

# Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?

*En case-studie av tre kommunale virksomheter*

Ane Fürst Juul



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap  
UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2019

Antall ord: 33 753



***Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?***

*En case-studie av tre kommunale virksomheter*

© Ane Fürst Juul

År: 2019

Tittel: Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?

Forfatter: Ane Fürst Juul

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: CopyCat Sentrum

# Sammendrag

Formålet med denne masterstudien er å undersøke hvorvidt former for organisering av kommunal tjenesteproduksjon har innflytelse på graden virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Den overordnede problemstillingen er: *I hvilken grad kan organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?* Tidligere forskning har avdekket at kommunale AS-er og IKS-er – samt andre former for interkommunale samarbeid – bringer med seg utfordringer knyttet til politisk kontroll og demokrati. Imidlertid er ikke disse organiseringsformene tidligere blitt sammenliknet *empirisk* med virksomheter i kommunens basisorganisasjon.

Undersøkelsen tar derfor for seg ansvarliggjøringen av tre virksomheter i én kommune – kommune X – henholdsvis en etatsorganisert virksomhet, et kommunalt heleid aksjeselskap (AS) og et interkommunalt selskap (IKS). I denne masterstudien undersøkes altså variasjon i uavhengig variabel (organiseringsform) innenfor ett enkelt case. Den etatsorganiserte virksomheten teoretiseres som tradisjonelt og hierarkisk styrt, AS-et som et «agency», og IKS-et som både et «agency» og et styringsnettverk. Videre er den avhengige variabelen avgrenset til å gjelde politisk ansvarliggjøring («accountability») i et demokratisk perspektiv, og er operasjonalisert som en prosess i tre faser: informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen. På bakgrunn av det teoretiske rammeverket er det utarbeidet ulike forventninger til graden de tre virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. De empiriske dataene er samlet inn gjennom semi-strukturerte intervjuer med primært lokale folkevalgte, i tillegg til studier av relevante dokumenter.

Funnene i case-studien viser at organiseringen av de kommunale virksomhetene ikke kan forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring i særlig stor grad. Graden virksomhetene stilles til ansvar ovenfor de folkevalgte varierer i mindre grad enn forventet, og organiseringsformenes trekk fra tradisjonelle, hierarkiske organisasjoner, «agencyer» og styringsnettverk virker ikke inn på ansvarliggjøringsprosessen som forventet. Videre viser funnene at ulikheter mellom kommunale virksomheter hva gjelder tjenesteområde og grad av «suksess» bør inkorporeres for å nyansere det teoretiske rammeverket i fremtidige studier av organiseringsformers påvirkning på demokratisk ansvarliggjøring. Undersøkelsen indikerer også at media, lokalsamfunnet og byråkratiske ansvarliggjøringsrelasjoner kan ha betydning for demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter.



# Forord

Å skrive denne masteroppgaven har vært en svært lærerik prosess, både faglig og personlig. Det har vært en bratt læringskurve – men jeg ville ikke vært den foruten. Gjennom arbeidet med dette prosjektet er jeg blitt enda sikrere på følgende: Det er i kommunene det skjer!

Mange personer har vært til hjelp og støtte underveis, og fortjener stor takk. Først og fremst vil jeg takke min veileder Jan Erling Klausen for hans konstruktive tilbakemeldinger, oppfølging og oppmuntrende ord. Jeg vil også takke Signy Irene Vabo og mine medstudenter i «kommunegruppa» for gode diskusjoner og innspill til oppgaven. Videre fortjener mine informanter stor takk. De har tatt seg tid til å bidra til oppgaven i en travel tilværelse som lokalpolitikere, og det har vært inspirerende å se engasjementet blant dem.

Jeg vil også takke familien min for at de alltid heier på meg. Videre vil jeg takke Cecilie for hennes støtte og oppmuntring gjennom hele masterløpet; alle skulle hatt en «roomie» som deg. Min gode venninne Hanne fortjener også stor takk for hennes nyttige betraktninger og innspill. Til slutt vil jeg takke mine herlige studievenner på Blindern for vennskap, lunsjpauser og skravling om viktige og uviktige ting.

Alle feil og mangler er mitt ansvar alene.

Oslo, 21. mai 2019

Ane Fürst Juul





# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Tema</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Oppgavens relevans</b> .....	<b>3</b>
<b>1.3 Problemstillinger</b> .....	<b>4</b>
<b>1.4 Oppgavens struktur og oppbygging</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Bakgrunn</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1 Organisering av kommunal tjenesteproduksjon i Norge</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2 Nærmere om etatsmodellen, aksjeselskaper og interkommunale selskaper</b> .....	<b>7</b>
2.2.1 Innledning .....	7
2.2.2 Etatsmodellen .....	7
2.2.3 Aksjeselskaper (AS) .....	10
2.2.4 Interkommunale selskaper (IKS) .....	11
2.2.5 Virkemidler i eierstyring og politisk kontroll av AS-er og IKS-er .....	13
<b>2.3 Tidligere forskning</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>19</b>
<b>3.1 Innledning</b> .....	<b>19</b>
<b>3.2 Ansvarliggjøring</b> .....	<b>19</b>
3.2.1 Definisjoner .....	19
3.2.2 Ansvarliggjøring som prosess i tre faser .....	20
3.2.3 Tre perspektiver på ansvarliggjøring .....	21
3.2.4 Typer av ansvarliggjøring .....	22
<b>3.3 Ansvarliggjøring i hierarkisk byråkrati</b> .....	<b>24</b>
3.3.1 Det hierarkiske byråkratiet .....	24
3.3.2 Hierarki som ansvarliggjøringsinstrument .....	25
<b>3.4 «Agentifisering» og ansvarliggjøring</b> .....	<b>26</b>
3.4.1 «Agentifisering» .....	26
3.4.2 utfordringer ved ansvarliggjøring av «agencyer» .....	27
<b>3.5 Nettverksstyring og ansvarliggjøring</b> .....	<b>29</b>
3.5.1 Nettverksstyring .....	29
3.5.2 utfordringer ved ansvarliggjøring av nettverk .....	29
<b>3.6 Operasjonalisering av avhengig variabel: grad av demokratisk ansvarliggjøring</b> .....	<b>31</b>
3.6.1 Politisk ansvarliggjøring i et demokratisk perspektiv .....	31
3.6.2 Informasjonsfasen .....	32
3.6.3 Debattfasen .....	32
3.6.4 Sanksjonsfasen .....	33
<b>3.7 Konseptualisering av uavhengig variabel: organiseringsform</b> .....	<b>33</b>
<b>3.8 Teoretiske forventninger og hypoteser</b> .....	<b>35</b>
<b>4 Metode</b> .....	<b>38</b>
<b>4.1 Innledning</b> .....	<b>38</b>

