). Et siste aspekt som må belyses ved hjelp av informantene i både Sirkula og BIR er det Røvik (2007) omtaler som «fra silo til prosessbasert organisering» (Røvik, 2007, s. 182). Siloer er et begrep som benyttes mye i arbeidslivet, og kanskje er det «prosessbaserte» som Røvik (2007) beskriver som motvekt til «silo», selve arenaen for dekontekstualisering, og kontekstualisering. «En prosess kan enklest defineres som en handlingskjede hvor input transformeres til output med

det formål å oppfylle en eller flere interessenters behov» (Elkjær-Larsen, 2002, sitert i Røvik, 2007, s. 182). Input og output må ikke forveksles med de- og kontekstualisering, men «oppfylle» og «flere interessenters behov» danner en fin parallell til det oppdraget de kommunale avfallsselskapene er satt til å gjøre. Som vi har sett tidligere er de kommunale avfallsselskapenes eksistens basert på å utføre et lovpålagt tjenestetilbud for sine eierkommuner, slik at det ligger i selskapenes natur å ha en felles interesse i forbedring av avfallsfeltet, like mye som eierkommunene har en interesse av det samme. Selv om selskapene har ansvar for avfall, er det likevel kommunene som blir målt på, og må leve opp til stadig strengere krav. Når kommunale avfallsselskap og eierkommuner har disse uformelle møtene som beskrevet over, er ikke det da et allerede prosessbasert møtepunkt – og ikke en silo? Når det som blir diskutert i samarbeidsmøtene i Sirkula og Hamar kommune og i koordineringsmøtene i BIR og Bergen kommune har «viktige og aktuelle saker», vil jeg argumentere for at møtene er det Røvik (2007) omtaler som *kryssfunksjonelle team* (Røvik, 2007, s. 189). Samarbeidsmøter på tvers av organisasjonene slik som i både Sirkula- og BIR-casen vil jeg mene fungerer nettopp som disse horisontale verdiskapningsprosessene, som faktisk arbeider under de vertikale grensene. Dersom disse uformelle møtene, således som de formelle, kan være denne dekontekstualiseringsarenaen som beskrevet over ser vi et stort potensial for skapelsen av moderne organisasjoner som samarbeider horisontalt, der nye ideer og kunnskap overføres, og organisasjonene utformes, styres og ledes i tråd med innovasjonsteori, for kanskje blant annet å implementere bærekraftsmålene og sirkularitet.

8.2.3 Kommuneaktivisering – kontekstualisering i praksis?

Røvik (2007) skiller bevisst mellom dekontekstualisering og kontekstualisering, dermed velger jeg også dele drøftingen inn etter denne todelingen. Informantene omtaler ikke særlig mer enn det jeg allerede har vist at det snakkes om i møtene, men som vist over baserer jeg meg på det informantene betegner som «viktige saker».

Som et resultat av at de kommunale avfallsselskapene og eierkommunene har hyppige møter, både formelle og uformelle, mener jeg å kunne ane en tendens til at eierkommunene «melder» seg mer på avfallsfeltet. Jeg vil derfor i det kommende drøfte om temaet jeg har valgt å kalle *kommuneaktivisering* kan være en form for kontekstualisering i praksis, og videre omtale *arenaene* slik Røvik (2007) beskriver det. Igjen er Christensen et al. (2020) og den uformelle påvirkningen et fint bakteppe for å forstå kommunikasjonen som skjer mellom to parter, direkte, og som grunnlag for toveis kommunikasjon (Christensen, 2020, s. 128). Kontakten

Christensen (2020) beskriver kan omtales som arenaer slik Røvik (2007) beskriver «utviklingsarenaer», altså der selve kontekstualiseringen skjer.

Røvik (2007) forklarer kontekstualiseringens arenaer med at det er mange aktører og arenaer og videre at disse blir «usynlige» *utviklingsarenaer* (Røvik, 2007, s. 295). For å forstå kontekstualiseringens arenaer introduserer Røvik (2007) den hierarkiske oversettelseskjeden (Røvik, 2007, s. 295). Det er her de omtalte utviklingsarenaene kan bli usynlige, og de formelle og uformelle møtene informantene beskriver virkelig blir aktuelle. Særlig når Røvik (2007) beskriver det som «nettverk av interesserte fagfolk» (Røvik, 2007, s. 296). Røvik (2007) skriver at disse arenaene er vanskelig å få øye på, og jeg vil mene at i intervjuene var det også utfordrende å få øye på dem. Det var særlig under transkriberingen og kodingen etter intervjuene jeg for alvor ble oppmerksom på hva det egentlig var informantene hadde forsøkt å fortelle meg. Kanskje det var, i tråd med *den hierarkiske oversettelseskjeden* en ikke-intendert handling av informantene selv. Uansett vil jeg argumentere for at temaet kommuneaktivisering nettopp er kontekstualisering i praksis – som et resultat av at fagfolkene har funnet hverandre, møtes regelmessig og bruker – kanskje ubevisst – disse utviklingsarenaene til å kontekstualisere ideer.

Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten i Bergen kommune snakket mye om det som satte meg på sporet av temaet kommuneaktivisering. Både Daglig leder i BIR Infrastruktur og Leder for bærekraft og analyse i BIR Nyverdi forteller også i sine intervjuer at de har uformelle møter med Bymiljøetaten i Bergen kommune, som beskrevet over. Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen sier at avfallsfeltet er et spennende felt som de er blitt mer bevisst på. Informanten sier også dette med at kommunen nå de senere årene faktisk har begynt å respondere mer på initiativet fra BIR. Informanten legger til, et poeng som er viktig i forhold til premisset for denne oppgaven – at det er kommunen som er bestiller og BIR som er utfører. I kodingen av dette intervjuet ble jeg særlig oppmerksom på at disse utviklingsarenaene også kunne ha bidratt til at kommunene nå engasjerer seg mer, derav kommuneaktivisering. For å vekte temaet «begge veier» vil jeg argumentere for, fra inntrykket jeg har etter åtte intervjuer, at det ikke bare er kommunene selv som har ansvar for å aktivisere seg i avfallsfeltet, men også at de kommunale avfallsselskapene har et like stort ansvar «andre veien» for å involvere sine eiere mer. I dette spennende feltet som jeg her forsøker å beskrive vil det være avgjørende for alle landets kommunale avfallsselskaper – og kommuner – å inneha translasjonskompetanse. Dette fordi kommunene også må oversette sine

ideer til de kommunale avfallsselskapene. Oversettelse og translasjon går begge veier og kan føre til bedre, og mer tydeliggjort samarbeid, samordning og samstyring.

8.2.4 Kontekstualisering – som en opptakt til samstyring?

Informanten fra Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten i Bergen kommune snakker som beskrevet over om behovet for å melde seg mer på avfallsfeltet. Informanten beskrev en situasjon der kommunen har, og alltid har hatt, ansvaret for innsamling av husholdningsavfall – men at det er BIR som er den utførende. Et annet førende prinsipp for denne oppgaven er at de kommunale avfallsselskapene er gode på avfall. Det er på mange måter i de kommunale avfallsselskapene at kunnskapen om avfall ligger, og er plassert. Når det da er slik, at kommunene har ansvaret, men avfallsselskapene utfører – og i det har på en måte selskapene også en del av ansvaret – bør ikke da organisasjonene være forpliktet til å samarbeide mer? Som en forlengelse av dekontekstualisering og kontekstualisering vil jeg i det følgende bevege meg over i, og avslutte med teorier om *samstyring*. Derfor vil jeg i denne avsluttende delen av 8.2 se om det er mulig å bygge en bro fra translasjon til samstyring. Så da blir jo spørsmålet om dette «nettverket av interesserte fagfolk» som Røvik (2007) skriver om også er det Røiseland & Vabo (2016) skriver om nettverk, når de siterer Sørensen & Torfing (2012).

Jeg har til nå diskutert nettverksteori ut i fra translasjonsteoriene til Røvik (2007). Med Røvik (2007) som grunnlag for videre drøfting vil jeg nå bevege meg inn i et landskap der jeg ønsker å tegne et bilde av at aktørene *har* funnet hverandre og er «ferdig» med translasjonsprosessen og beveger seg videre inn i det å faktisk styre, og samarbeide i *nettverk*.

Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene er opptatt av disse nettverkene og fremhever daglig leders rolle opp mot særlig kommunedirektørene. Som vist i kapittel 7 snakker han først om daglig leders ansvar for å «besøke gangene mest mulig» og videre at kommunen må *ville* bruke kompetansen til selskapet. For ordens skyld påpeker informanten at kommunedirektørene i prinsippet ikke har et ansvar for selskapet, og at det er kommunestyret som er eiere. Det informanten sier om «å ville noe – og la de utøvende partene komme i dialog» peker i retning av samstyring slik Vabo & Røiseland (2016) skriver om horisontale sammenknytninger og autonome aktører som danner nettverk. I spørsmålet om hvordan kommunale avfallsselskap kan styrke samarbeid, så ligger det også et underspørsmål og et grunnleggende premiss, om at organisasjonene ikke bare *må* samarbeide i enkeltspørsmål, men faktisk også må *styre* sammen. Røiseland & Vabo (2016) definerer samstyring som vist i kapittel 5. Sett opp mot det informanten fra Samfunnsbedriftene sier over virker definisjonen til Røiseland & Vabo (2016) til å korrelere, særlig ut i fra *aktører* som koordineres og gis

felles retning og mening. Denne koordineringen av aktører har jeg vist at informantene fra begge mine caser beskriver.

Samstyringens paradoks

Temaet *formelle og uformelle møter* har i stor grad basert seg på det Christensen (2020) skriver om formelle organisasjonsstrukturer jf. det instrumentelle perspektivet og uformelle organisasjonsstrukturer jf. kulturperspektivet (Christensen, 2020, s. 128). Christensen (2020) knytter dette opp mot påvirkning og jeg har tidligere forsøkt å bygge en bro fra «kun» påvirkning til translasjon. Slik sett var rammene til Christensen (2020) nyttige, men i den videre forståelsen av Røiseland & Vabo (2016) er det nødvendig å beskrive det de omtaler som *samstyringens paradoks* og til slutt *styring av samstyring*.

Informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder for Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten snakker mye om dette som vist i 8.2.3 når han blant annet sier at det er Bergen kommune som er ansvarlige. I dette kunne det ligget en interessekonflikt der både makt og innflytelse står på spill slik Røiseland & Vabo (2016) skriver om samstyringens paradoks. Videre legger informanten til, som vi skal se i 8.4 at Bergen kommune har bestilt en ny renovasjonsteknisk veileder. Det vil si at Bergen kommune sentralt har bestilt dette, av Bergen selv – ikke fra BIR. Jeg vil likevel argumentere for at dette paradokset nødvendigvis ikke eksisterer i BIR-eksempelet ettersom informanten fremhever det positive ved at kommunen involverer seg i avfallsfeltet. Samhandlingen blir bare bedre ved at Bergen kommune involverer seg, som informantene bekrefter. Informanten fra BIR, Daglig leder i BIR Infrastruktur, bekrefter på sin side dette med «makt-relasjonen» når han sier at «*Det henger jo litt sammen med at kommunen ikke har hatt noe avfallsfaglig kompetanse, og det gir jo for så vidt makt til BIR*». Informanten legger til om arbeidet med den nye renovasjonstekniske veilederen at «*Jeg ser ikke noe negativt at vi har vært der hele veien, og vært denne bautaen og hatt kompetansen. Det at kommunene nå styrker seg på dette her, ser ikke jeg på som noe trussel*».

Styring av samstyring – er det mulig i uformelle møter?

Jeg har vært opptatt av å vise hvordan aktørene kan finne hverandre, oversette og samstyre innen avfallsfeltet, men særlig i en uformell setting. Jeg har som nevnt bevisst hatt med meg *formelle møter* i tema-navnet, men jeg har ikke gått så mye inn i de formelle styringsbetingelsene som eksisterer mellom eierkommuner og kommunale selskap, som for eksempel representantskapsmøter, generalforsamlinger, selskapsavtaler og vedtekter. Røiseland & Vabo (2016) argumenter for at styringsvirkemidler er avhengig av formalisering

og organisering. Det betyr egentlig at det jeg har forsøkt å vise, med betydningen av uformelle møter, og samstyringspotensialet i disse, strider litt imot det Røiseland & Vabo (2016) skriver om styring av samstyring. De trekker frem «ofte» om denne avhengigheten og at det ikke må tolkes absolutt. Men, jeg har jo hatt som utgangspunkt at aktørene har funnet hverandre på eget initiativ – uformelt. Ingen av mine informanter har beskrevet disse uformelle møtene og nettverkene de er en del av som noe som er initiert av eierne, formelt sett. Hva har det Røiseland & Vabo (2016) skriver da å si for min argumentasjon? Røiseland & Vabo (2016) beskriver videre disse to kontekstene, nettverk og formell organisasjon, og i hvilken grad det er mulig å styre samstyring. Jeg tar med sitatet «vi vil tro at variasjonen er betydelig større innenfor rammene av et uformelt nettverk enn innenfor rammene av en formell organisasjon [...] Denne styringen er viktig for å sikre koordinering og god samfunnsutvikling» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 71). Det Røiseland & Vabo (2016) sier her er egentlig at det er mulig å samstyre både i uformelle nettverk og i formelle organisasjoner, og særlig det de skriver om uformelle nettverk gjør at jeg kan argumentere for at også de uformelle møtene som informantene mine snakker om bidrar til samfunnsutviklingen. Samtidig sier Røiseland & Vabo (2016) kanskje det som er det viktigste poenget her, at størst oppnåelse av samstyring får man i formelle organisasjoner. Jeg viste i 8.1 at reformering kan være en måte å oppnå et større bidrag fra de kommunale avfallsselskapene, og en del av en reform må være å formalisere oppdraget og rollen til det kommunale avfallsselskapet tydeligere – slik at samstyringen får «formelle ben» å stå på, ikke bare de uformelle nettverkene. Samtidig kan de uformelle nettverkene kanskje få samstyringen forbi «ex ante» slik at potensialet for mer samarbeid i slike nettverk nettopp blir formalisert «høyere opp» i de formelle organisasjonene. Oppsummert sier jeg her at de uformelle møtene «kan» gå fra å «bare» være uformelle og vektlegges mer betydning og «status» dersom de gjøres formelle – ved at den formelle delen av organisasjonene «anerkjenner» deres eksistens og viser til møtene i sine formelle prosesser, politikktutforming osv.

8.3 Planlegging og samskaping for bedre «avfallsplanlegging»

Jeg har til nå i 8.1 og 8.2 vist det som kan være noe av selve grunnmuren for mer samarbeid. Jeg har belyst viktigheten av tillit til de kommunale avfallsselskapene og hvordan reformer kan bidra til å «rigge» selskapene for å møte samfunnsutfordringene. Jeg har også belyst hvordan det er positivt for begge parter at eierkommunene involverer seg og nå til sist hvordan dette gagnar graden av samstyring mot felles problemforståelse i formelle og uformelle nettverk.

Jeg vil i 8.3 fokusere på, med bakgrunn i den etablerte «grunnmuren» vise hva kommunale selskaper og eierkommuner blant annet kan innovere på. Jeg kaller 8.3 bevisst for samskaping, for her vil poenget være å vise, som et resultat av samstyring, hvordan eierkommuner og kommunale avfallsselskap kan samskape og innovere innen planlegging, igjen i denne horisontale organisasjonsformen. Jeg vil vise at effekten kan være såkalt «avfallsplanlegging».

8.3.1 Partnerskap, styringsnettverk og horisontal samordning

En naturlig bro over fra organisasjon- og innovasjonsteorien, og temaene som ble drøftet i 8.1 og 8.2, er med begrepene partnerskap, styringsnettverk og horisontal samordning. Et hovedpoeng her blir å drøfte om styringsnettverk er en type samarbeid som støtter oppunder spørsmålet om kommunale avfallsselskap kan bidra til å styrke samarbeid og tilrettelegge for implementering. Jeg viste i avsnitt 7.3.5 hvilke styrende dokumenter informantene beskrev samarbeid omkring i de to casene. Jeg benytter Higdem (2015) og kapittelet regional planlegging i boken til Kristiansen (Red.).

Higdem (2015) skriver om kompleksitet, nyfragmentering og fristilte virksomheter (Røiseland & Vabo, 2008, sitert i Higdem, 2015, s. 115). Kommunale avfallsselskaper må kunne kalles slike fristilte virksomheter, kanskje særlig de kommunale aksjeselskapene. Daglig leder i BIR Infrastruktur påpeker også hvordan BIR er fristilt kommunen, særlig kanskje mest på grunn av AS-formen, men også når han snakker om denne «armlengdes avstanden». Informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder for Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten, bekrefter den reduserte daglige styringen av selskapet når han sier at et selskap nødvendigvis har sine egne målsetninger. Om slike aktørkonstellasjoner skriver Higdem (2015) at «styringen og myndigheten til å samordne forsvinner der vi har en armlengdes avstand mellom foretak og virksomheter» (Higdem, 2015, s. 115). Denne «armlengdes avstanden» forklares også av informanten i BIR, som beskrevet over.

Higdem (2015) skriver at partnerskap en foretrukket koordineringsform (Higdem, 2015, s. 115). Temaet jeg identifiserte under kodingen av intervjuene avdekket potensialet som ligger i at aktørene møtes i ulike uformelle fora og utarbeider alt fra strategier og planer, til renovasjonstekniske normer og veiledere sammen. De «forpliktende samarbeidene» og «samhandlingen mellom ulike typer offentlige aktører» som Higdem (2015) skriver om, kan vise seg å være nettopp slike samarbeid som mine informanter selv beskriver at de er en del av. For å avslutte denne argumentasjonen og samtidig bygge en bro til tidligere bruk av Røiseland & Vabo (2016) sine teorier om *samstyring* viser jeg til Higdem (2015) og det hun

skriver om styringsnettverk. Med Higdems (2015) definisjon av styringsnettverk bør jeg kunne si at organiseringen mine informanter beskriver er slike styringsnettverk som utøver *samstyring*, samstyring som også er i tråd med Røiseland & Vabo (2016).

Informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder for Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten snakker om hvordan BIR lenge holdt Bergen kommune på en «armlengdes avstand», men at kommunen nå også må være med å «eie avfall», som vist i 7.3.5.

Informanten sier blant annet at hvis kommunen skal «føle ansvaret» så må de «ta ansvaret» og «eie» avfall og «skru på knappene» og bli mer tydelig på hva som er kommunens forventning. Informanten sier videre om hele avfallsbransjen, og det er en påstand som i denne sammenhengen gir veldig mening, at avfallsbransjen er utrolig «introvert». Da informanten sa dette tenkte jeg at dette måtte med i oppgaven. Både fordi det kanskje kan kalles en «brannfakkell», eller ment som litt provokasjon, men mest av alt fordi dersom det faktisk er en brannfakkell – så kan jeg i min drøfting av dette temaet argumentere for at partnerskap mellom Bergen kommune og BIR, eller generelt mellom aktører slik Higdems (2015) skriver, faktisk er en løsning på det informanten sier om særlig «utfordringer med å nå gjennom». Oppsummert vil jeg hevde at det informantene i hele dette avsnittet har sett som utfordringer for samarbeid og «armlengdes avstand» til hverandre, kan løses med samarbeid i partnerskap – ut i fra opprinnelig teori om partnerskap i regional planlegging.

Avfallsinfrastruktur på tvers av kommunegrenser i regi av kommunale avfallsselskap kan jo derfor med dette faktisk adresseres som en arena med *behov* for mer regional planlegging i kraft av aktører som finner hverandre, og samarbeider, i styringsnettverk – i produksjon av ulike styrende dokumenter, planer og krav og føringer, som vist i analysen.

8.3.2 Samarbeidsdrevet planlegging av infrastruktur for avfall

Mine caser og informanter har som aktører et avklart ansvarsforhold, i hvertfall hvis vi ser på selve oppdraget selskapene skal utføre for sine eiere. Oppdraget er også formulert i vedtekter og selskapsavtaler selskapene har med sine eierkommuner. Likevel, skal vi se at når det gjelder planlegging så *kan* ansvarsforholdet være noe mer uavklart – i hvert fall i en situasjon der eierkommunene melder seg mer på enn tidligere, i komplekse planleggingssituasjoner.

Jeg har argumentert tidligere for at det er positivt for samstyringen at kommunene involverer seg og aktiviserer seg, men hva har det å si for planlegging av avfallsløsninger og infrastruktur for avfall som både Sirkula og BIR snakker om. Hensikten med å bringe inn samarbeidsdrevet planlegging er også med utgangspunkt i hvordan Amdam (2020) knytter sammen aktører i fellesskap og hvordan de jobber i prosesser for å danne aksept for

hverandre, og til slutt at de har tillit til hverandre – som likeverdige aktører. Jeg har vist tidligere, basert på utsagn fra mine informanter, at det er et spenningsforhold mellom eierkommuner og kommunale avfallsselskap, særlig i BIR-casen der Bergen kommune kanskje i større grad enn i Sirkula-casen involverer seg med et mer *kritisk* blikk på etablerte praksiser.

En annen hensikt med å bringe inn samarbeidsdrevet planlegging er det Amdam (2020) skriver om lederrollen og tillit mellom organisasjoner, og hvordan dette bygger en bro til kapittel 8.1 og 8.2. Jeg benytter Amdam (2020) til å bygge en bro til tidligere drøfting rundt lederrollen og hvordan vilkår lederen skaper kan bringe ulike organisasjoner og aktører sammen – også i en planleggingssituasjon. I dette tilfellet to ulike offentlige organisasjoner som kommuner og kommunale selskap er – men som Amdam (2020) skriver; likevel er gjensidig avhengige av hverandre. Disse poengene om gjensidig avhengighet og kollektiv kapasitet er noen av hovedpoengene jeg ønsker å trekke frem i denne delen av drøftingen. Hvordan kommunale avfallsselskaper er avhengige av sine eierkommuner for riktig og bærekraftig planlegging av infrastruktur for avfall, men også vice versa hvordan eierkommunene er avhengig av å planlegge byer og tettsteder på en slik måte at avfallsinnsamlingen- og håndteringen kan foregå så effektivt og bærekraftig som mulig, som vist tidligere under temaet kommuneaktivisering.

I dette avsnittet skal jeg derfor først vise hvordan planlegging av infrastruktur for avfall skjer aktivt i partnerskap i BIR-eksempelet (som en kollektiv kapasitet), før jeg til slutt i avsnitt 8.3.3 illustrerer hvordan avfallsplanlegging faktisk er en *kompleks* planleggingssituasjon som krever innovasjon.

[Samarbeidsdrevet planlegging i partnerskap – i BIR-eksempelet](#)

Det er naturlig å begynne denne delen med å trekke inn informanten fra BIR, Daglig leder i BIR Infrastruktur som forklarer foranledningen for deres planleggingskompetanse – og oppbygging av fagfeltet internt. Som vist i 7.3.6 snakker informanten også om hvorfor selskapet heter «Infrastruktur». Videre forteller informanten at BIR har styrket seg gjennom 2023 med en planleggingsressurs. Om rollen til BIR snakker informanten om at utbygger må benytte den renovasjonstekniske veilederen og at BIR har veiledningsplikt. Om arbeidsfordelingen mellom kommunen og BIR sier informanten at så langt det er mulig skal BIR være en stemme inn i oppstartsmøtene, og de ser nytten av å være med tidlig i prosessen. Amdam (2020) kaller det BIR-informanten her beskriver for «kollektiv kapasitet», og kanskje er det nettopp litt av kjernen i samarbeidsdrevet planlegging. Amdam (2020) skriver om den

legitimerende prosessen (Amdam, 2020, s. 260), og det vil i dette eksempelet være at planleggingsmyndigheten inviterer kommunens avfallsfaglige ressurs inn i en tidlig fase, eller at forslagsstiller selv inviterer seg selv til å få råd og veiledning. En slik tidlig involvering av kommunens avfallsfaglige ressurs vil kunne gi et byggeprosjekt legitimitet ved at avfallsinfrastrukturen var nøye planlagt, og at BIR var bredt involvert.

Om samarbeidsdrevet planlegging i praksis skriver Amdam (2020) om sin planmodell med fire elementer (Amdam, 2020, s. 261). Sett i lys av slik Amdam (2020) oppsummerer samarbeidsdrevet planlegging i praksis og hvordan modellen kombinerer instrumentell og kommunikativ rasjonalitet ser man at det informantene beskriver som en typisk avfallsplanleggingsituasjon er det motsatte av en klassisk instrumentell eller institusjonell planleggingssituasjon, med den formelle behandlingen og juridiske diskursen i planleggingen som utgangspunkt (Amdam, 2020). Å planlegge for avfallsinnsamling og såkalt avfallsinfrastruktur, krever en kommunikativ form der aktørene samarbeider.

Som beskrevet tidligere er det kommunen som er *selve* renovasjonsmyndigheten og det kommunale selskapet er utførende, men i en planleggingssituasjon er det også en tredje part: forslagsstiller/utbygger, som igjen gjerne er representert av en arkitekt eller prosjektleder. Dette samarbeidet for utvikling av best mulig avfallsinfrastruktur består dermed av et slags nytt «trepartssamarbeid» som kan sees på som en trekant, der kommunen er ett hjørne og det kommunale avfallsselskapet og forslagsstiller/utbygger utgjør de to siste hjørnene. I en slik planleggingssituasjon sier Amdam (2020) at «Dersom planlegginga i denne nye situasjonen skal ha ein funksjon, må kommunar samarbeide internt og eksternt med andre aktørar om å legitimere planane sine» (Amdam, 2020, s. 264). I sitatet kommer begrepene *gjensidig avhengighet* og *kollektiv kapasitet* tydelig frem. Det Amdam (2020) også sier om samarbeidsdrevet prosess for økt samskaping kan jeg finne igjen i det informantene mine snakker om, også innenfor aspektene jeg har belyst tidligere med kommuneaktivisering og tillit til hverandre. Informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten snakker om dette med å ta en mer aktiv rolle, også i planleggingen. Det bygger opp under det Amdam (2020) sier om gjensidig avhengighet og kollektiv kapasitet, og et viktig poeng å få frem her er at begge «parter» er like avhengig av denne gjensidige, kollektive kapasiteten. Informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten summerer opp både poenget jeg prøver å få frem, og det Amdam (2020) peker på som en forutsetning for samarbeidsdrevet planlegging, at «Aktørane må erkjenne at dei er likeverdige og gjensidig avhengige av kvarandre for å skape

gode løysingar. Kommunikativ og instrumentell rasjonalitet må kombinerast i ein samarbeidsdriven planleggingsprosess der målet er auka samskaping (Amdam, 2020, s. 264).

8.3.3 Innovativ planlegging av det komplekse avfallsfeltet

I dette avsnittet vil jeg basert på det informantene mine beskriver drøfte avfallsfeltet som et komplekst planleggingsfelt, og hvordan innovativ planlegging kan bidra til å løse utfordringer. Jeg har til nå i kapittel 8 benyttet Amdam (2020), men vil i det følgende benytte Amdam & Veggeland (2011) til å bygge en bro fra kommunikativ/samarbeidsdrevet planlegging til innovativ planlegging ved hjelp av Higdem og Hagen (2023).

Kompleksitet og avfallsplanlegging – hvordan henger det sammen?

Jeg skal ikke gå veldig dypt inn i å forklare hva kompleksitet er, til det er begrepet så stort at det finnes egne fagretninger for å studere komplekse systemer. Jeg baserer meg derfor på Amdam & Veggeland (2011) som skriver om komplekse systemer. Slik er komplekse systemer noe annet enn noe som «kun» er *komplisert*. Poenget med å trekke frem kompleksitet som begrep er med bakgrunn i hvordan Amdam & Veggeland (2011) knytter også det opp mot partnerskap, tillit og nettverk – alle begreper som jeg har diskutert tidligere. Amdam & Veggeland (2011) skriver om hvordan man kan redusere kompleksiteten gjennom organisering der aktørene samtaler og bygger tillit – i nettverk (Amdam & Veggeland, 2011, s. 65). Jeg har tidligere vist hvordan kommunale avfallsselskaper kan være avhengig av tillitsskapende arbeid fra blant annet ledere, mellom organisasjoner og hvordan dette skapes i formelle og uformelle møter – som igjen danner grunnlaget for samskaping i nettverk.