<b>4.2 Forskningsdesign og case-valg .....</b>	<b>38</b>
<b>4.3 Datainnsamling.....</b>	<b>42</b>
<b>4.4 Intervjudata.....</b>	<b>42</b>
<b>4.5 Validitet og reliabilitet .....</b>	<b>48</b>
<b>5 Resultater.....</b>	<b>52</b>
<b>5.1 Innledning.....</b>	<b>52</b>
<b>5.2 Empirisk kontekst.....</b>	<b>52</b>
5.2.1 Kommune X, Y og Z .....	52
5.2.2 Etatsorganisert introduksjonstjeneste .....	53
5.2.3 Avfallshåndtering AS .....	53
5.2.4 Legevakt IKS.....	54
5.2.5 Eierskapsmeldinger .....	54
5.2.6 Selskapsspesifikke eierstrategier .....	56
<b>5.3 Informasjonsfasen.....</b>	<b>57</b>
5.3.1 Introduksjonstjenesten .....	57
5.3.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS .....	60
5.3.3 Informantenes sammenlikninger .....	65
<b>5.4 Debattfasen .....</b>	<b>66</b>
5.4.1 Introduksjonstjenesten .....	66
5.4.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS .....	67
<b>5.5 Sanksjonsfasen .....</b>	<b>71</b>
5.5.1 Introduksjonstjenesten .....	71
5.5.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS .....	73
<b>5.6 Betydningen av fristilling .....</b>	<b>75</b>
<b>5.7 Legevakt IKS – betydningen av flere eiere og «kjøttvekt».....</b>	<b>78</b>
<b>5.8 Betydningen av tjenestoområde.....</b>	<b>80</b>
<b>6 Drøfting.....</b>	<b>82</b>
<b>6.1 Innledning.....</b>	<b>82</b>
<b>6.2 Organiseringsformenes forklaringskraft.....</b>	<b>82</b>
6.2.1 Forklaringskraften er svakere enn forventet .....	82
6.2.2 Informasjonsfasen.....	83
6.2.3 Debattfasen .....	86
6.2.4 Sanksjonsfasen.....	89
6.2.5 Oppsummerende drøfting .....	91
<b>6.3 Er hypotesene styrket eller svekket? .....</b>	<b>95</b>
<b>6.4 Alternative forklaringer .....</b>	<b>96</b>
<b>7 Konklusjon.....</b>	<b>100</b>
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>103</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>109</b>

# Liste over figurer, tabeller og vedlegg

<b>Figur 1:</b> Den kommunale etatsmodellens organisering.....	9
<b>Figur 2:</b> Styringsstrukturen i et AS med én kommunal eier.....	11
<b>Figur 3:</b> Styringsstrukturen i et IKS.....	13
<b>Figur 4:</b> Konseptualiseringen av uavhengig variabel.....	35
<b>Figur 5:</b> Undersøkelsens case og «under-caser».....	40
<b>Figur 6:</b> Informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten.....	83
<b>Tabell 1:</b> Størrelse, kommuneøkonomi og politisk organisering, kommune X, Y og Z.....	53
<b>Tabell 2:</b> Informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS.....	85
<b>Tabell 3:</b> Debattfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS.....	89
<b>Tabell 4:</b> Sanksjonsbruk/sanksjonsmuligheter tilknyttet introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS.....	91
<b>Vedlegg 1:</b> Intervjuguider.....	109
<b>Vedlegg 2:</b> Standard oppfølgingsspørsmål.....	131
<b>Vedlegg 3:</b> Informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring.....	132
<b>Vedlegg 4:</b> Informantliste.....	136



# 1 Innledning

## 1.1 Tema

Et definerende trekk ved det representative demokratiet er innbyggernes mulighet til å holde politikerne ansvarlige for sine handlinger. «Accountability» – eller ansvarliggjøring – kan defineres som en institusjonell innretning der en *aktør* holdes ansvarlig for sine handlinger av et *forum*, og ett av målene med slike innretninger er å være demokratiske verktøy for kontroll av myndighetene (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008, s. 227, 230). Demokratisk ansvarliggjøring kan styrkes under visse forhold. For eksempel innebærer *hierarkisk* ansvarliggjøring at autoritet blir delegert direkte både på det politiske og det byråkratiske nivået – og både mellom og innad i organisasjoner – noe som medfører tydelig ansvarliggjøring og legitim sanksjonsmakt (Jarvis, 2014, s. 414, 417). Hierarki som mekanisme for ansvarliggjøring kan gjenfinnes i den tradisjonelle, hierarkiske formen for byråkrati. Denne karakteriseres blant annet av hierarkiske strukturer og en sterk vektlegging av regler og prosedyrer (Considine & Lewis, 1999; Knill & Tosun, 2012; Weber, 1993; Wilson, 1887; Yoo & Kim, 2012).

Imidlertid kan visse offentlige organiseringsformer svekke ansvarliggjøringsprosessen; noen har pekt på at den svekkes ved «agentifisering». Dette innebærer at myndighetenes beskjeftigelser overføres til spesialiserte organisasjoner under og utenfor departementene (Trondal, 2014, s. 545), og flere viser til at eksterne politiske aktører har svekkede muligheter til å holde «agencyer» ansvarlige for handlingene sine (Verschuere, Verhoest, Meyers & Peters, 2006, s. 268). Videre har andre hevdet at styring gjennom nettverk kan føre til svekket demokratisk ansvarliggjøring. For eksempel kan kontrollfunksjonen til demokratisk legitime organer svekkes når beslutninger implementeres av styringsnettverk (Papadopoulos, 2016, s. 209). Særlig det samarbeidende aspektet ved nettverk kan medføre utfordringer som uklar fordeling av ansvar, problemer med transparens og åpenhet, samt avstand til folkevalgte institusjoner (Esmark, 2007; Klijn & Koppenjan, 2014; Papadopoulos, 2016).

Lov om interkommunale selskaper (IKS) trådte i kraft i 1999 (Stortinget, 1999). IKS er en spesiell form for aksjeselskap som er bedre tilpasset bruk i kommunesektoren (Røiseland & Vabo, 2016, s. 34), og er en type interkommunalt samarbeid. De aller fleste kommunene i Norge er små og står ovenfor ressursbegrensninger (Jacobsen, 2014, s. 12). De samarbeider

derfor med én eller flere andre kommuner for å utføre oppgavene sine på en god måte. I dag deltar samtlige norske kommuner i flere interkommunale samarbeid (Jacobsen, 2014, s. 13).