Den «tette byen»- å planlegge for avfallsinnsamling i byer som er i endring

Informanten fra Bergen kommune, Seniorrådgiver i Klimaetaten, snakker i sitt intervju om den «tette byen». Informanten trekker også opp kompleksitet. Informanten snakker om hvordan tjenestetilbudet til innbyggeren må planlegges som en utslippsfri tjeneste inne i byen, som vist i avsnitt 7.3.6. På spørsmål om Bergen kommune og BIR jobber med å knytte innbyggernes mobilitet, areal og tjenestetilbud innen avfallshåndtering sammen, svarer informanten at det er utfordrende med «den tette byen» og hvordan systemene for avfall skal se ut. Om hvilken posisjon man tar i disse komplekse spørsmålene sier informanten at de samtidig er ulike enheter med ulike syn. Det informanten sier kan sies å være en direkte kobling til det Amdam & Veggeland (2011) skriver om å redusere kompleksiteten ved å samarbeide i nettverk. Informanten snakker om at *selve avfallet* vil være av en karakter i fremtiden som det er vanskelig å predikere, og i det ligger det en grunnleggende utfordring – hvordan skal avfallsinfrastrukturen da designes i dag? Den tette byen som informanten

snakker om er morgendagens byer og tettsteder med befolkningsvekst, nye former for mobilitet og andre boformer og trender enn i dag.

De andre informantene fra BIR-casen snakker også om planleggingssituasjoner som er mer komplekse enn det dagens system kanskje er rigget for. Begge informantene snakker om en føring fra Bergen kommune om at kombinasjonsbygg i byen skal sees på som husholdningsavfall, noe som i seg selv utfordrer både etablerte praksiser og sentralt lovverk som skiller på husholdningsavfall og næringsavfall (Forurensningsloven, 1983, § 27a). Daglig leder i BIR Infrastruktur sier dette når han snakker om føringen fra Bergen kommune om at kombinasjonsbygg skal *«ses på som husholdning, for å hindre parallell infrastruktur*. Som jeg også fremhevet i 7.3.6 snakker informanten videre om den komplekse planleggingssituasjonen og at veisystemet som kreves for en renovasjonsbil kan komme til å kolliderer med hensynet til gående og lekende. Sett på den andre siden så har Bergen kommune her faktisk redusert kompleksiteten ved å legge føringen for å se på næringsavfall som husholdningsavfall, nettopp for å redusere trafikkmengden i sentrum. Samtidig trekker informanten fra Bergen kommune, Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten inn et annet aspekt som den nye avfallsforskriften vil stille krav om i de kommende årene; nye hentetjenester. Glass- og metallemballasjeinnsamling er et eksempel på endring i bringe- og hentetjenester, der avfallsforskriften vil komme til å sette krav til hentetjenester. Det vil si at kommunene er pliktige til å tilby hentetjenester i stedet for eksempelvis returpunkt. Informanten spør da *«Hva slags byutvikling, eller hva betyr det i så fall? Når du bor i Bergen by, så har ikke alle garasjer hvor du kan sette opp syv spann»*. Informanten snakker her om det Amdam & Veggeland (2011) sier om at «små endringer kan få store konsekvenser» (Nilsson & Uhlin, 2002 sitert i Amdam og & Veggeland, 2011, s. 64), og at det er nettopp det som kjennetegner og karakteriserer et komplekst system. Slik viser BIR-casen at en liten endring i en lov- eller kravtekst kan få store utslag på infrastrukturen inne i den tette byen. Når disse variablene igjen blandes sammen med usikre variabler som fremtidige bomønstre og mobilitetsformer i «den tette byen» ser vi at avfallsfeltet er komplekst og hele tiden i endring – og slik sett er et komplekst system som krever helhetlig planlegging.

Innovasjon i avfallsplanleggingen

Informanten fra Bergen kommune, Seniorrådgiver i Klimaetaten snakker om spenningene mellom Bergen kommune og BIR, at de av og til har ulike syn, men at det nødvendigvis ikke er negativt. Disse ulike synene kan komme til uttrykk i de uformelle møtene og blir dermed på

mange måter det Amdam & Veggeland (2011) skriver om at «Handlingsgrunnlaget er kommunikativ (sosial) kunnskap» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160), altså ikke instrumentell eller kalkulerende (Hagen & Higdem, 2023, s. 70). Igjen kommer de mye omtalte uformelle møtene fram igjen, men det er kanskje også fordi det er nettopp her mye av den samarbeidende og kommunikative planleggingen faktisk skjer. Uformelle møter blir en slags arena for deling av kunnskap og det Amdam & Veggeland (2011) kaller for innovativ (nyskapende) planlegging der «handlingene er en del av planleggingen» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160). Videre skriver Amdam & Veggeland (2011) at «man ikke kan ha objektiv kunnskap om fremtiden» (Friedmann, 1967, 1973 og 1987 sitert i Amdam & Veggeland, 2011, s. 160). Informanten fra Bergen kommune påpeker paradokset i avfallsplanlegging, nettopp det at man ikke har mulighet til å være objektivt sikker på hva fremtiden bringer. Amdam & Veggeland (2011) fremhever også videre dette spillet som oppstår mellom interessentene, eller aktørene, når de skriver om usikkerheten om kausale sammenhenger som blir oppfattet som stor av de innovative aktørene (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160). I tillegg til at selve «scopet» som skal planlegges er usikkert og vanskelig å angripe objektivt, ser vi altså at aktørene kan ha ulike syn og utgangspunkt for hva de mener, eller «kjemper» for i kommunikasjon med andre aktører – selv om selve saken de jobber for er den samme. Jeg kan dra klare paralleller til det Amdam & Veggeland (2011) snakker om med noe av det informantene mine har trukket frem, særlig fra BIR-eksempelet. Informanten over trekker som tidligere nevnt inn dette med overlapp i meninger og at det er fint med spenninger. Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten sier om disse spenningene, men også dette med «læringsfremmende kommunikasjon med andre i tilsvarende situasjoner» (Amdam & Veggeland, 2011, s. 160), når han sier at avfallsbransjen er utrolig introvert. Det fine med det sitatet er at det viser kanskje mer hvordan det *har vært*, og at Bergen kommune vil dra innovasjonen i en annen retning, og samarbeide tettere med BIR nå enn tidligere. Et slikt samarbeid, i form av å være preget av litt spenning som vist over, kan derfor med støtte i Amdam & Veggeland (2011) kalles *innovativ planlegging*.

Slik informantene i BIR-casen legger det frem i sine intervjuer fremstår begge aktørene som innovative planleggere. Kommunen på sin side ønsker å få mer kontroll over avfallsfeltet og determinere i større grad hvordan utviklingen på avfallsfeltet skal styres, mens BIR på sin side mener de allerede er den innovative aktøren som blant annet har etablert store avfallssug i Bergen by, og fortsetter å være agendasettere på avfallsfeltet. Det er her jeg forlater Amdam & Veggeland (2011) og deres forståelse av «spillet» mellom aktørene. Hagen & Higdem (2023)

utdyper begrepet innovativ planlegging ytterligere og fokuserer ikke så mye på dette spillet, men heller overordnet hva innovativ planlegging er og hva det kan bidra til. Jeg vil derfor benytte deres forståelse videre for å virkelig få frem mitt hovedpoeng med dette – at *det* som skjer i de omtalte partnerskapene og styringsnettverkene nettopp er innovativ planlegging i praksis, ved at aktørene i fellesskap utvikler nye strategier og planer – som et innovativt «produkt» av at de kom sammen i utgangspunktet. Hagen & Higdem (2023) omtaler dette som vist i kapittel 5, når de skriver at «planleggingen må være innovativ for å bidra til ny politikktutforming og nye strategier» (Hagen & Higdem, 2023, s. 78).

Jeg ønsker her å forsøke å gi en begrunnelse for hvorfor jeg mener avfallsfeltet, eller avfallsplanlegging er komplekst, og hvordan denne kompleksiteten kan reduseres (Amdam & Veggeland, 2011) ved en forståelse av hva innovativ planlegging kan bety i denne sammenhengen. Informanten fra Bergen kommune, Seniorrådgiver i Klimaetaten, påpeker som nevnt tidligere paradokset i avfallsplanlegging - at man ikke har mulighet til å være objektivt sikker på hva fremtiden bringer. Informanten sikter her til det komplekse bildet der aktørene nå forsøker å sy sammen det helhetlige fremtidige «avfallsbildet» i Bergen by. Informanten snakker også om hvordan tjenestetilbudet for avfall henger sammen med flere usikre variabler innen mobilitet, trender, avfallstyper, bomønstre osv. Avdelingsleder i Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten snakker også om disse temaene. Administrerende direktør i Sirkula snakker også om denne kompleksiteten når hun påpeker at avfallsplanlegging har kortere tidslinjer enn for eksempel vann og avløp, ved at infrastrukturen for avfall bygges for kanskje ti år av gangen, og ikke 100 år. I takt med samfunnsutviklingen påpeker informantene paradokset med at vi ikke kan ha kontroll på hvilke avfallstyper som skal samles inn i fremtiden, men at kravene til både innsamling og utsortering blir strengere. Det er i en slik forståelse av hva «avfallsplanlegging» er at de mer tradisjonelle planleggingsperspektivene *kan* «komme til kort» ved at sektorene (i denne sammenhengen avfallsselskapene) som ekspert og endringsagent ikke selv *vet*, eller *kan* ha kontroll på *hva* man skal planlegge for. Slik blir avfallsplanlegging satt litt opp mot definisjonen på samfunnsplanlegging og mandatet som sier at planlegging skal sikre bærekraftig utvikling for samfunnet (Hagen & Higdem, 2023, s. 67). Derfor vil jeg argumentere for at løsningen på dette paradokset er nettopp innovativ planlegging, og at avfallsplanlegging kun kan være, eller må være, innovativ. Når avfallsfagfeltet er såpass nytt for noen av aktørene, og som først *nå* «melder seg på», og ekspertene blir flere, samtidig som kompleksiteten er høy – vil dermed kun en innovativ tilnærming til planlegging av

avfallsinfrastruktur fremme denne helhetlige bærekraftige utviklingen. Slik danner det seg også et bilde av at «ingen» andre enn offentlig sektor selv kan være, eller *er*, endringsagentene på dette fagfeltet – og kanskje er det nettopp det særlig eierkommunene er, når de nå aktiviserer seg selv mer og mer i avfallsrelaterte spørsmål. Slik blir kommunale avfallsselskaper og eierkommuner som aktiviserer seg i tråd med definisjonen av innovative endringsagenter (Hagen & Higdem, 2023, s. 77). Videre blir disse aktørene i fellesskap innovative planleggere ved at de er opptatt av denne strategiske, territorielle, samfunnsmessige og samproduserte endringen som bryter med etablert praksis (Hagen & Higdem, 2023, s. 78). Den etablerte praksisen kan være flere ting, men for mine caser, særlig BIR-casen, vil jeg argumentere for at den etablerte praksisen både er at BIR tidligere «eide» avfallsrelaterte spørsmål i større grad, og at andre usikre variabler som for eksempel fremtidig mobilitet og bomønstre vil påvirke hvordan samfunnet tenker om, og forventer at avfallsinnsamling skal skje. Slik vil jeg basert på det informantene mine beskriver avfallsfeltet som et komplekst planleggingsfelt, introdusere innovativ planlegging som det eneste perspektivet som kan bidra til å løse disse utfordringene som aktørene i den kommunale delen av avfallsbransjen står ovenfor – i fellesskap. Både avfallsselskapene og eierkommunene eier disse problemstillingene, og slik virker innovativ planlegging å svare på den «flokken» planlegging av avfallsinfrastruktur står ovenfor. Det må bety at samskapende planlegging innenfor avfallsfeltet kan tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene, ved at planleggingen skjer på en bærekraftig måte – i tråd med intensjonen i samfunnsplanlegging, men de førende prinsippene fra paradigmet *innovativ planlegging*.

8.4 Kommunale avfallsselskaper som tilretteleggere for bærekraft

I dette avsluttende og siste avsnittet i drøftingen har jeg bevisst plassert temaet *tilretteleggere for bærekraft*. Det har jeg gjort dels for å forsøke å summere opp og avslutte «den røde tråden» som jeg beskrev innledningsvis, men også fordi temaet kanskje også var det mest krevende å finne god litteratur på. Det vil si, hva må utgangspunktet være for å klare å knytte temaet om tilretteleggere opp mot relevant teori? Tilbake til Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025, så ble det jo som nevnt innledningsvis at «Kommunene har viktige roller for å tilrettelegge for sirkulære løsninger. De har tydelige roller som pådriver for samfunnsutvikling [...] Selv om flere kommuner har ønske om å legge til rette for sirkulær økonomi i sin kommune, kan det være krevende i praksis» (Klima- og miljødepartementet, 2024, s. 44). Med de kommunale avfallsselskapene som utgangspunkt, hvordan kan da disse selskapene gjøre denne jobben *for* eierkommunene sine? Temaet måtte med i drøftingen

ettersom det var såpass godt beskrevet av alle mine informanter og gjengangeren var det informantene beskrev som nettverk av aktører, kulturen i selskapet, systemene de skaper som innovasjonsbedrifter og som «kommunens fremste verktøy». Som informanten fra Samfunnsbedriftene, Administrerende direktør sier; *«Det er mange elementer som kommunen faktisk blir en drivkraft for via selskapet sitt, som de har opprettet av ulike årsaker. En av årsakene kan være at det gir stordriftsfordeler, som igjen gir lavere kost til innbyggeren og bedre kompetansemiljøer for bedre innovasjon og utvikling rett og slett»*. Her summerer informanten opp kanskje mitt aller viktigste hovedpoeng, at de kommunale avfallsselskapene kan gjøre denne store og viktige jobben for eierne sine – ved at det er kommunen selv som er drivkraften. Videre sier informanten fra Sirkula, Administrerende direktør, følgende som igjen summerer opp det informanten fra Samfunnsbedriftene påpeker; *«Sirkula har to viktige roller. De er kommunens fremste tilrettelegger for innbyggerne på veldig mange områder som for eksempel mulighet til å kjøpe brukt, som er en ting innbyggerne er veldig opptatt av og som de gjerne vil ha tilbud på. Mens på direkte klimamål er de også veldig viktig som samfunnsaktør innen avfall, og da er de jo en samfunnsaktør som faktisk gjør noe, mens tilretteleggingsbiten vil jeg si er nesten like viktig»*.