Det kan argumenteres for at IKS-er befinner seg både i domenet for nettverksstyring og «agentifisering». IKS-er defineres som selvstendige rettssubjekter (Stokstad, Helgesen, Klausen & Monkerud, 2016, s. 26), og styres indirekte gjennom representantskap (KS, 2013, s. 6, 14). Videre er den viktigste hensikten med opprettelsen av et IKS å gi virksomheten større autonomi enn hva organisering innenfor kommunens egen driftsorganisasjon åpner for (Jacobsen, 2014, s. 165). Samtidig har IKS-er flere eierkommuner som kan sies å være operasjonelt autonome og gjensidig avhengige av hverandre. Dette er to karakteristikk ved styringsnettverk (Sørensen & Torfing, 2007, s. 9). Et IKS er derfor særlig interessant å undersøke i lys av ansvarliggjøring. Det kan betraktes både som et «case av» nettverksstyring og «agentifisering», og det vil dermed hypotetisk sett kunne identifiseres særlig store problemer knyttet til demokratisk ansvarliggjøring i et IKS. Tidligere forskning har avdekket problemer i interkommunale samarbeider i Norge, knyttet til politisk styring og demokratisk kontroll (Aars & Fimreite, 2005; Jacobsen, 2014; Leknes, et al., 2013). Dette gjelder også spesifikt for IKS-er (Bjørnsen, Klausen & Winsvold, 2015; Leknes, et al., 2013). Dette til tross for at en intensjon bak Lov om interkommunale selskaper var å gi styret og daglig leder relativt stor frihet, samtidig som eierne skulle kunne ha politisk styring og overordnet kontroll med virksomheten (NOU 1995:17, s. 186, 190). Faktisk skulle muligheten for kontroll og styring med IKS-er være større enn det som muliggjøres i aksjeselskaper.

For å undersøke den demokratiske ansvarliggjøringen av IKS-er vil det være fruktbart å sammenlikne selskapsformen med andre organiseringsformer. Dette er for å isolere mulige effekter av nettverksstyring og «agentifisering» på demokratisk ansvarliggjøring. I denne sammenhengen er en kommunal virksomhet organisert etter etatsmodellen et naturlig valg av organiseringsform. Etatsmodellen er den tradisjonelle formen for kommunal tjenesteproduksjon i Norge, der tjenestene produseres innenfor kommunens egen driftsorganisasjon (Hanssen, Helgesen & Vabo, 2007). Det kan argumenteres for at denne organiseringsformen korresponderer med den tradisjonelle, hierarkiske formen for byråkrati, og at den demokratiske ansvarliggjøringen av en etatsorganisert virksomhet derfor hypotetisk sett vil være god.

Imidlertid vil det også være fruktbart å sammenlikne et IKS og en etatsorganisert virksomhet med en virksomhet som enten kan betraktes som et «agency» eller som et styringsnettverk, og ikke begge deler. Slik vil det kunne vurderes hvorvidt eventuelle problemer ved IKS-er tilknyttet demokratisk ansvarliggjøring alene skyldes selskapsformens trekk fra «agencyer», trekk fra styringsnettverk, eller trekk fra begge. I denne masteroppgaven vil derfor et IKS og en etatsorganisert kommunal virksomhet sammenliknes med et kommunalt heleid aksjeselskap (AS). Et slikt AS kan også sies å ha trekk fra «agencyer». AS-er regnes som private rettssubjekt og styres indirekte gjennom en generalforsamling (Stokstad, et al., 2016, s. 26, 30). Kommunalt heleide AS-er kan imidlertid ikke sies å ha trekk fra styringsnettverk, fordi de kun har én eier. Dermed vil hypotetisk sett ikke problemene med demokratisk ansvarliggjøring knyttet til styringsnettverk oppstå i et AS heleid av én kommune.

## 1.2 Oppgavens relevans

I denne masteroppgaven vil altså tre kommunale virksomheter sammenliknes for å belyse ulike organiseringsformers mulige effekter på demokratisk ansvarliggjøring. Undersøkelsen vil på denne måten kunne bidra til de akademiske debattene knyttet til hvorvidt demokratisk ansvarliggjøring svekkes i styringsnettverk og «agencyer». Videre kan undersøkelsen fylle et «hull» i den norske litteraturen på demokratiske virkninger av interkommunale samarbeid, samt av kommunal selskapsorganisering. Jakobsen (2014, s. 156) understreker at man for å avdekke de demokratiske effektene av interkommunalt samarbeid må sammenlikne situasjoner der interkommunalt samarbeid foreligger, med situasjoner der slikt samarbeid ikke foreligger. En *empirisk* sammenlikning av en etatsorganisert virksomhet og et interkommunalt samarbeid, så vel som av en etatsorganisert virksomhet og et kommunalt selskap, er så langt forfatteren er klar over ikke blitt gjennomført i en norsk kontekst.

Samtidig er denne masteroppgaven også samfunnsrelevant på flere måter. For det første benytter flere og flere kommuner seg av interkommunale samarbeider, og virksomheter på «armlengdes avstand» fra folkevalgte organer, i sin tjenesteproduksjon. Troen på nettverk og partnerskap i den kommunale sektoren har økt (Holmen & Hanssen, 2013, s. 13), og bruken av kommunal selskapsorganisering har økt betraktelig i løpet av de siste 20 årene (Bjørnsen, et al., 2015, s. 17). Antallet kommunaleide AS-er økte fra rundt 1000 i år 2000 til nesten 2400 i år 2009, og antallet var omtrent det samme i 2014 (Bjørnsen, et al., 2015, s. 31). Videre har bruken av IKS-er hatt en liknende utvikling (Bjørnsen, et al., 2015, s. 32). Det var ingen IKS-

er i Norge i år 2000, mens det i 2010 var 350. Antallet var omtrent det samme i 2014. En undersøkelse av den demokratiske ansvarliggjøringen av IKS-er og AS-er kan derfor sies å være samfunnsnyttig.

For det andre kan en undersøkelse av demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter organisert som interkommunale samarbeid ha relevans for reelle politiske beslutninger knyttet til den pågående kommunereformen i Norge. I sine tilrådinger til regjeringen vedrørende kommunereformen understreket Ekspertutvalget at kommunesammenslåing er et bedre alternativ til interkommunalt samarbeid, og viser til at sistnevnte svekker demokrati, gjennomsiktighet og kontroll (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 7). Denne masteroppgaven kan derfor bidra til samfunnsdebatten rundt kommunestrukturen i Norge, og endringer i denne.

For det tredje har en undersøkelse av demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter ovenfor lokale folkevalgte relevans for problemstillinger tilknyttet lokaldemokratiets tilstand i norske kommuner. Tanken bak fristilling er at selskapsledelsen skal få større handlefrihet i sin daglige drift, slik at beslutninger kan fattes raskere og mer effektivt (Leknes, et al. 2013, s. 90). Imidlertid er et sentralt spørsmål for lokaldemokratiet hvorvidt politikerne kan styre selv om andre organiseringsformer anvendes (Ringkjøb, Aars & Vabo, 2008, s. 23). Dette innebærer at lokale folkevalgte stilles til ansvar for tjenestene ovenfor velgerne, selv om fristilte selskaper med egne styrever produserer disse. Dermed kan funnene i denne masterstudien gi indikasjoner på hvordan en viktig del av lokaldemokratiet i Norge fungerer.

### **1.3 Problemstillinger**

Følgende overordnede problemstilling vil belyses i denne oppgaven: *I hvilken grad kan organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?*

For å belyse problemstillingen vil to underliggende forskningsspørsmål besvares. Det første er deskriptivt og legger grunnlaget for besvarelsen av et andre, forklarende spørsmål. Det første lyder som følger: *Varyerer grad av demokratisk ansvarliggjøring mellom de aktuelle formene for kommunal tjenesteproduksjon, eller stilles de til ansvar i lik grad?* Besvarelsen av det



andre spørsmålet har som mål å identifisere årsaksmekanismen som forklarer variasjon i grad av demokratisk ansvarliggjøring mellom de aktuelle formene for kommunal tjenesteproduksjon. Spørsmålet lyder som følger: *Hvordan kan trekk ved virksomhetenes organisering forklare i hvilken grad de stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte?*

#### **1.4 Oppgavens struktur og oppbygging**

Oppgaven er strukturert på følgende måte. Først vil ulike former for organisering av kommunal tjenesteproduksjon i Norge redegjøres for. Videre vil det redegjøres nærmere for etatsmodellen, samt for organiseringen av AS-er og IKS-er. Deretter vil tidligere forskning knyttet til demokratiske effekter av og politisk kontroll med interkommunale samarbeider generelt, samt IKS-er og kommunale AS-er, redegjøres for. Oppgavens teoretiske rammeverk, inkludert operasjonaliseringen av avhengig variabel og konseptualiseringen av den uavhengige, samt teoretiske forventninger og hypoteser, vil deretter presenteres. Videre vil den empiriske undersøkelsens forskningsdesign, data, validitet og reliabilitet diskuteres i et metode-kapittel. Deretter vil resultatene fra den empiriske undersøkelsen presenteres. Funnene vil så diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket, før en konklusjon vil bli gitt.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Organisering av kommunal tjenesteproduksjon i Norge

Tjenesteproduksjonen på kommunalt nivå i Norge kan organiseres på flere ulike måter. For det første kan tjenestene produseres innenfor én kommunes egen driftsorganisasjon, etter en hierarkisk etatsmodell. Denne organiseringsformen innebærer at det offentlige selv finansierer, organiserer og produserer tjenesten i en hierarkisk organisasjonsstruktur (Hanssen, et al., 2007). Videre kan tjenesteproduksjonen organiseres som kommunale foretak (KF). Dette kan gjøres i tilfeller der kommunen ønsker å gjøre en virksomhet mer selvstendig enn det som er mulig gjennom etatsmodellen (KS Bedrift, 2019). Et KF inngår imidlertid i kommunen som rettssubjekt. Foretaket ledes av et styre som velges av kommunestyret, og sistnevnte har myndighet over foretakets budsjett.

Kommunale tjenester kan også produseres gjennom opprettelsen av aksjeselskaper (AS). En kommune eller fylkeskommune kan eie et AS alene, sammen med andre fylkeskommuner og kommuner, eller private aktører (KS, u.å.). Aksjeselskaper omfattes av aksjeloven og regnes som selvstendige rettssubjekter. Videre har alle eiere av aksjer rett til å sitte i AS-ets generalforsamling, som er selskapets øverste eierorgan (Jacobsen, 2014, s. 87). En annen organiseringsform er Interkommunale selskap (IKS). Én hovedforskjell mellom et IKS og et AS er at statlige eller private aktører ikke kan delta som eiere i førstnevnte; kun andre kommuner, fylkeskommuner eller IKS-er kan delta som eiere i et IKS (Jacobsen, 2014, s. KS, 2013, s. 14). Deltakerne i interkommunale selskaper utøver sin eierstyring gjennom representantskapet, som er selskapets øverste organ (KS, 2013, s. 6, 14).

Det finnes også flere andre former for kommunal tjenesteproduksjon der kommuner samarbeider med hverandre. For eksempel kan kommuner inngå i vertskommunesamarbeider, som innebærer at et oppgaveansvar delegeres fra én kommune til en annen (Jacobsen, 2014, s. 81, 91-94). Når myndigheten som delegeres ikke er av «prinsipiell karakter» brukes administrativt vertskommunesamarbeid, mens når det er snakk om delegering av myndighet over prinsipielle anliggender opprettes et organ der folkevalgte fra alle deltakerkommunene er representert (Røiseland & Vabo, 2016, s. 34-35). Vertskommunesamarbeid muliggjør at kommuner kan samarbeide om oppgaver der myndighetsutøvelse finner sted og myndighetsutøvelse kan defineres som «(...) en avgjørelse tatt under utøvelse av offentlig myndighet, og som har konsekvenser for rettigheter og plikter til et privat rettssubjekt.»

(Jacobsen, 2014, s. 81). En annen type interkommunalt samarbeid har sin basis i § 27 i kommuneloven, og innebærer at kommuner samarbeider om å løse oppgaver gjennom et styre (Røiseland & Vabo, 2016, s. 34). Der må alle kommunene og fylkeskommunene som deltar i samarbeidet være representert (KS, 2013, s. 6, 12). Imidlertid ble en ny kommunelov vedtatt av stortinget i juni 2018 (Stortinget, 2018). Denne lovendringen medfører at interkommunale samarbeid etter § 27 føres videre, men i andre former (Berset, 2018).

## **2.2 Nærmere om etatsmodellen, aksjeselskaper og interkommunale selskaper**

### **2.2.1 Innledning**

I dette underkapitlet vil det redegjøres mer detaljert for etatsorganisering, samt for organiseringen av AS-er og IKS-er, og virkemidler for styring og kontroll av slike selskaper. Disse tre organiseringsformene utdypes fordi de utgjør variasjonen i uavhengig variabel i den videre undersøkelsen. Som nevnt innledningsvis gjør en undersøkelse av disse organiseringsformene det mulig å isolere effekten av både «agentifisering»/fristilling og nettverksstyring på demokratisk ansvarliggjøring.

### **2.2.2 Etatsmodellen**

Den «tradisjonelle» administrative organiseringsformen i kommunene er etatsmodellen (Hanssen, et al., 2007, s. 192). Denne kan også betegnes som «klassisk offentlig forvaltning», og innebærer at offentlige etater står for tjenesteproduksjonen (Fiva, Hagen & Sørensen, 2014, s. 166). Kommuneorganisasjonen i etatsmodellen er hierarkisk strukturert og har flere nivåer; det er ett eller flere ledelsestrinn mellom administrasjonssjefen – eller rådmannen, som det heretter vil betegnes – og dem som leder de enkelte tjenesteproduserende enhetene (Hanssen, et al., 2007, s. 191-192). Spesialisering og arbeidsdeling karakteriserer nemlig den hierarkiske strukturen i modellen, og arbeidsdelingen medfører at hver enkelt etat må ha en egen leder. Betegnelsen kommunaldirektør anvendes gjerne om lederen for en etat. Den hierarkiske strukturen i den kommunale etatsmodellen fremkommer av figur 1.

Administrasjonen i kommunen kan styres direkte av kommunestyret (Hanssen, et al., 2007, s. 192). Det må likevel nevnes at kommunestyret kan opprette hovedutvalg og komiteer for avgrensede saksområder i virksomheten til kommunen (Fiva, et al., 2014, s. 139). Hvis kommunen er organisert etter hovedutvalgsmodellen, kan utvalgene på enkelte områder ta

avgjørelser som virker inn på de kommunale tjenestene (Hanssen, et al., 2007, s. 192). Komiteer skal derimot i all hovedsak befatte seg med saksforbereding (Fiva, et al., 2014, s. 139).