Ikke bare summerer informantene her opp mitt hovedpoeng, men også det Handlingsplanen sier om at kommunen har en viktig rolle som tilrettelegger for sirkulære løsninger. Jeg vil derfor i det følgende forsøke å vise hvordan kommunale avfallsselskap kan gjøre denne tilretteleggingsjobben og være denne drivkraften for eierne sine. Det er derfor naturlig å knytte dette temaet opp mot teorier om innovasjonssystemer og drøftingen tar utgangspunkt i Myklebø (2023) som er beskrevet i kapittel 5.

8.4.1 Kommunale avfallsselskaper som aktør-arena for entreprenøriell kultur

For å begynne denne drøftingen må jeg tilbake til temaet om tillit og situatene jeg beskrev i analysen. Bærekraftssjefen i Sirkula nevner dette med å bli sett på som en «stjerne» av lokalbefolkningen og andre. Fagleder for klima og miljø i Hamar kommune forteller også om en slags folkeopinion som er fornøyd med Sirkula og denne stoltheten som har bygget seg opp over tid blant «Hamarinnbyggerne». Grunnen til at jeg går tilbake til temaet om tillit er fordi Nilsen (2023) også er opptatt av det når han omtaler «entreprenøriell kultur» (Nilsen, 2023, s. 34). Også Nilsen (2023) er opptatt av og skiller mellom uformelle og formelle institusjoner, som jeg også har beskrevet betydningen av tidligere. Videre sier Nilsen (2023) at «Disse institusjonene har en tendens til å «feste» eller nedfelle seg i ulike næringsmiljøer og regioner» (Nilsen, 2023, s. 34). Det er disse uformelle institusjonelle tendensene i regionen

jeg nå vil frem til, som jeg mener blir antydnet av informantene fra Sirkula og Hamar kommune når de beskriver denne lokale tilliten, og at Sirkula blir sett på som en «stjerne». Akkurat dette med «stjerne» ønsker jeg igjen å trekke frem, fordi det representerer så tydelig hvordan informanten opplever at omgivelsene, eller regionen, ser på dem – som en innovativ bedrift – og kan sies å være nettopp det Nilsen (2023) mener når han skriver om de institusjonelle tendensene som fester seg i regioner (Nilsen, 2023, s. 34). Særlig når han skriver om denne holdningen «som ansporer til nyskaping og fremvekst av ideer og løsninger som igjen kan føre til etablering av bedrifter» (Nilsen, 2023, s. 34). Det er denne etableringen av bedrifter jeg vil frem til nå ettersom en del av konseptet til Sirkula, som løftes frem av informantene i Sirkula-casen, nettopp er. Når Administrerende direktør i Sirkula snakker om hvordan Sirkula kan «sette i gang ting» og hvordan Sirkula kan stimulere til et marked, så minner det sterkt om det Nilsen (2023) beskriver når han sier at det ligger «nedfelt en holdning» som ansporer til blant annet etablering av bedrifter (Nilsen, 2023, s. 34). Som vist i kapittel 7 fremhevet Bærekraftssjefen i Sirkula dette klyngesamarbeidet de har med NCE-Heidner og samarbeidet med bedriften Mjøsanker. Videre skriver Nilsen (2023) dette med at andre aktører og enkeltpersoner ikke trenger å ivareta denne «igangsetter»-rollen selv (Nilsen, 2023, s. 35). Slik sett, med bakgrunn i det informantene fra Sirkula-casen sier og det Nilsen (2023) sier, bør jeg kunne argumentere for at kommunale avfallsselskaper er en *tilrettelegger* for bærekraft fordi de tar risiko og skaper både innovasjon, nyskaping og etablering av bedrifter i regionen de opererer i Nilsen (2023, s. 34). Jeg vil mene at Sirkula viser i praksis at kommunale avfallsselskaper virkelig kan ta denne rollen.

8.4.2 Entreprenøriell kultur i et regionalt innovasjonssystem

Jeg har nå vist at kommunale avfallsselskap, med Sirkula-casen, kan fungere som en aktør i en entreprenøriell kultur – slik som det beskrives over, at med tillit så fungerer Sirkula som en aktør som kan «sette i gang ting» og slik fungere som en tilrettelegger. Jeg vil nå forsøke å plassere de kommunale avfallsselskapenes bidrag til den entreprenørielle kulturen inn i teorien om et *regionalt innovasjonssystem*.

Nilsen (2023) definerer kjernen i et innovasjonssystem (Binz & Truffer, 2017, s. 1285, sitert i Nilsen, 2023, s. 36). Videre definerer han som vist i kapittel 5 teorien om *regionale innovasjonssystemer* (RIS) ved at geografisk, sosial og kognitiv nærhet påvirker samhandling mellom aktører (Nilsen, 2023, s. 37). I det videre vil jeg ta utgangspunkt i at kommunale avfallsselskap er å regne som et organisatorisk tykt og spesialisert system (Nilsen, 2023, s. 37), og videre benytte Sirkula-casen som utgangspunkt for drøfting rundt det Nilsen (2023)

også diskuterer – om innovasjonssystemers rolle i omstilling. Årsaken er, at jeg både har drøftet omstilling, eller reform, tidligere – og at jeg mener omstilling i, eller i regi av kommunale avfallsselskap, kan fungere som tilrettelegging for bærekraft. For å gjøre det, er det naturlig å trekke Nilsen (2023) ytterligere inn i drøftingen sett opp mot sitater fra mine informanter.

Nilsen (2023) trekker frem en studie av kritiske samarbeidspartnere i innovasjonsarbeid (Nilsen, 2023, s. 42) og skriver videre at RIS-perspektivet «vektlegger tett samhandling innenfor geografiske områder mellom aktører med høy gjensidig tillit» (Nilsen, 2023, s. 42). Jeg har tidligere vist, og diskutert, betydningen av tillit – riktignok tillit *til* det kommunale avfallsselskapet *fra* eierkommunene og samfunnet for øvrig. Jeg har ikke diskutert den gjensidige tilliten som Nilsen (2023) skriver om, like mye, bortsett fra den tilliten jeg har pekt på at spesielt daglig leder er avhengig av fra ledelsen i sine eierkommuner. Likevel vil jeg trekke en parallell til det Nilsen (2023) skriver om «samhandling innenfor geografiske områder» (Nilsen, 2023, s. 42) med det jeg belyser i mine caser, ettersom begge casene representerer selskap og kommuner innenfor bestemte, og avgrensede geografiske områder. Jeg vil derfor gå videre med å reflektere litt rundt det Nilsen (2023) bruker som motargument mot perspektivet når han skriver at «man kan imidlertid argumentere mot et slikt syn dersom en ser på ulike former for kunnskap som har relevans i innovasjonssammenheng» (Nilsen, 2023, s. 42). Videre er det relevant fordi mye av innovasjonene jeg har skrevet om i denne oppgaven nødvendigvis ikke er så radikale i seg selv, men mer stegvise innovasjoner for å skape bedre samarbeid og mer samskaping innenfor flere av selskapenes oppgaver.

Nilsen (2023) skriver videre om taus kunnskap og hvordan den er knyttet til enkeltpersoner, og at forskning viser at denne tause kunnskapen er svært kontekstavhengig (Nilsen, 2023, s. 42). Konteksten for denne oppgaven er definert som relasjonen mellom, og konteksten kommunale avfallsselskap og eierkommuner møtes i, og slik stemmer det videre med det Nilsen (2023) skriver om «taus kunnskap» (Nilsen, 2023, s. 42). Jeg har også vist tidligere at daglige lederes rolle kan, for å skape slike samarbeidsarenaer, være en «døråpner» eller en som skaper det Nilsen (2023) omtaler som entreprenøriell kultur. Videre vil en slik aktivitet fra daglig leder kunne åpne dører og arenaer for samarbeid for rådgivere lenger ned i organisasjonen. Jeg har også vist at mye av kunnskapen ligger nettopp hos slike nøkkelpersoner hvor denne tause kunnskapen kommer til syne i de uformelle møtene, eller «løypemeldingene» og «dialogpunktene» som informantene mine har snakket om.

For å forankre denne argumentasjonen ytterligere i Nilsen (2023) ser jeg videre til det han skriver om erfaringsbasert kunnskap som den ene av to tilnærminger for å forstå nyansene i fremveksten av kunnskap (Nilsen, 2023, s. 43). På mange måter summerer Nilsen (2023) opp hele premisset for min oppgave med disse to perspektivene. Basert på hvordan informantene mine har beskrevet det horisontale samarbeidet på rådgivernivået og perspektivene til Nilsen (2023), kan jeg nærmest konkludere med at dette nivået som *både* har taus kunnskap og mye erfaring, alene er mye av årsaken til at jeg kan vise til en slik «best practise» av samarbeid. Når Nilsen (2023) skriver videre at «dette knyttes videre til kontinuerlig forbedring av produkter, produksjonsprosesser, strategier og organisasjonsmodeller» (Nilsen, 2023, s. 43) viser han også her noe jeg har antydnet tidligere, at horisontale møter i for eksempel partnerskap der det produseres, i samarbeid, både planer og andre dokumenter, er med på å skape innovasjon – og slik er de kommunale avfallsselskapene med og tilrettelegger for både sirkularitet og bærekraft. Kanskje er det slik, med forankring i Nilsen (2023) at den tause kunnskapen, nærmest alene, bidrar til å tilrettelegge for bærekraft «i det skjulte». Det gir også grunnlag til å mene, som vist i 8.2.4, at de uformelle møtene der den tause kunnskapen får sitt spillerom, må formaliseres og få de «formelle benene å stå på», som jeg har vist til tidligere.

8.4.3 Kommunale avfallsselskaper og den nye generasjonen innovasjonspolitik
Myklebø (2023) sin bok ble gitt ut, både etter at jeg hadde tatt innovasjonsteori-emnet på studiet og en tid etter at jeg gjorde mitt litteratursøk. Slik oppdaget jeg ikke boken før helt på tampen av denne skriveprosessen, men den omtaler så mange essensielle aspekter ved innovasjon som er avgjørende å ta med. De siste perspektivet jeg ønsker å løfte frem, som en del av denne drøftingen, er det Hauge (2023) skriver om «innovasjonspolitikkenes tredje generasjon» (Hauge, 2023, s. 97).

Den tredje generasjonen bygger på den andre generasjonen og «den systemiske forståelsen av innovasjon» (Hauge, 2023, s. 97). Jeg har til nå i oppgaven vist det Hauge (2023) peker på som mekanismen i andre generasjon (Hauge, 2023, s. 97). Jeg kunne satt en strek her og pekt på at jeg har argumentert for å styrke systemet gjennom at kommunene aktiviseres og inngår partnerskap med de kommunale avfallsselskapene, og hvordan de to aktørene i samarbeid skaper nye rammeverk for å være innovative, både i dokumenter, men også i uformelle møter. Ettersom denne tredje generasjonen «endelig» er så godt beskrevet av Hauge (2023) tenker jeg at ikke kan skrive en oppgave i 2024 uten å bringe dette perspektivet inn, helt i slutten av oppgaven.

Hauge (2023) skriver at «den nye generasjonen innovasjonspolitik har som ambisjon å hjelpe overgangen mot et mer bærekraftig samfunn, samt i tillegg å inkludere den sosiale dimensjonen av innovasjon» (Hauge, 2023, s. 97). Alle mine informanter snakket i sine intervjuer om den sosiale dimensjonen og menneskene hele dette avfalls-systemet er til for. Men, særlig det informanten fra Sirkula, Bærekraftssjefen, og informanten fra Samfunnsbedriftene, Administrerende direktør, sier om sosial bærekraft ønsker jeg å trekke frem helt på slutten. Slik vil jeg vise hvordan kommunale avfallsselskaper kan bidra med, og styrke tilrettelegging for implementering av bærekraftsmålene.

Som jeg skrev i kapittel 7 belyser Bærekraftssjefen i Sirkula temaet fra selskapets side. Informanten kommenterer både på tilrettelegging for bærekraftige tjenestetilbud og belyser samtidig deres arbeid med sosial bærekraft og de tre dimensjonene. Spesielt det informanten sier om å ta ansvar for de menneskene de påvirker danner en umiddelbar parallell til det Hauge (2023) skriver, og Sirkula viser her sin sosiale profil. Informanten beskriver også i sitt intervju hvordan butikken Sirkula er en tilrettelegger for inkludering i arbeidslivet og en møteplass for mange mennesker i ulike livssituasjoner og faser. Det er dette Hauge (2023) omtaler som den «tredelede bunnlinjen» der det «er et begrep som brukes for å få frem at bærekraft handler om mer enn miljø» (Hauge, 2023, s. 97). Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene snakker om det samme i sitt intervju, når han snakker om krysningspunktet og trippel bunnlinje.

8.4.4 Kommunale avfallsselskaper som virkemiddelapparat

I tråd med problemstillingen, og som en avslutning på denne drøftingen vil jeg derfor kort se om kommunale avfallsselskaper kan bidra til, eller fungere som, kommunenes virkemiddelapparat – i de spørsmålene innen bærekraft som kommunale avfallsselskaper kan bidra til å styrke – med det Hauge (2023) omtaler som *virkemiddelapparatet* (Hauge, 2023, s. 98). Begrepet virkemiddelapparat blir å forstå i denne sammenhengen som en forklaring på *hva* kommunale avfallsselskaper faktisk gjør som tilretteleggere.

Både Administrerende direktør og Bærekraftssjef i Sirkula snakker om hvordan Sirkula skal bli et kompetansesenter for bærekraft på sikt og Administrerende direktør legger til om deres samarbeid med private aktører. Bærekraftssjefen snakker også, som omtalt tidligere, om klyngesamarbeidene med blant annet NCE-Heidner. Informantene snakker om aspekter som peker i retning av det Hauge (2023) skriver om virkemiddelapparatet. Informantene i Sirkula viser at de ikke bare har en intensjon i bærekraftstrategien om å bli et kompetansesenter, men at de allerede er i full gang med å tilrettelegge både for innovasjon og samarbeid – men også

innovasjon i form av satsning på nye ideer og andre aktører. Hauge (2023) skriver om forståelsen av definisjonen om bærekraft at «denne forståelsen av bærekraft baserer seg på at vi trenger utvikling» (Hauge, 2023, s. 94). Hauge (2023) siterer her rapporten *Vår felles fremtid* fra 1987 og skriver at denne definisjonen er fortsatt en av de mest kjente og brukte (Hauge, 2023, s. 94).

Begrepet utvikling er stort, likt som begrepet bærekraft og innovasjon for den saks skyld, men informanten fra Sirkula sier det likevel så enkelt som det kanskje kan sies, og samtidig pakker flere elementer inn i hvordan Sirkula kan fortsette å være et positivt bidrag for utviklingen i samfunnet. Jeg mener at Sirkula viser at de både har et mikro, meso og makro-nivå i sin forståelse av eget oppdrag og rolle som *tilrettelegger* for bærekraft, og som en del av det kommunale virkemiddelapparatet. Det kommer tydelig frem i intervjuene med informantene fra Sirkula at bærekraft er en del av kulturen i Sirkula. De har tillit og engasjement, både i selskapet selv, men også fra lokalsamfunnet rundt dem. De bidrar til å stimulere til oppstarts- og innovative prosjekter og andre bedrifter i regionen. Samtidig ser de disse innovasjonene som en viktig bestanddel i den helhetlige utviklingen i samfunnet som Hauge (2023) refererer til, og videre at det nærmest er en «naturlig del» av Sirkula og noe som sitter i «ryggmargen». Slik blir Sirkula, som jeg har vist, både en tilrettelegger for bærekraft og sirkulære løsninger i tråd med Handlingsplanen for en sirkulær økonomi, og samtidig en sentral del av kommunenes virkemiddelapparat for implementering av den *tredje generasjonen* innovasjonspolitikken slik Hauge (2023) beskriver. Sirkula viser at de virkelig er et bærekraftig selskap som også implementerer bærekraftsmålene, inkludert den sosiale dimensjonen.

Informantene i BIR-casen snakker som vist også om en lignende rolle, men i Sirkula-casen er den innovative tilretteleggingsrollen, eller «HUBen», noe mer synlig. Likevel, for å begrunne min argumentasjon opp mot Hauge (2023) ytterligere, legger jeg til det informantene i BIR snakker om deres rolle som utvikler av nye konsepter – som kommunenes verktøy slik en av informantene beskriver det. Seniorrådgiver i klimaetaten, Bergen kommune, spør jo hva avfallsselskapenes rolle blir i Bergen kommunes visjon om økt satsning på sirkulær økonomi og ombruk – og sier samtidig at «*da har BIR en nøkkelrolle*». Informanten snakker om hvordan BIR kan bidra til å skape lokale arbeidsplasser og verdikjeder, hvorpå informanten fra BIR, Daglig leder i BIR Infrastruktur sier at «*Innenfor avfallsfeltet, eller ressursområdet, skal vi være verktøyet innenfor det området for våre eiere*». Særlig de lokale arbeidsplassene og verdikjeder korrelerer med det Sirkula beskriver som deres oppdrag i regionen.

Avslutningsvis i dette avsnittet trekker jeg frem aspektene rundt stordriftsfordeler og hvordan kommunale avfallsselskaper kan ta en rolle *for* eierkommunene sine, som eierkommunene ikke har ressurser til selv – og kanskje slik sett også er en «intendert effekt» slik jeg siterte Jacobsen (2022) på helt innledningsvis.

To av mine informanter kom som vist inn på dette der Leder bærekraft og analyse i BIR sier at det er naturlig nok forskjell på de små og store eierkommunene. Informanten fremhever dynamikken i hvilken rolle BIR kan ha for sine eierkommuner, ved at de mindre kommunene kan få minst like stor nytte av BIR selv om de ikke har dedikerte ressurser selv, slik som Bergen kommune har. Informanten sier at BIR kan ta ansvar for å gjennomføre oppgaver som kommunen opprinnelig har ansvar for, men som det ikke finnes ressurser til å følge opp, internt i kommunen. Det informanten peker på virker å være en naturlig virkning av selskapets rolle som et adekvat resultat av kommunens størrelse, der de små kommunene kan få hjelp til flere oppgaver, og de større kommunene får bedre ressursutnyttelse av egne ressurser, ved at selskapet og kommunen jobber sammen i sentrale spørsmål. Slik sett er denne positive effekten for de små kommunene forankret i de intenderte effektene Jacobsen (2022) skriver om. Det bør derfor ikke være negativt for de små eierkommunene at de ikke har ressurser til dedikerte avfallsrelaterte oppgaver, ettersom jo færre ressurser de har å spille på – jo mer positivt kan det være for selskapet og samfunnsutviklingen for øvrig at det kommunale avfallsselskapet løser det for dem. Administrerende direktør i Samfunnsbedriftene er inne på nokså de samme mekanismene når han sier *«For da er det stort nok til at man faktisk kan tenke litt utenfor boksen, og det må man for å kunne få til innovasjon. I mange små tekniske etater er det jo kanskje bare to personer, og de har ansvar for både vann og avløp, renovasjon og samferdsel – og da skjer det jo sjelden innovasjon. Det er bare driften som må følges opp. Det her er stordriftsfordeler man må utnytte bedre»*.

Slik som vist over kan kommunale avfallsselskaper fungere som en stordriftsfordel både for store og små eierkommuner, og for innovasjon og samarbeid i ulike oppgaver og prosesser virker det å være et like stort potensial for utvikling enten om eierkommunen er liten eller stor – det kommunale avfallsselskapet kan bidra, og styrke arbeidet med bærekraft uansett, eller som jeg har vist i dette avsnittet; med forankring i det Hauge (2023) skriver om virkemiddelapparatet, fungere som en tilrettelegger for implementering av ulike bærekraftsmål *for* og *på vegne av* sine eierkommuner, og videre være en viktig aktør for å sette innovasjonspolitikken ut i praksis og «hjelp til med overgangen til et mer bærekraftig samfunn» (Hauge, 2023, s. 97-98).

9 Avslutning og oppsummering

Jeg vil i dette avsluttende kapittelet først innlede med en oppsummering der jeg besvarer de fire underspørsmålene. Deretter vil jeg besvare problemstillingen og forsøke å gi en konklusjon på oppgaven, inkludert sentrale funn. Slik vil jeg gi leseren et tydelig svar på om jeg mener, med bakgrunn i forskningen jeg har utført, hvordan kommunale avfallsselskaper både kan styrke samarbeidet med sine eierkommuner og samtidig tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene. Til slutt vil jeg summere opp oppgavens styrker og svakheter og komme med forslag til videre forskning.

9.1 Kan endringer i avfallsselskapene og tillit styrke samarbeidet?

I både Sirkula-casen og BIR-casen kunne informantene fortelle om endringer. Det er de bevisste forsøkene på endring jeg identifiserte i mitt datamateriale og jeg så klare tendenser til at mine informanter beskrev dette, som jeg valgte å referere til som reformer.

Jeg beskrev kort opprettelsen av BIR som selskap, og kanskje er det slik at en reform av et allerede eksisterende selskap og en ny opprettelse av et selskap i utgangspunktet kan være nokså like prosesser. Ved opprettelsen av Sirkula ble det i foranledningen identifisert ulike drivere for de to kommunaltekniske fagene vann og avløp og renovasjon. Den strukturelle endringen ble blant annet initiert innenfra fordi administrasjonen og styret så utfordringer med videreutvikling av selskapet og renovasjon som fagfelt opp mot vann og avløp. I BIR-casen kunne informantene fortelle om omstruktureringer både av BIR som morselskap og i datterselskapene. BIR Nyverdi ble etablert med et nytt mandat, likt som Sirkula, for å utvikle nye konsepter for sirkulære verdikjeder og ombruksløsninger. Også for BIR var opprettelsen av Nyverdi et initiativ fra selskapet selv, men i samarbeid eller på oppdrag fra eierne.

Jeg diskuterte i avsnitt 8.1 om det i BIR-casen var en reform eller endring – eller begge deler? Dersom jeg baserer meg på reform og endring i lys av det kulturelle perspektivet til Christensen et al. (2020), der utforming av reformarbeidet skjer langsomt og stegvis – som jo ligner på beskrivelsen av nettopp en endring, vil jeg likevel si at disse strukturelle endringene var reformer – fordi de var strukturelle og initiert av administrasjonene selv – men i et kulturperspektiv en naturlig *evolusjon* av selskapet og ikke en *revolusjon* (Christensen et al., 2020, s. 158). Slik sett er det naturlig å peke i retning av at disse reformene var et produkt av, eller en naturlig konsekvens av, at selskapene måtte tilpasses og endres for å matche den tiden de operer i.

For å lykkes i en slik stegvis og naturlig evolusjonær prosess som kulturperspektivet betinger, har jeg også forsøkt å vise at tillit – både til daglig leder – og selskapet selv er viktige faktorer for samarbeid. Som jeg skrev i 8.1.2 så jeg spor av tillit som tema både til daglig leder, men også i form av tillit til hele selskapet. Likt som for temaet over kom seks av åtte informanter inn på temaet tillit, og som det kommer frem av kapittel 8 virker tilliten både å være institusjonell og kulturell fordi det er selskaper som «alltid har vært der». Årsaken til at jeg så en tendens til at daglig leder har en avgjørende rolle i «høy» eller «lav» tillit til selskapet, er på grunn av jobben daglig leder gjør i det daglige. Jeg så også på om det kunne være en sammenheng mellom disse to tilnærmingene og om tillit til personer har innvirkning på styring av samarbeid.

Mye av samarbeidet som informantene har beskrevet skjer i uformelle møter utenom de formelle foraene. Slik sett har det ikke vært interessant å se nærmere på politisk eierstyring av kommunale avfallsselskap, men hvordan administrasjonene samarbeider i de uformelle arenaene – hver dag. Likevel har jeg forsøkt å få frem at samarbeid mellom kommunale avfallsselskap og eierkommuner er avhengig av både det formelle og uformelle, både sett ut i fra det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet (Christensen et al., 2020). Her blir den røde tråden at daglig leder først må påvirke institusjonelt og deretter kan rådgivernivået samarbeide daglig i en uformell setting. Slik blir den røde tråden i dette at daglig leder må påvirke institusjonelt på to arenaer, der den ene påvirkningen skjer gjennom organisering av den formelle organisasjonsstrukturen (reformer) og deretter fungere som en tilrettelegger for organisering av det faktiske arbeidet – eller samarbeidet – mellom organisasjonene. For å lykkes med dette viser min forskning at tillit er en innsatsfaktor. Effekten av denne instrumentelle og formelle påvirkningen kan dermed videre utløse samarbeid i uformelle møter mellom organisasjonene på rådgivernivå. Med bakgrunn i denne argumentasjonen mener jeg å kunne si at både reformer og tillit til selskapet har en positiv effekt på samarbeid – ved at det kan legge et slags grunnlag «for alt» som kommer etter.

9.2 Kan translasjon i uformelle møter styrke samarbeidet?

Likt som temaet over kom også seks av åtte informanter inn på det jeg valgte å identifisere som temaet «formelle og uformelle møter». Begrepene formelle og uformelle møter henger sammen med det formelle og uformelle som er beskrevet som en gjenganger i oppgaven. I dette avsnittet vil jeg forsøke å svare på om translasjon i de uformelle møtene mellom

aktørene jeg har undersøkt, kan styrke samarbeidet. Jeg trekker også inn temaet kommuneaktivisering til slutt som selve kontekstualiseringen.

Informantene i Sirkula-casen beskrev hvordan de møtes i uformelle møter som finner sted en gang i måneden. Jeg løftet også frem i kapittel 8 studieturen Sirkula arrangerte for sine eierkommuner og «drømmene» som de delte med turfølget den gangen. I BIR-casen snakket informantene om uformelle møter, i tillegg til de mer formelle eiermøtene med såkalte «dialogpunkt» og «løypemeldinger», der aktørene møtes i «koordineringsmøter» eller «koordineringsutvalg». I disse møtene blir det beskrevet en uformell struktur. Det er særlig disse uformelle møtene i både Sirkula-casen og BIR-casen jeg har valgt å begrunne min argumentasjon om dekontekstualisering rundt, særlig ut i fra det Røvik (2007) omtaler som kryssfunksjonelle team som jobber horisontalt (Røvik, 2007, s. 189). Jeg har derfor beskrevet at det i disse uformelle horisontale samordningsmøtene, eller *teamene*, skjer det kunnskapsutveksling, og de kommunale avfallsselskapene virker å overføre kunnskap til sine eierkommuner - kunnskap avfallsselskapene var mer alene om å inneha tidligere. Dette kan sies å være i tråd med Røviks (2007) definisjon av dekontekstualiseringskompetanse der translatøren evner å identifisere praksiser i en organisasjon og overføre dem til en annen.

I tråd med Røviks (2007) todeling fortsatte drøftingen i 8.2.3 der jeg så nærmere på om temaet kommuneaktivisering kan knyttes opp mot kontekstualisering. Empirien viste at avfallsselskapene involverte eierkommunene mer i sitt arbeid, og Bergen kommune beskrev at de hadde behov av å involvere seg mer. Det kom også frem i empirien at involvering er positivt, og at begge aktører tjener på at kommunene tar eierskap i avfallsfaget. Jeg spurte også om kommuneaktivisering fungerer som kontekstualisering i praksis – og deretter om translasjon som sådan kan styrke samarbeid.

Det er i denne delen av drøftingen rundt Røviks (2007) translasjonsteori at empirien virkelig får fotfeste. Jeg syr sammen Christensen et al. (2020) og Røvik (2007) og omtaler de uformelle møtene og oversettelsesarenaene som det samme fenomenet. Det at fagfolkene på rådgivernivået hos aktørene har funnet hverandre, bør derfor kunne sies å være kontekstualisering i praksis ettersom ideer er overført *begge veier*, og aktørene bidrar til å spille hverandre – og organisasjonene – gode. Så da blir det avgjørende spørsmålet, om translasjon også bidrar til å styrke samarbeidet?