I etatsmodellen kan de politiske myndighetene utkreve informasjon om – og instruere – tjenesteproduksjonen som helhet, fordi etatene inngår i en hierarkisk oppbygget organisasjon (Fiva, et al., 2014, s. 166). Et eksempel på dette kan sies å være kommunestyrets behandling av kommunens årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. Kommunestyret skal for hvert kalenderår vedta et budsjett som gjelder for hele virksomheten til kommunen (Kommuneloven, 2000, § 45, § 46). Dette er en plan for hvordan kommunen skal anvende sine midler i budsjettåret, og er bindende. Videre skal kommunene utarbeide et regnskap for hvert enkelt kalenderår, og dette skal vedtas av kommunestyret (Kommuneloven, 2017, § 48). I årsregnskapet skal det komme frem hvordan de økonomiske midlene er brukt, og dette inkluderer alle kjente inntekter og utgifter for året. Kommunene skal også utarbeide årsberetning for hvert kalenderår (Kommuneloven, 2017, § 48). I denne skal det fremkomme opplysninger som ikke er inkludert i årsregnskapet, og som er viktige for bedømmelsen av kommunens økonomiske situasjon og virksomhetsresultater.

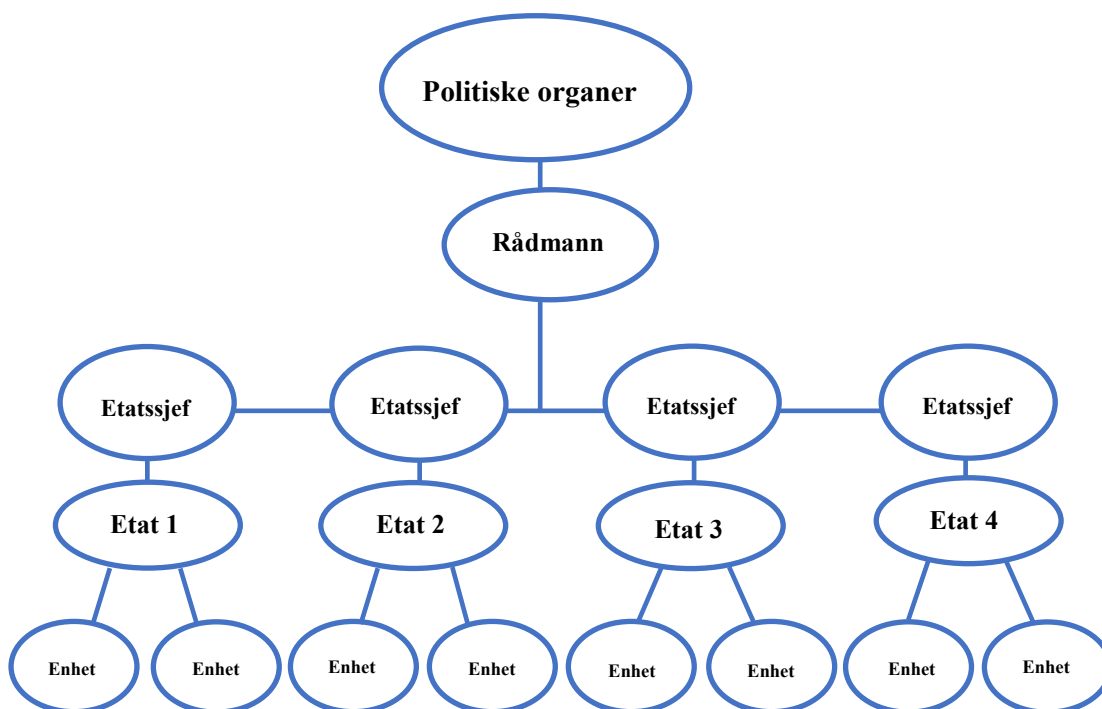
Kommunestyrets politiske kontroll med de kommunale virksomhetene i etatsmodellen utøves langs to linjer. Renå (2013, s. 287) betegner den første som den «administrative linjen», og denne utgjøres av rådmannen og kommunaldirektørene. Førstnevnte står ansvarlig ovenfor politikerne for driften av kommuneadministrasjonen som helhet (Hanssen, et al., 2007, s. 193). Det er rådmannen som står ansvarlig ovenfor politikerne, selv om han eller hun kan delegere ansvar videre (Fiva, et al., 2014, s. 139). Videre skal rådmannen utrede saker som blir lagt frem for folkevalgte organer på en forsvarlig måte, se til at vedtak som fattes iverksettes, og at administrasjonens drift samsvarer med lover og forskrifter (Kommuneloven, 2003, § 23). I tillegg har rådmannen rett til å møte og tale i kommunens folkevalgte organer, enten ved eget frammøte eller representert ved en underordnet<sup>1</sup>. Kommunaldirektørene er på sin side ansvarlig for å kontrollere at de etatsinterne rutinene for kontroll er i tråd med lovverket og gjeldende forskrifter (Renå, 2013, s. 288).

---

<sup>1</sup> Rådmannens møte- og talerett gjelder ikke i kontrollutvalget (Kommuneloven, 2003, § 23).

Den andre linjen for kontroll betegner Renå (2013, s. 287-288) som «kontrollutvalgslinjen», og består av kontrollutvalget og revisjonen. Kommunestyret er nemlig pålagt å opprette et kontrollutvalg, og dette upolitiske organet skal utøve «løpende tilsyn» på kommunestyrets vegne (Hanssen, et al., 2007, s. 172). Mer spesifikt skal kontrollutvalget kontrollere at kommunens økonomiske forvaltning samsvarer med de bestemmelser og vedtak som gjelder (Kommuneloven, 2013, § 77). Utvalget skal også se til at økonomi, måloppnåelse, virkninger og produktivitet systematisk blir vurdert opp mot vedtakene og forutsetningene til kommunestyret, og dette betegnes som forvaltningsrevisjon. Kontrollutvalget skal bringe videre det de finner til kommunestyret. Utvalget skal føre tilsyn med all kommunal virksomhet som inngår i kommunen som rettsperson (Renå, 2013, s. 288). Dette inkluderer kommunale etater, sentraladministrasjonen og KF-er.

**Figur 1: Den kommunale etatsmodellens organisering**



*Bearbeidet fra Hanssen, et al. (2007, s. 191)*

### 2.2.3 Aksjeselskaper (AS)

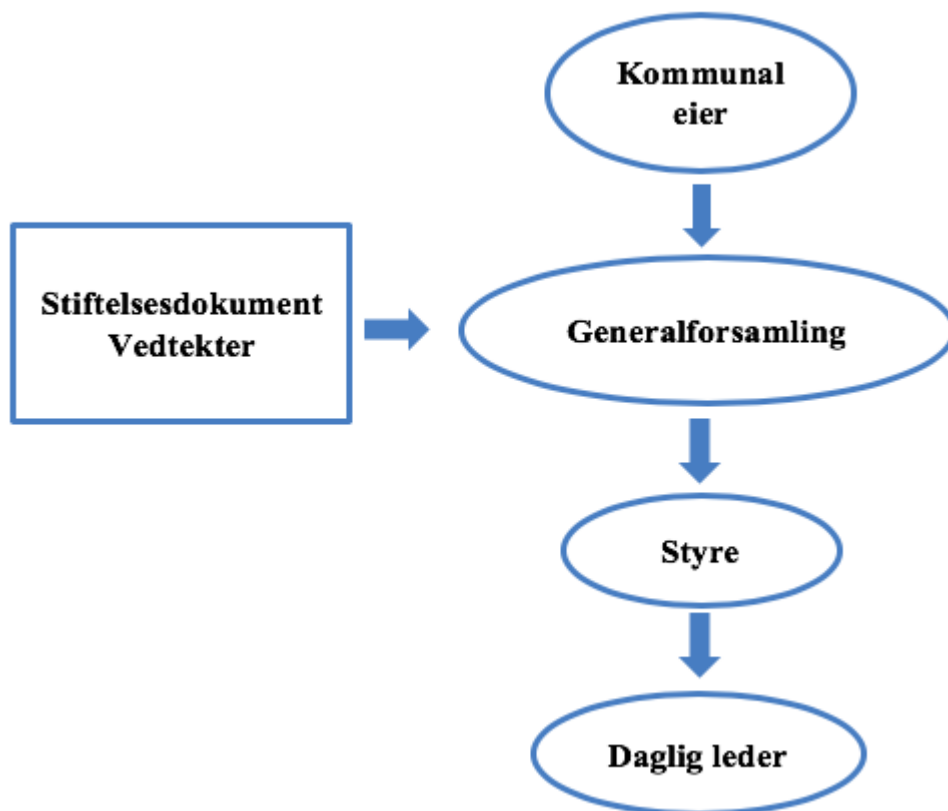
AS-er har som nevnt hjemmel i aksjeloven, og er private rettssubjekt. Denne selskapsformen er ment for økonomisk rettet virksomhet og næringsvirksomhet (KS, 2013, s. 6, 16). Offentlig myndighet kan ikke overføres til AS-er – oppgavene som kan utføres av slike selskaper er begrenset – og aksjeselskaper «(...) brukes ofte på områder der det er åpnet for privat oppgaveløsning» (KS, 2013, s. 16). Som tidligere nevnt kan et AS eies av én kommune eller fylkeskommune alene, sammen med private aktører, eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan eie selskapet sammen. Sistnevnte omtales gjerne som et interkommunalt AS.

Som tidligere nevnt har alle eiere av aksjer rett til å sitte i selskapets generalforsamling. Kommunestyret i en eierkommune kan fatte vedtak om kommunens stemmegivning i en sak, og dette må kommunens representanter i generalforsamlingen rette seg etter (KS, 2013, s. 16). Aksjeselskapet skal etter loven ha et stiftelsesdokument med tilhørende vedtekter (Jacobsen, 2014, s. 88), og vedtektene vedtas i generalforsamlingen (Bjørnsen, et al., 2015, s. 70). I vedtektene skal blant annet styrets medlemmer, antallet aksjer og aksjebeløpene, og selskapets virksomhet spesifiseres (Jacobsen, 2014, s. 87). Bestemmelsen av vedtektene er en måte eierne av selskapet kan bestemme rammer og nærmere angi regler som skal gjelde for daglig leder og selskapets styre (KS, u.å., s. 4). Årsregnskapet og eventuell årsberetning skal godkjennes på ordinær generalforsamling (Aksjeloven, 2017, § 5-5). Når ikke andre bestemmelser er lovfestet, kan generalforsamlingen beslutte å oppløse AS-et med flertall (Aksjeloven, 1997, § 16-1).

Et AS skal ha et styre som utnevnes av generalforsamlingen, og selskapet kan ha en daglig leder (Jacobsen, 2014, s. 87). Sistnevnte er imidlertid ikke lovpålagt (Bjørnsen, et al. 2015, s. 70). Det er styret som velger den daglige lederen, men hvis det legges inn i vedtektene kan denne også velges av generalforsamlingen. Videre har styret overordnet ansvar for at driften av AS-et følger lovverket og samsvarer med eiernes formål, og styret har en viktig rolle i den strategiske planleggingen for selskapet (KS, u.å., s. 4). Videre kan styret instruere selskapets daglige leder (Aksjeloven, 1997, § 6-13), og denne innretter seg etter instruksjoner fra, rapporterer til og driver saksforberedning for styret (Bjørnsen, et al., 2015, s. 70). Daglig leder og styreleder har plikt til å delta på generalforsamlingen, og andre styremedlemmer har rett til dette (KS, u.å., s. 15). Videre har daglig leder og medlemmene i styret talerett på

generalforsamlingen (Aksjeloven, 2013, § 5-4). Styringsstrukturen i et kommunalt heleid AS fremkommer i figur 2.

**Figur 2: Styringsstrukturen i et AS med én kommunal eier**



*Bearbeidet fra Jacobsen (2014, s. 88)*

#### **2.2.4 Interkommunale selskaper (IKS)**

Lov om interkommunale selskaper har eksistert siden i 1999, og IKS som selskapsform er ment for virksomheter med et «forretningsmessig preg» (KS, 2013, s. 6, 14), i likhet med AS-er. IKS-er kan heller ikke utføre oppgaver der myndighet blir utøvd (Jakobsen, 2014, s. 81). Som tidligere nevnt defineres IKS-er som selvstendige rettssubjekter, og deltakerne utøver eierstyring gjennom representantskapet, som er selskaps øverste organ. I et IKS velges medlemmene av representantskapet av kommunestyret i hver av kommunene som deltar (KS, 2013, s. 14). Hver eier av selskapet representeres av minst ett medlem i representantskapet, og kommunestyrene har rett til å instruere sine representanter. Representantskapet behandler selskapsbudsjettet, økonomiplanen og regnskapet (KS, 2013, s. 14), og fastsetter også

årsberetningen (Lov om interkommunale selskaper, 2013, § 27). Videre kan selskapet oppløses hvis deltakerne i IKS-et enes om det, og beslutninger i slike saker fattes av det enkelte kommunestyre, fylkesting, eller representantskap<sup>2</sup> (Lov om interkommunale selskaper, 1999, § 32).