Avslutningsvis i drøftingen omkring disse to temaene trakk jeg derfor veksler på Vabo & Røiseland (2012) og knyttet Røvik (2007) opp mot deres forståelse av *samstyring* og

samarbeid i nettverk. Jeg var kort innom det Vabo & Røiseland (2016) omtaler som «samstyringens paradoks», men kom til slutt til at de to kontekstene Vabo & Røiseland (2016) beskriver, i seg selv bidrar til utvikling.

Basert på denne oppsummeringen vil jeg dermed si at translasjon som fenomen bidrar både aktivt og positivt til samarbeid, ved at translasjon også kan føre til positive effekter som økt samstyring og samarbeid i nettverk. Translasjon mellom to aktører som søker samarbeid er derfor en slags forutsetning for å *forstå* hverandre og berede grunnen for dialog, og dermed bidrar til å bygge ned «siloene» ved at aktørene blir «klokere» på hverandre og hverandres synspunkter. Slik vil jeg si at translasjon styrker samarbeid.

9.3 Kan partnerskap og samarbeid i planlegging tilrettelegge for implementering?

I avsnitt 8.3 var jeg opptatt av å vise hva som kan komme ut av «grunnmuren» de andre temaene danner – som et slags «produkt». Partnerskap og styringsnettverk ble drøftet med forankring i Higdem (2015). Jeg vil nå svare på om kommunale avfallsselskaper og eierkommuner i partnerskap kan tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene.

Et av de tydeligste likhetstrekkene var den armlengdes avstanden og samordningen som forsvinner (Higdem, 2015, s. 115). Slik jeg tolker egen empiri opp mot Higdem (2015) er det nettopp dette fenomenet mine informanter også har beskrevet – særlig i BIR-casen der leder for Gjennomføringsavdelingen i Bymiljøetaten i Bergen kommune reflekterte rundt styringen og samarbeidet med BIR. BIR blir dermed, eller oppleves kanskje for Bergen kommune, det Higdem (2015) beskriver som autonome enheter som ikke står i et «direkte over- eller underordnet forhold til lokale eller regionale myndigheter» (Higdem, 2015, s. 115). Jeg vil argumentere for at Higdem (2015) er overførbar til min empiri fordi kommunale avfallsselskaper på sett og vis er autonome. De er egne juridiske enheter som opererer «fristilt» fra kommunen, og særlig i BIR-casen har jeg vist at det over tid kan ha skjedd en økende distansering mellom kommunen og selskapet. Ser man i tillegg administrasjonene i kommunale selskaper og kommuner som «to søyler» ved siden av hverandre blir det horisontale samordningsbehovet mer tydelig. Slik blir Higdem (2015) særlig relevant og slik hun beskriver partnerskap som foretrukken koordineringsform (Higdem, 2015, s. 115). Mot slutten av drøftingen i avsnitt 8.3.1 trekker jeg videre veksler på Røiseland & Vabo (2016) og argumenter for at nettverkene, eller styringsnettverkene ifølge Higdem (2015), som mine informanter beskriver, utøver samstyring i tråd med Røiseland & Vabo (2016).

Jeg innleder avsnitt 8.3.2 der jeg diskuterer det andre temaet under dette underspørsmålet, *planlegging*, med at selskapene og kommunene i mine caser har et avklart ansvarsforhold – i hvertfall på «papiret». I praksis, kunne jeg på bakgrunn av empirien, se en tendens til at når det gjelder planlegging – ikke *all* planlegging som sådan, men det som gjelder «avfallsplanlegging» - så *kan* det være noe mer uavklart. Egentlig er kanskje «interessekonflikt» mer passende, men det blir også litt upresist. For BIR-casen så jeg spor av dette, men i Sirkula-casen opplevdes rollen til Sirkula som mer avklart. Jeg vil anta at denne variasjonen har en naturlig forklaring i det noe mer komplekse planleggingsbildet Bergen by står i, med mer by- og boligutvikling.

Til slutt i 8.3.2 drøftet jeg samarbeidsdrevet planlegging og hvordan avfallsplanlegging er en kompleks øvelse, og deretter innovativ planlegging. Jeg benyttet i størst grad BIR-casen for å illustrere dette opp mot Amdam (2020), Amdam & Veggeland (2011) og Hagen & Higdem (2023). Om samarbeidsdrevet planlegging drøftet jeg Amdam (2020) opp mot den kommunikative planleggingen og kollektive kapasiteten BIR og Bergen kommune skaper, ved at Bergen kommune nå involverer seg mer i planlegging av avfallsinfrastruktur. Deretter diskuterte jeg den komplekse planleggingssituasjonen og særlig det informantene fra Klimaetaten i Bergen kommune snakket om «den tette byen». Det informantene peker på her er kanskje det viktigste poenget å ta med videre, at avfallsinfrastruktur påvirkes i stor grad av andre usikre variabler og dermed er avfallsaktørene viktige bidragsyttere, samtidig som avfall må inngå som en større del av den helhetlige planleggingen av byer og tettsteder. Dette aspektet dannet en naturlig overgang til innovativ planlegging og Hagen & Higdem (2023).

Jeg argumenterer i slutten av 8.3.2 at løsningen på denne kompleksiteten er innovativ planlegging. Slik blir kanskje avfallsplanlegging – som noe nytt – både innovativt i seg selv, men også «avhengig» av innovativ planlegging for å «blir noe mer». Med det mener jeg at avfall bør gis mer oppmerksomhet i planlegging fordi infrastrukturen som må bygges i moderne byer og tettsteder er nettopp det – infrastruktur. I dag virker kunnskapen om slik infrastruktur i større grad å ligge i de kommunale avfallsselskapene, slik at med translasjon, innovasjon og mer samarbeid – kan aktørene planlegge mer helhetlig for morgendagens avfallssystemer.

Slik blir dette underspørsmålet litt mer utfordrende å svare entydig på. Jeg mener jeg har vist at «god» avfallsplanlegging – altså samarbeidsdrevet planlegging – på avfallsfeltet kan bidra til implementering av bærekraftsmålene ved at aktørene ser verdien av å planlegge dette i

fellesskap. Sett opp mot usikkerheten og det jeg har kalt «flere variabler» omkring avfallstyper, trender, mobilitet og bomønstre virker planlegging på avfallsfeltet å ikke være helt «ferdig utviklet». Jeg vil derfor mene at det er «litt for tidlig» å konkludere, men for samfunnsutviklingen for øvrig – og samfunnsplanleggingens oppdrag – har samarbeidsdrevet planlegging innen avfall en positiv effekt på implementering av bærekraftsmålene.

9.4 Kan disse aktørene i et innovasjonssystem tilrettelegge for implementering?

I min empiri var gjengangeren i det informantene beskrev at de arbeidet i nettverk og noen sa at de er «kommunens fremste verktøy». Dette verktøyet døpte jeg om til å være tilretteleggere. Jeg valgte samtidig å knytte dette temaet opp teorier om innovasjonssystemer og boken til Myklebø et al. (2023) med bidrag fra Nilsen (2023) og Hauge (2023). Nilsen (2023) hjalp meg også med å bygge en bro helt fra det innledende temaet om tillit som «basis» for alt samarbeidet jeg har beskrevet i oppgaven. Videre siterer jeg Nilsen (2023) om de regionale institusjonelle tendensene og hvordan de offentlige aktørene er viktige sysselsettere. Slik beskriver informantene i Sirkula-casen deres rolle i Hamarregionen, og på den måten viser Sirkula at de er en viktig aktør i den entreprenørielle kulturen i regionen. Videre satte jeg denne teorien og Sirkula inn i Nilsens (2023) beskrivelse av et regionalt innovasjonssystem. Her trekker jeg igjen inn tillit og knytter dette opp mot taus kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og nøkkelpersoner (Nilsen, 2023, s. 42). Jeg skriver også her at med Nilsen (2023) kunne jeg på mange måter satt punktum og summert opp hele oppgaven. Jeg skriver at basert på det informantene mine har beskrevet om hvordan de jobber horisontalt med rådgivernivået hos selskap og kommune, som både har taus kunnskap og mye erfaring, er mye av årsaken til at jeg kan vise en slik «best practise» av samarbeid – og dermed vise til at empirien min korrelerer med Nilsen (2023).

Jeg trekker inn Hauge (2023) helt til slutt ettersom han også skriver det jeg har pekt på i oppgaven, at «andre generasjon» innovasjonspolitikker legger opp til at aktørene lærer av hverandre i samspill og samarbeid – og kanskje det viktigste poenget til Hauge (2023) – at «Det offentliges rolle blir å styrke systemet, og skape de institusjonene og rammeverkene som folk og bedrifter trenger for å være innovative» (Hauge, 2023, s. 97). Jeg har vist at både Sirkula og BIR er innovative «bedrifter» for sine eiere, regioner, kunder og andre i mange ulike sammenhenger og situasjoner.

Helt til slutt trekker jeg inn det Hauge (2023) omtaler som «virkemiddelapparatet» (Hauge, 2023, s. 98) og peker på at de kommunale avfallsselskapene nettopp er det – *for* eierkommunene sine, men også i samarbeid med dem. Akkurat hvor denne grenseoppgangen går er kanskje ikke så relevant, ettersom det ikke er et mål å fokusere på at de kommunale avfallsselskapene skal være virkemiddelapparatet *alene*. Det beste for samfunnsutviklingen er samarbeid og at de offentlige aktørene finner sammen i realisering av bærekraftsmålene, men i tråd med det Hauge (2023) skriver, har jeg pekt på at de kommunale avfallsselskapene kan være selve virkemiddelapparatet – enten alene eller i samarbeid med sine eierkommuner, være tilretteleggere for bærekraft.

9.5 Konklusjon og funn

Jeg har ved hjelp av de syv temaene jeg identifiserte i datamaterialet; reform, tillit, kommuneaktivisering, partnerskap, planlegging og tilretteleggere for bærekraft, forsøkt å svare på problemstillingen - *Hvordan kan kommunale avfallsselskaper styrke samarbeidet med sine eierkommuner og samtidig tilrettelegge for implementering av FNs bærekraftsmål?* Jeg har drøftet de syv temaene opp mot de fire underspørsmålene for å kunne avdekke hvilke mekanismer, styringsprinsipper, aspekter, relasjoner eller arenaer som danner grunnlaget for, og bereder grunnen for både å kunne styrke samarbeidet, og samtidig tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene. Enten det ikke eksisterer godt samarbeid, eller om det allerede er på plass godt samarbeid mellom kommunale avfallsselskaper og eierkommuner, har jeg pekt på hvordan disse offentlige aktørene og organisasjonene kan jobbe spesifikt på enkelte områder for å styrke samarbeidet. Slik vil denne oppgaven kunne fungere som grunnlag for å peke på hvordan relasjoner som kanskje ikke er så godt i gang med samarbeid kan jobbe med å styrke det. Samtidig mener jeg at allerede godt fungerende samarbeid kan peke på hvilke aspekter i relasjonen aktørene allerede er gode på, og hva de eventuelt kan bli bedre på.

Alle de syv temaene kunne vært fremhevet som funn. For å kunne endelig konkludere med et tydelig svar på *hvordan*-spørsmålet i problemstillingen vil jeg nå oppsummere med de bakenforliggende svarene som kanskje har ligget der hele tiden. Litt sånn som når Røvik (2007) skriver at disse nettverkene er vanskelig å få øye på.

I konklusjonen er det naturlig å trekke frem nettopp Røvik (2007) igjen, fordi jeg mener at mye av det jeg har drøftet i denne oppgaven handler om translasjon – der ideer både fra de kommunale selskapene og eierkommunene oversettes, og den positive effekten er at «siloene»

bygges ned. For å vise dette har jeg forklart at jeg har fokusert særlig på de uformelle møtene, nettverkene og arenaene. Men, når Røvik (2007) samtidig forklarer at kontekstualiseringens arenaer er usynlige med mange aktører og ukoordinert i tid og rom (Røvik, 2007, s. 293-295), nærmer jeg meg kjernen i det jeg nå vil få frem som et funn – og det formulerer Røvik (2007) slik: «Det kommer dels av at det er arenaer som vanligvis mangler formell myndighet i forhold til de organisasjonene deltakerne kommer fra [...] Ikke sjelden er utviklingsarenaer konstituert av nettverk av særlig interesserte fagfolk som på mer eller mindre frivillig basis regelmessig holder konferanser, seminarer etc. (Røvik, 2007, s. 296). Disse usynlige arenaene, er de synlige nok for resten av organisasjonen og er de synlige nok for den *formelle* delen av organisasjonen, ledere, eiere og politikere? Da blir jo spørsmålet jeg står igjen med om andre enn de «dedikerte fagfolkene» som møtes i uformelle nettverk både *vet om* disse møtene og *ser effekten* av dem. Dersom det er slik, vil jeg kunne hevde at de formelle organene og beslutningstakerne ikke innehar den samme kunnskapen for å kunne peke på, og si sikkert at jo, vi samarbeider. Jeg tror mange opplever at samarbeid er et begrep som benyttes litt «ukritisk» i arbeidslivet, og prosesser pekes på som samarbeid når de egentlig kanskje ikke *er* samarbeid – det er mer et «ønske» om samarbeid. Sammenhengen blir derfor spuriøs og den formelle delen av organisasjonen kan ende opp med å *ikke vite* om de gode initiativene i alle nettverkene, der dedikerte fagfolk møtes i uformelle møter. Særlig når Røvik (2007) omtaler møtene som «på mer eller mindre frivillig basis», gir det meg grunnlag til å «sparke ballen» videre til den formelle siden av aktørkonstellasjonen.