Videre må det opprettes en selskapsavtale, og de respektive deltakernes kommunestyre og fylkesting må vedta denne. Avtalen må blant annet inneholde følgende. Selskapets navn, deltakere og formål må angis, samt kommunen der hovedkontoret til selskapet skal ligge. I tillegg må deltakernes innskuddsplikt oppgis, samt hvor stor andel av selskapet den enkelte deltaker eier. Antall styremedlemmer må også oppgis, i tillegg til hvor mange medlemmer det er i representantskapet, og hvor mange av disse som representerer den enkelte eier. (KS, 2013, s. 14-15)

Representantskapet velger styret i IKS-et, som skal ha minimum tre medlemmer (KS, 2013, s. 14). Styret er ansvarlig for hvordan selskapet forvaltes, sammen med selskapets daglige leder (KS, u.å., s. 4). I tillegg har styret ansvar for å passe på at selskapets drift overensstemmer med selskapets formål, årsbudsjett, selskapsavtalen og andre retningslinjer og vedtak som representantskapet har bestemt (KS, 2013, s. 14). Videre skal selskapsstyret gi umiddelbar beskjed til representantskapet hvis det er «(...) grunn til å anta at det blir vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet» (Lov om interkommunale selskaper, 1999, § 19).

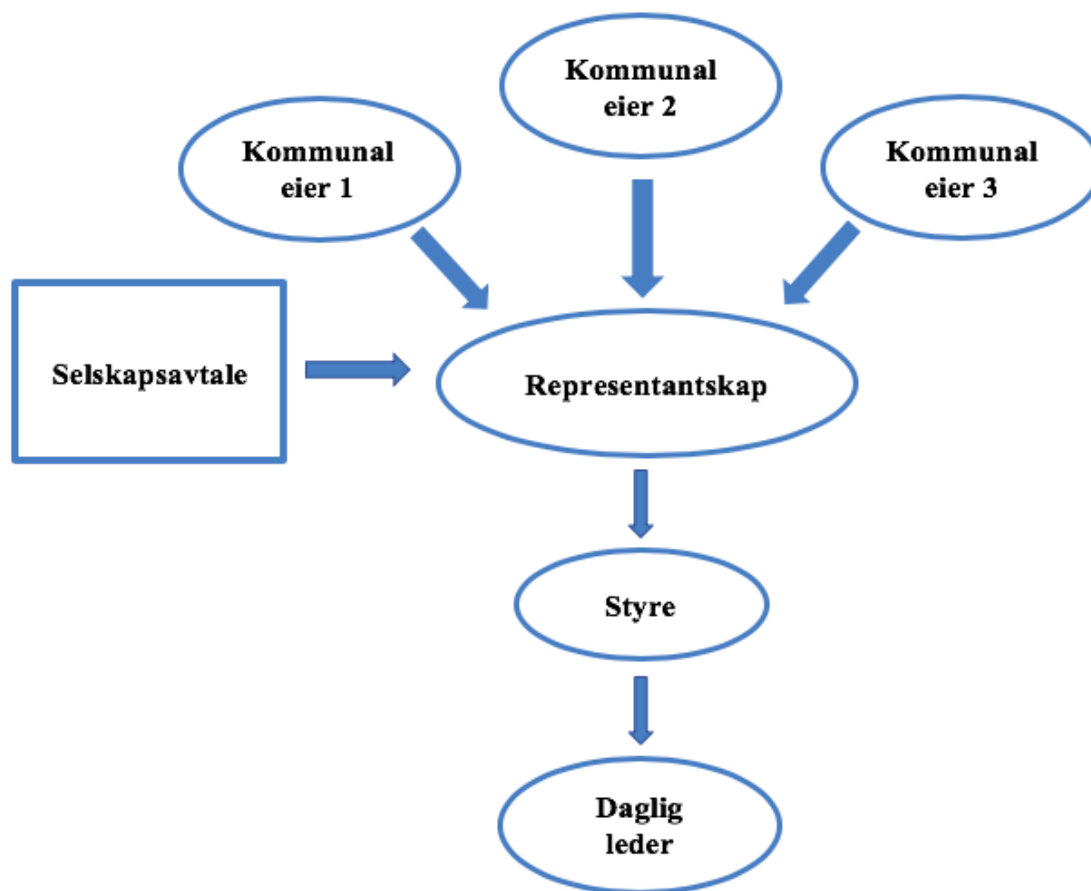
Styret ansetter den daglige lederen av selskapet, men det kan også gjøres en bestemmelse i selskapsavtalen om at representantskapet velger daglig leder (KS, 2013, s. 14). Daglig leder skal rette seg etter pålegg og retningslinjer fra styret, og står for den daglige ledelsen av IKS-et. Videre skal styret «(...) føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten» (Lov om interkommunale selskaper, 1999, § 13). Styrelederen og den daglige lederen har plikt til å delta på representantskapsmøtene i IKS-er (KS, u.å., s. 15). Styringsstrukturen i et IKS fremkommer i figur 3.

---

<sup>2</sup> Sistnevnte gjelder hvis et annet IKS er deltaker.



**Figur 3: Styringsstrukturen i et IKS**



*Bearbeidet fra Jacobsen (2014, s. 90)*

### **2.2.5 Virkemidler i eierstyring og politisk kontroll av AS-er og IKS-er**

#### ***Eierskapsmeldinger, eierstrategier og uformelle eiermøter***

KS anbefaler at kommunestyrene hvert år utarbeider overordnede eierskapsprinsipper ved å lage en eierskapsmelding (KS, u.å., s. 11). Prinsippene bør være tilgjengelige både for organene i kommunens selskaper og for innbyggerne i kommunen. Videre skal kommunestyret behandle eierskapsmeldingen. Meldingen bør inneholde en oversikt over kommunale virksomheter det samarbeides om, samt over kommunens selskaper. Den bør også inneholde kommunens eierstyringsprinsipper og det juridiske grunnlaget for styring tilknyttet de ulike formene for samarbeid og selskapsorganisering. Videre bør en diskusjon av formål og strategier for kommunens selskaper være med, samt samfunnsansvaret til selskapene. Dette kan være tilknyttet likestilling, åpenhet, miljø, etikk og annet (KS, u.å., s.

11). Kommunene er imidlertid ikke pålagt å utarbeide en eierskapsmelding (Bjørnsen, et al., 2015, s. 111).

Kommunene kan også utarbeide eierstrategier som er spesifikke for hvert kommunale selskap. Disse kommuniserer strategiene og målene som underbygger kommunens eierskapsutøvelse ovenfor hvert enkelt selskap (Bjørnsen, et al., 2015, s. 117). Det må understrekes at dette ikke er det samme som selskapenes egne strategidokumenter. Styret og administrasjonen til et selskap har som oppgave «(...) å trekke opp virksomhets- og forretningsstrategien innenfor en ytre ramme som er trukket opp av eieren eller eierne.» (KS, u.å., s. 12). Det er denne «ytre rammen» som er eierstrategien.

Etter KS (u.å., s. 12) sine anbefalinger bør det holdes uformelle eiermøter på jevnlig basis. Dette skal bidra til god kommunikasjon og eierstyring med AS-et eller IKS-et. Representantskapsmøter og generalforsamlingsmøter kan betraktes som formelle eiermøter, men noen ganger behøver eierne av et IKS eller AS å diskutere strategier uten å gjøre formelle vedtak (KS, u.å., s. 12, 15). Dette kan gjøres på uformelle eiermøter som ikke er regulert av loven. Slike møter er en svært utbredt eierstyringsform i kommunene (Bjørnsen, et al., 2015, s. 110).