Jeg har vist at Røiseland & Vabo (2016) peker nettopp på denne effekten når de sier at størst oppnåelse av samstyring får man i formelle organisasjoner. Da vil jeg mene at et funn må være i tråd med Røiseland & Vabo (2016) som skriver at «i den grad samstyring formaliseres i en organisasjon, vil mulighetene for ex-ante styring åpenbart være størst. Nettverk har, per definisjon, flytende grenser og vil ofte være mer avhengig av styring gjennom involvering underveis» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 69). Slik sett må ulike samarbeidsarenaer og nettverk formaliseres. Med det mener jeg, ikke at daglige ledere og eiere av kommunale selskap og politikere skal inn å formalisere *hva* de uformelle nettverkene skal samskape på, men formalisere det i form av at både vedtekter og selskapsavtaler *bør* formalisere at oppdraget til det kommunale avfallsselskapet *også* må inneholde en grad av styringsnettverk og kryssfunksjonelle team som innoverer på flere områder. Slik kan de formelle organene bidra til å utvikle selskapene og berede grunnen for at selskapene innehar kompetansemiljøer for utvikling og innovasjon, utover det tradisjonelle og opprinnelige oppdraget om å samle inn

avfall. Dersom dette ikke er tilstede i det formelle oppdraget, og heller ikke det kommunale avfallsselskapets rolle er å innovere i komplekse sammenhenger, viser oppgaven også at oppdraget til selskapene må reformeres. En reform bør initieres dersom selskapet ikke matcher tidsånden, kravene og føringene fra sentrale myndigheter – og reformen må inneholde krav til styring av samstyring og kryssfunksjonelle team som jobber i nettverk og tilrettelegger for implementering. Dette mener jeg å ha vist både i Sirkula-casen og i BIR-casen der begge selskapene er reformert og endret i takt med samfunnsutviklingen for å kunne «matche» tidens krav og føring, samtidig som tilliten er høy. Det er også positiv for begge selskapene at eierkommunene aktiviserer seg i avfallsspørsmålet og tar «sin del» av ansvaret slik at fagfeltet kan utvikles videre. Slik har jeg vist at ex ante-prinsippet Røiseland & Vabo (2016) beskriver er tilstede i begge casene og at det er mulig for et kommunalt avfallsselskap å tilrettelegge for implementering av bærekraftsmålene – slik Handlingsplanen legger opp til.

Slik kan også den tause kunnskapen som ligger i avfallsselskapene komme mer tydelig frem, og en slik formalisering av de uformelle nettverkene «høyere opp» vil kunne danne grunnlaget for en kontinuerlig translasjon mellom aktørene. Dette er også i tråd med Higdem (2015) som skriver om avtaler som formaliserer arbeidet (Higdem, 2015, s. 116). Med translasjon og innovative nettverk har jeg vist, som i Sirkula-casen, at det kommunale avfallsselskapet kan blir «mer» enn bare en innsamler av husholdningsavfall. Sirkula er også en innovasjons-HUB i regionen som stimulerer til oppstart av nye bedrifter. Slik har jeg også vist at kommunale avfallsselskaper er viktige aktører i innovasjonssystemer og positive – om ikke avgjørende – for nye oppstartsbedrifter i regionen som vil satse på bærekraft.

9.6 Oppgavens styrker og svakheter

Åtte intervjuer med strategisk utvalgte informanter ga meg veldig mye data. Syv temaer er mange, og det ga mye forskjellige teoretiske perspektiver å drøfte rundt. Med det mener jeg at mange av temaene er temaer som kunne vært ett tema alene. Med en annerledes vinkling og spissing av forskningsspørsmålene kunne hvert enkelt tema blitt undersøkt nøyere i egne oppgaver. Slik sett er denne «litt av alt»-tematiseringen gjenstand for kritikk ettersom jeg kunne funnet ut mer dersom oppgaven fokuserte rundt ett tema. Sett på den andre siden mener jeg likevel at jeg har skapt en rød tråd som viser først «hva som må til» for å skape disse nettverkene, i form av reformer og tillit, og deretter *hva* som kan komme ut av disse nettverkene. Effekten av reformering og høy tillit blir dermed, som jeg har vist, at kommunale avfallsselskaper kan bidra både til kommunens planlegging og tilrettelegging for mer

bærekraft og sirkularitet. Jeg har hele tiden holdt meg til, siden høsten 2023, dette «hvordan-spørsmålet» for å nettopp finne ut hvordan kommunale avfallsselskap både kan styrke samarbeid og tilrettelegge for bærekraft. Slik sett gir det oppgaven en styrke i at jeg har besvart hvordan-spørsmålet og samtidig vist det Jacobsen (2022) skriver om intenderte effekter. Kommunale avfallsselskap i dag er mer sammensatt og større kunnskapsorganisasjoner enn de var ved opprettelsen og dermed gir min oppgave et større bilde av både hva og hvordan kommunale avfallsselskaper er, og kan bidra mer. Et mer spisset utgangspunkt mener jeg ikke ville avdekket dette på samme måte.

Som en forlengelse av kritikken mot litt for «overordnet» tilnærming til noen av temaene vil jeg fremheve særlig planlegging og innovasjonssystem-aspektene. Dette er større forskningsfelt som kunne vært tydeligere avgrenset og jeg vil tro særlig potensialet for å forske på planleggerrollen til kommunale avfallsselskap hadde vært mye større i en ren planleggingsoppgave. Det samme gjelder for innovasjonssystem-aspektet der en oppgave med et tydelig forskningsspørsmål rundt betydningen av kommunale avfallsselskap som regional aktør i et innovasjonssystem kunne avdekket langt mer enn hva jeg har gjort i denne oppgaven. Likevel vil jeg mene i tråd med det jeg skrev over, at denne oppgaven viser at disse aspektene eksisterer som *fenomen* og at det «ligger der», klart til å forskes videre på.

9.7 Forslag til videre forskning

En bok jeg hadde med under hele arbeidet, men som jeg aldri benyttet, var boken til Synne Movik og Knut Bjørn Stokke (Red.), *Introduksjon til Miljøplanlegging*. Der stiller de spørsmålet «Hvorfor er bok om miljøplanlegging?» og påpeker at det finnes allerede flere bøker som tar for seg planlegging (Stokke, 2022, s. 16). Det samme vil jeg peke på for avfallsfeltet og det jeg har forsøkt å introdusere som begrep i denne oppgaven; «avfallsplanlegging». Jeg var i tvil om jeg burde bruke dette «begrepet» i drøftingen, men som med «Miljøplanlegging» vil jeg peke på at avfall som både institusjon, funksjon og infrastruktur er et fagfelt som også kan ha stor nytte av å vies mer oppmerksomhet i planleggingsfaget. Det skriver jeg, både fordi oppgaven viser at det er et behov for mer samarbeid og innovasjon rundt avfallsplanlegging, men også fordi jeg kjenner til gjennom eget yrke at det er mange «avfallsplanleggere» der ute som savner et skikkelig bidrag – som syr dette «nye», komplekse og sammensatte fagfeltet sammen. Dette er også i tråd med Jacobsen (2022) som skriver at det er forsket lite på kommunale selskaper som driver med renovasjon.

Litteraturliste

- Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T. & Kristiansen, R. (2020). Plansystem, praksis og teori. I R. Kristiansen et al. (Red.), *Plan og samfunn – system, praksis, teori* (s. 15-26). Cappelen Damm Akademisk.
- Aksjeloven. (1997). *Lov om aksjeselskaper* (LOV-1997-06-13-44). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44?q=aksjeloven>
- Amdam, J., og Veggeland, N. (2011). *Teorier om Samfunnsstyring og planlegging*. Universitetsforlaget.
- Amdam, R. (2020). Samarbeidsdrevet Planlegging. I R. Kristiansen (Red.), *Plan og samfunn. System, praksis, teori* (s. 248-266). Cappelen Damm Akademisk
- Andersen, S., S. (2013). *Casestudier – forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utgave). Fagbokforlaget.
- Andersen, S. Q. (2023, 10. juli). *Bærekraft er en del av vårt DNA*. <https://www.samfunnsbedriftene.no/artikkel/baerekraft-er-en-del-av-vart-dna>
- Avfall Norge. (u.å.). *2024, Hvem står for renovasjonen? Oversikt over IKSer og kommuner*. Hentet 25 mars 2024 fra https://docs.google.com/spreadsheets/d/1XQaPhcX0Zrb8k4524M_BmTSXw-iNr3b9/edit#gid=1065527455
- Bergen kommune. (2022). *Grønn strategi – Klimastrategi for Bergen 2022-2030*. Hentet 13. mai 2024 fra chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bergen.kommune.no/styringsdokument/9938788
- BIR. (2023). *Bærekraftsstrategi – strategi 2023-2024*. Hentet 7. mai 2024 fra chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://bir.no/media/11841/baerekraftsstrategi-for-bir.pdf
- BIR. (u.å.). *Dette er BIR*. Hentet 20. november 2023 fra <https://bir.no/om-bir/om-konsernet/>
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L., & Bryman, A. (2021). *Bryman's social research methods* (6. utgave.). Oxford University Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P., G. & Røvik, K., A. (2020). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utgave). Universitetsforlaget.
- European Commission. (u.å.). *Circular economy action plan*. Hentet 9. januar 2024 fra https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_en
- FN-sambandet. (2023, 02. mai). *Ansvarlig forbruk og produksjon*. Hentet 14. desember 2023 fra <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/ansvarlig-forbruk-og-produksjon>
- FN-sambandet. (u.å.). *FNs bærekraftsmål*. Hentet 10. januar fra <https://fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal>
- Forurensningsloven. (1981). *Lov om vern mot forurensninger og om avfall* (LOV-1981-03-13-6). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5

- Grimen, H. (2013). *Hva er tillit?* Universitetsforlaget.
- Hagen, A. (2023). *Innovasjon og planlegging*. Hentet 26. januar fra <https://framsikt.no/blogg/innovasjon-og-planlegging/>
- Hagen, A. & Higdem, U. (2023). Innovativ planlegging. I S. Myklebø. (Red.), *Innovasjon – en innføring* (s. 65-78). Cappelen Damm Akademisk.
- Hagen, A. & Higdem, U. (2020). *Innovation in Public Planning – Calculate, Communicate and Innovate*. Palgrave Macmillan.
- Hamar kommune. (2019). *Kommunedelplan 2019-2030 – Miljø og klima*. Hentet 7. mai 2024 fra chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/1369811645607318/Hamar%20kommune/Kategorier/By%2C%20milj%C3%B8%20og%20n%C3%A6ring/Kommunedelplan-for-miljo-og-klima-02.10.19.pdf
- Hauge, A. (2023). Innovasjon – årsak og løsning på alle problemer med bærekraft? I S. Myklebø (Red.), *Innovasjon – en innføring* (s. 93-106). Cappelen Damm Akademisk.
- Higdem, U. (2015). Regional planlegging. I R. Kristiansen. (Red.), *Utfordringer for norsk planlegging – kunnskap, bærekraft, demokrati* (s. 102-120). Cappelen Damm Høyskoleforlaget.
- IKS-loven. (1999). *Lov om interkommunale selskaper* (LOV-1999-01-29-6). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>
- IPCC, 2023: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001
- Jacobsen, D. I. (2022). *Interkommunalt samarbeid i Norge – former, funksjoner og effekter* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Johannessen, et al. (2019). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utgave). Abstrakt forlag.
- Julsrud, T., E. (2018). *Organisatorisk tillit – Grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Fagbokforlaget.
- Klima- og miljødepartementet. (2021). *Nasjonal strategi for en grønn, sirkulær fremtid*. Departementene. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f6c799ac7c474e5b8f561d1e72d474da/t-1573n.pdf>
- Klima- og miljødepartementet. (2024). *Handlingsplan for en sirkulær økonomi 2024-2025*. (Publikasjonskode: T-1586 B). Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/handlingsplan-for-en-sirkular-okonomi/id3029477/>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Voluntary National Review 2021 Norway. Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable*

- Development*. (Publication number: H-2501 E). Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/cca592d5137845ff92874e9a78bdadea/no/pdfs/voluntary-national-review-2021.pdf>
- KS. (2020). *KS Folkevalgtprogram 2019-2023 – Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll*. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. ISBN 978-82-93100-69-0
- Lundberg et al. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging* (NF Rapport nr: 7/2020). Nordlandsforskning.
- Nilsen, T. (2023). Innovasjonssystemer i en brytningstid. Regionale, sektorielle og teknologiske systemer. I S. Myklebø. (Red.), *Innovasjon – en innføring* (s. 31-47). Cappelen Damm Akademisk.
- Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. (NIBR-rapport 2015:1). NIBR.
https://www.regjeringen.no/contentassets/5370d99ffc1445af9ca00704e56dcb98/folkevalgt_styring_kommunale_selskap.pdf
- NOU 2023: 25. (2023). *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet.
- NRK. (2024). *Regjeringens handlingsplan for sirkulær økonomi: Vi forventet mer handling*. Hentet 25. mars 2024 fra https://www.nrk.no/nyheter/regjeringens-handlingsplan-for-sirkulaer-okonomi_-_vi-forventet-mer-handling--1.16805395
- Regjeringen. (u.å.). *Meld. St. 30 (2019-2020)*. Hentet 16. november 2023 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-30-20192020/id2715113/>
- Røhnebæk, M. & Lauritzen, T. (2020). Kommunal innovasjon som oversettelse. I T. Ringholm. (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 193-208). Cappelen Damm Akademisk.
- Røiseland, A., & Vabo, S., I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utgave). Fagbokforlaget.
- Røvik, K., A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Samfunnsbedriftene. (u.å.). *Bærekraft*. Hentet 20. november 2023 fra <https://www.samfunnsbedriftene.no/barekraft>
- Samfunnsbedriftene. (2022). *Bærekraftsrapport 2022 – Sammen skaper vi en bærekraftig framtid*. Hentet 20. november 2023 fra <https://cdn.sanity.io/files/5kkqcpsz/production/79c64f13b2ffe36ce604d0774be2b3ec1defd628.pdf>
- Sirkula. (2023). *Miljø- og samfunnsansvar i Sirkula*. Hentet 20. november 2023 fra <https://www.sirkula.no/om-sirkula-iks/miljo-og-samfunnsansvar/>

- Sirkula. (2021). *Avfallsplan for husholdningsavfall og husholdningslignende avfall fra næring 2021-2030*. Hentet 7. mai 2024 fra chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.sirkula.no/siteassets/filer/planerforskrifter/avfallsplan-2021-2030-ringsaker-hamar-stange-loten.pdf
- Stokke, K., B. (Red.). (2022). *Introduksjon til miljøplanlegging*. Universitetsforlaget.
- Sustainable Development Report 2023. (2023). *Sustainable Development Report 2023*. Hentet 11. desember 2023 fra <https://dashboards.sdgindex.org/>

Vedlegg 1

Eksempel på intervjuguide til kommunalt selskap (BIR):

Generelt/Innledning

- Litt om BIR Infrastruktur: Bakgrunn, hvorfor det ble opprettet, gjerne litt om hvorfor BIR gikk fra IKS til AS. Hva ligger i navnet «Infrastruktur»?
- Litt om ambisjonene til eierkommunene og eierstyring – politikerengasjement/bestillinger.
- Litt om delaktighet fra politikken (generalforsamlingen) – vedtekter og instruksjoner fra eierne om utvikling av BIR: er det stort engasjement?

Om bærekraft

- Hva betyr FNs bærekraftsmål for BIR?
- Hvordan jobber BIR (Infrastruktur) med bærekraftsmålene?
- Hvordan bidrar BIR (Infrastruktur) til en mer bærekraftig samfunnsutvikling?
 - Implementering av bærekraftsmålene
 - Implementering internt i egen virksomhet
 - Implementering på vegne av/for eierne
 - Hvordan ligger BIR an med implementering av bærekraftsmålene?

Om planlegging

Planleggingsmyndigheten skal samordne aktørene, såkalt aktørmangfold i planleggingen. «Medvirkning er en sentral del av norsk planlovgivning, og grunntanken er at samarbeid medfører økt måloppnåelse (effektivitet), bedre plangrunnlag (kunnskap) og en mer demokratisk planlegging (legitimitet)» (Kristiansen, 2020, s. 20).

- Hvordan er dere organisert og jobber med planlegging?
- I eierkommunenes planlegging – hvordan involveres BIR?
 - Som høringspart?
 - En aktør som andre private og offentlige interessenter?
 - Eller som fagressurs innen avfall?
 - En «kollega på gangen»?
- Søker planmyndighetene aktivt etter BIR sin kompetanse?
- Er det aktive samarbeidsforum mellom BIR og eierkommunene?
- Forventer eierkommunene at BIR skal være mer delaktig i planlegging av bærekraftige samfunn?
- Deltakelse i utforming av planverk
- Har det vært noen form for prosesskartlegging/rolleavklaring på dette området (mellom administrasjonene og/eller i bestilling fra eierne)?
- Hva er fordelene/ulempene med byutvikling *også* i regi av et kommunalt avfallsselskap?
- Nye krav og føringer fra blant annet EU og norske myndigheter på avfallsfeltet – henter eierkommunene kunnskap fra BIR?
- Litt tanker om endrede mobilitetsmønstre, trender og forventninger fra innbyggerne og samfunnsliv:
 - Kan kommunale avfallsselskaper i større grad bidra i kommunenes planlegging?

- Morgendagens avfallssinfrastruktur for avfall må harmonere med morgendagens krav til sirkulære løsninger, innsamling, sortering, avfallstyper osv. – er det mulig å «sy» denne kompleksiteten sammen?

Innovasjon og samarbeid

Samfunnsbedriftene skriver i sin Bærekraftsrapport for 2022 at «Kommunale selskaper har en viktig rolle for at Norge skal nå sine klimamål gjennom å legge til rette for grønn vekst i lokalsamfunn [...] FN anslår at om lag to tredeler av de 169 delmålene i FNs bærekraftsmål kun kan nås gjennom lokale og regionale myndigheters innsats og deres virksomheter».

- Hva legger BIR i *offentlig* innovasjon og samarbeid?
- Hvordan opplever du status på *grad av samarbeid* innenfor feltet du leder?
- Hvordan opplever du at BIR samarbeider med sine eierkommuner i sammensatte, helhetlige og komplekse samfunnsspørsmål?
- Er BIR en pådriver for offentlig innovasjon og samarbeid?
 - Med eierkommunene?
 - Med andre aktører?
 - Næringsliv?
- På hvilke områder innoveres det?
- Hvilke eventuelle barrierer står i veien for implementering av bærekraftsmålene og mer samarbeid?
 - «wicked problems»/showstoppere
- Hvordan kan kommunale avfallsselskaper innovere mer (samarbeid) med sine eiere?

Om innovatører

- Hvem er BIR infrastruktur sine viktigste «allierte»?
- Hvem er BIRs viktigste «Boundary spanners» eller «dør-åpnere» for å få «ting gjort» osv.?

Om eierstyring

- Er videreutvikling av BIR avhengig av tydelige stemmer i politikken som ser potensiale i dere?
- Hvor detaljerte er eierne i eierstyring av selskapet?
- Er eierne engasjert i utvikling av BIR?
- Hvilket handlingsrom har BIR til å skulle løse alle komplekse avfallsrelaterte oppgaver for sine eierkommuner?

Omstilling og tillit

- I en stadig mer kompleks og sammensatt samfunnsutvikling – vil du si at kommunale avfallsselskaper «henger» med i utviklingen?
 - Omstillingsevnen
 - Innovasjonsevnen
 - Samarbeidsevnen
 - Kunnskapsmessig
- Blir de kommunale avfallsselskapene utnyttet godt nok i en bærekraftig omstilling?
- Har kommunale avfallsselskap den tillitten de trenger?

Bossnettet og graveklubben

- Kan du si litt om bestillingen, historikken, graveklubben og hvordan dere har jobbet?

Avslutning

Er det noe du ønsker å legge til som jeg ikke har spurt deg om?

Vedlegg 2



Vil du delta i masterprosjektet «En studie av offentlig innovasjon i kommunale avfallsselskaper»?

Mitt navn er Martin Frilseth Haugen. Jeg er student ved Høgskolen i Innlandet og skal gjennomføre en mastergrad i offentlig ledelse og styring (MPA) med fordypning i offentlig innovasjon.

I dette skrevet får du informasjon om formålet med masterprosjektet mitt og hva deltakelsen din vil innebære. Takk for din interesse for dette prosjektet og for at du tar deg tid til å lese nøye gjennom dette informasjonsskrivet. Spør meg gjerne dersom det er noe mer du ønsker å vite om prosjektet.

Kontaktinformasjon finner du på siste side.

Formålet med masterprosjektet

I takt med resten av samfunnsutviklingen er også avfallsbransjen i stor utvikling. Renovasjon- og avfallsbransjen foretar daglig en enorm logistikkøvelse og denne blir stadig mer og mer avhengig av riktig og god infrastruktur for innsamling, ombruk og gjenvinning - både i dagens, og i morgendagens byer og tettsteder. I mange av landets kommuner er selve utførelsen av kommunens lovpålagte tjenestetilbud gitt i ansvar til kommunale selskaper. Det vil si at selve den praktiske delen av ansvar for avfallshåndtering er satt ut av kommunen. I mitt masterprosjekt ønsker jeg å studere et utvalg kommunale avfallsselskaper som kan ha beveget seg bort i fra å være *kun* den som samler inn avfallet, til å bli en stor samfunnsaktør innen flere felt som omhandler bærekraft, sirkulær økonomi og planlegging. Jeg ønsker å studere om det er et potensiale for at kommunene som eier de kommunale selskapene kan benytte seg mer av kompetansen som ligger i selskapene i egen planlegging og arbeid med bærekraft og implementering av FNs bærekraftsmål. Min problemstilling er derfor følgende:

Hvordan kan kommunale avfallsselskaper bidra i eierkommunenes helhetlige planlegging og implementering av FNs bærekraftsmål?

For å kunne undersøke problemstillingen, ønsker jeg å intervju ledere i kommunale avfallsselskap, plansjefer, Samfunnsbedriftene og politikere innenfor perioden desember 2023 til januar 2024.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har tatt kontakt med deg fordi jeg antar at du i kraft av din stilling har kompetanse og erfaring til å kunne belyse min problemstilling. Jeg har funnet din kontaktinformasjon på internett.

Hvem er ansvarlig for prosjektet?

Min veileder, professor Kjell Overvåg, er formell prosjektleder og jeg har det daglige ansvaret. Høgskolen i Innlandet er som institusjon ansvarlig for sikker behandling av personopplysningene som skal samles inn.

Hva skal gjennomføres? Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det ett intervju med meg som vil ta ca. 45-60 minutter. Du velger tidspunktet for intervju, slik at det er tilpasset til arbeidshverdag.

Jeg vil stille deg spørsmål om hvilken kompetanse kommunale selskaper har, hva kommunale selskaper kan bidra med, både i oppfyllelsen av og implementering av bærekraftsmålene, og i kommunenes planlegging og hvilke prosesser som må etableres for økt samarbeid mellom kommunene og det kommunale selskapet.

Jeg vil ta lydopptak av intervjuet som vil bli transkribert etterpå. Alle intervjuene vil bli sammenstilt og analysert og vil danne grunnlaget for min masteroppgave. Alle direkte og indirekte personopplysninger og lydopptaket vil bli slettet ved prosjektslutt juni 2024.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Fordeler og ulemper med å delta

Deltakelse er ment som å være en positiv opplevelse og ditt bidrag vil kunne påvirke hvordan landets kommuner og kommunale selskaper samarbeider i viktige spørsmål omkring samfunnsutviklingen og implementering av bærekraftsmålene. Det er en sjanse for at enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i publikasjonen som følge av sin stilling, rolle og offentlige verv.

Samtykke til å delta i masterprosjektet

Her følger informasjon om dine rettigheter som informant, og hvordan personopplysninger om deg vil behandles. Du må samtykke til dette for å være med på studien, og du kan når som helst trekke dette samtykket.

Om datahåndtering og personvern

I dette prosjektet vil jeg kun bruke opplysningene fra deg til formålene som beskrevet på side 1. Dine personopplysninger blir håndtert konfidensielt fra begynnelse til slutt i prosjektet, og er i samsvar med personvernregelverket (GDPR). Det er helt opp til deg å delta og du kan ombestemme deg underveis ved å trekke samtykket.

- Vi vil ikke dele din informasjon med andre. Det er bare min veileder og meg som student som har tilgang.
- Vi passer på at ingen kan få tak i informasjonen som vi samler inn om deg.
- Ditt navn og dine kontaktopplysninger vil bli erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data (kodeliste).
- Alle personopplysninger blir lagret på en sikker forskningsserver (spesifisert under).
- Lydopptak fra intervjuet blir slettet når alt er skrevet ned (transkribert).
- Når jeg skriver masteroppgaven, vil jeg passe på at ingen vil bli gjenkjent verken direkte eller indirekte i teksten. Kodelisten vil bli slettet ved prosjektslutt.

I dette prosjektet samles kun inn alminnelige personopplysninger. For sikker innsamling og lagring av datamaterialet gjelder Høgskolen i Innlandets retningslinjer:

Lydopptak av intervju vil utføres ved hjelp av mobiltelefon og den krypterte applikasjonen «Nettskjema Diktafon». Lydfilen sendes direkte til sikker server for «[Nettskjema](#)» ved Universitetet i Oslo (UiO) som

Høgskolen i Innlandet har databehandleravtale med. Lydfilene vil bli gjort om til tekst (transkribert) manuelt eller automatisk, og deretter analysert av meg.

All håndtering, analyse og lagring av data vil foregå i One Drive Feide - Høgskolen i Innlandet.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har personverntjenestene ved Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til å se hvilken informasjon som er blitt samlet inn om deg. Du kan også be om at informasjonen slettes, slik at den ikke finnes lenger. Dersom det er noe informasjon som er feil, kan du si ifra og be meg rette opp i det. Du kan også spørre om å få en kopi av informasjonen. Du kan klage til Datatilsynet dersom du synes at vi har behandlet informasjonen om deg på en uforsiktig måte eller på en måte som ikke er riktig.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 15.06.24.

Alle personopplysninger blir slettet og anonymiserte materialer inngår i masteroppgaven uten at noen informanter blir gjenkjent.



Høgskolen i Innlandet
Kjell Overvåg – prosjektleder/veileder
kiell.overvag@inn.no , mobil: 952 07 791



Martin Frilseth Haugen – student
061281@inn.no , mobil: 924 46 637

- Høgskolen i Innlandets personvernombud: Anne Sofie Lofthus, anne.lofthus@inn.no, Postboks 400 2418 Elverum.
- Hvis du har spørsmål knyttet til SIKT Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med: Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53211500.

Med vennlig hilsen

Kjell Overvåg
Prosjektansvarlig

Martin Frilseth Haugen
Student



Signering:

Samtykke til deltakelse i masterprosjektet «En studie av offentlig innovasjon i kommunale selskaper»

Jeg har lest informasjonen og forstått hva prosjektet går ut på.

Jeg gir et frivillig samtykke og forstår at jeg ikke trenger å svare på alt, og har mulighet til å kunne trekke meg på et senere tidspunkt.

Jeg forstår at de personopplysninger som kan identifisere meg, så som navn/adresse/ telefon/ institusjonstilhøring er kjent for student og veileder, men blir ikke spredt til noen andre.

Jeg forstår at mine personopplysninger blir samlet inn og lagret sikkert til de enten slettes eller anonymiseres 15.06.2024.

Jeg samtykker til å delta i dette masterprosjektet.

Ja Nei

Dato:

Navn:

Signatur _____

Vedlegg 3



Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
804913

Vurderingstype
Standard

Dato
08.12.2023

Tittel

En studie av offentlig innovasjon i interkommunale avfallselskaper

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskolen i Innlandet / Handelshøgskolen Innlandet - Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Prosjektansvarlig

Kjell Overvåg

Student

Martin Frilseth Haugen

Prosjektperiode

01.12.2023 - 15.06.2024

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 15.06.2024.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Sikt har en avtale med institusjonen du studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket. Vi har nå vurdert at du har lovlig grunnlag til å behandle personopplysningene.

KOMMENTAR TIL INFORMASJONSSKRIV

Ber deg om å rette følgende punkter i informasjonsskrivet ditt:

-legg til kontaktopplysninger til personvernombudet ved Høgskolen i Innlandet: Anne Sofie Lofthus, Anne.Lofthus@inn.no, postadresse: Postboks 400 2418 ELVERUM

-ber deg om å opplyse i informasjonsskrivet om at det er sjanse for at enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i publikasjonen som følge av sin stilling, rolle og offentlige verv.

Det er ikke nødvendig å laste opp oppdatert informasjonsskriv når du har gjort endringene.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Det er institusjonen du er student ved som avgjør hvordan du må lagre og sikre data i ditt prosjekt og hvilke databehandlere du kan bruke. Husk å bruke leverandører som din institusjon har avtale med (f.eks. ved skylagring, nettpørreskjema, videosamtale el.).

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Se våre nettsider om hvilke endringer du må melde: <https://sikt.no/melde-endringer-i-meldeskjema>

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Vi vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!