### ***Kontrollutvalgets tilsynsfunksjon***

Som tidligere nevnt utøver kontrollutvalget tilsyn med kommuneadministrasjonen på vegne av kommunestyret. Kommunestyrets kontrollansvar gjelder også for kommunale selskaper, og kontrollutvalget har en todelt oppgaveportefølje i tilknytning til selskapskontrollen. For det første skal de drive obligatorisk eierskapskontroll som innebærer å vurdere informasjonsflyt, rapporteringsforhold og kommunens eierskapsutøvelse. For det andre kan kontrollutvalget drive forvaltningsrevisjon av selskapene, men dette er frivillig, og det er kommunestyret som avgjør om dette skal utføres. Forvaltningsrevisjon innebærer at økonomi, virkninger, produktivitet og måloppnåelse – ut fra vedtakene og forutsetningene til kommunestyret – vurderes på en systematisk måte. (KS, u.å., s. 21-22)

### ***Valg og instruksjon av styremedlemmer***

Som tidligere nevnt er det henholdsvis generalforsamlingen og representantskapet som velger styret i AS-er og IKS-er. Det kan derfor argumenteres for at et viktig virkemiddel i eierstyringen av AS-er og IKS-er er å skifte ut styreleder og styremedlemmer, eller hele

styret. Innenfor rammen av loven og med utgangspunkt i formålet for selskapet skal styremedlemmene ivareta interessene til selskapet på best mulig måte for alle eierne (KS, u.å., s. 16). Eierne av et selskap kan gi instruksjoner til styret, siden styret handler på eiernes vegne (Bjørnsen, et al., 2015, s. 127). Det er vanlig at eierorganet instruerer det kommunale selskapets styre på representantskapsmøter, generalforsamling eller på uformelle eiermøter.

### ***Andre virkemidler***

Generalforsamlingen og representantskapets mulighet til å nekte å godkjenne regnskap, budsjett, økonomiplan og/eller årsberetning for et AS eller et IKS kan betraktes som mulige instrumenter for eierstyring og kontroll av selskapet. Videre kan det tenkes at trusler om å ikke godkjenne disse dokumentene også kan fungere som kontrollinstrumenter. Som tidligere nevnt kan generalforsamlingen i et AS og representantskapet i et IKS vedta at selskapet skal oppløses, og det kan argumenteres for at dette – samt trusler om oppløsning – er å betrakte som kontrollinstrumenter.

## **2.3 Tidligere forskning**

Litteraturen avdekker potensielt utfordrende aspekter ved interkommunale samarbeider knyttet til demokrati, ansvarliggjøring og politisk kontroll, både i en norsk og internasjonal kontekst. Ifølge Teles (2016, s. 84) har mindre institusjonaliserte former for samarbeid mellom kommuner svakheter knyttet til ansvarliggjøring, samt skjør stabilitet. Lokale myndigheters demokratiske kontrollinstrumenter er kjente og utviklet i tråd med ulike styringsregimer, samt politiske kulturer og tradisjoner. Imidlertid mangler denne «kollektive forsikringen» i konteksten av de kommunale samarbeidsenhetene, som er nye og komplekse (Teles, 2016, s. 84).

Jacobsen (2014) evaluerer demokratiske virkninger av samarbeid mellom norske kommuner, og ser blant annet på effekter av interkommunalt samarbeid knyttet til styring. Han argumenterer for at det ikke er grunnlag for å hevde at overgangen til ulike ordninger for interkommunale samarbeid medfører «(...) en svekking av demokratisk styring» (Jacobsen, 2014, s. 165). Likevel poengterer Jacobsen (2014, s. 166) at større fristilling i kommunal organisering medfører at mange lokalpolitikere opplever å miste oversikt og styringsmuligheter, også i interkommunale samarbeider. Aars & Fimreite (2005) undersøker et interkommunalt samarbeid i Kristiansand i lys av visse kriterier for ansvarliggjøring. De

finner at det mangler ordninger for ekstern sanksjonering av beslutninger som fattes i samarbeidet, og vektleggingen av konsensus gjør at deltakere som motsetter seg beslutninger risikerer å sette samarbeidet på spill (Aars & Fimreite, 2005, s. 250-251). Dette er sannsynligvis viktig for samarbeidets suksess, men det sår tvil om den «demokratiske kvaliteten» til samarbeidet.

Leknes, et al. (2013) finner blant annet at interkommunale samarbeid i Norge bidrar til *fragmenteringsutfordringer*. Mer spesifikt finner de – gjennom kvalitative undersøkelser – at det i kommunene er utfordringer knyttet til politisk forankring av interkommunale samarbeider. Dette underbygges av en surveyundersøkelse med formannskapsmedlemmer i utvalgs kommunene som respondenter. Rundt en tredjedel av respondentene oppfatter at det i kommunens interkommunale samarbeider er store eller svært store problemer knyttet til involveringen av formannskap og kommunestyre, og til at kommunens representanter i styrende organer i de interkommunale samarbeidene har uklare mandater. Videre oppleves slike problemer mye større for IKS-er og AS-er enn for de andre samarbeidsformene i undersøkelsen. Imidlertid viser surveyundersøkelsen at opplevelsen av demokratiske styringsproblemer reduseres når forekomsten av eierskapsmeldinger og eierstrategier i kommunene øker. (Leknes, et al., 2013, s. 94-95, 208-209)

Holmen og Hanssen (2013) undersøker på sin side ledelse i og styring av kommunale nettverk og partnerskap i Norge, i lys av tre ulike legitimitetskriterier: demokratisk forankring, åpenhet og gjennomsiktighet, og resultater. De finner at for at kriteriene skal innfris må kommunene vektlegge de innretningene som sørger for brobygging mellom den administrative og politiske ledelsen i kommunen, og det aktuelle samarbeidet (Holmen & Hanssen, 2013, s. 19). For å oppnå demokratisk forankring av slike samarbeid er det for eksempel viktig å forankre det både politisk og administrativt underveis, og ikke kun i oppstartsfasen (Holmen & Hanssen, 2013, s. 79-80). Uformell *politisk* forankring underveis kan skje ved at lederen i samarbeidet inviteres av formannskapet eller et politisk utvalg i kommunen for å orientere om hva samarbeidet driver med.

Andre forskere har sett på hvilke konsekvenser kommunal *selskapsorganisering* spesielt kan ha for demokrati, politisk styring og kontroll. I en internasjonal kontekst har for eksempel Grossi og Reichard (2008) undersøkt selskapsorganisering av offentlige tjenester i tyske og italienske kommuner, og hvilke konsekvenser dette har for lokale myndigheters korporative

styring. De finner at den kommunale selskapsorganiseringen i begge land har medført «uintenderte» effekter, blant annet mangel på effektiv politisk kontroll med de kommunale selskapene (Grossi & Reichard, 2008, s. 611). Så lenge det foreligger økonomisk overskudd er ikke ordføreren («mayor»), toppbyråkrater i kommunen og kommunestyret særlig oppmerksomme på kommunens selskaper. Kuhlman (2008) undersøker hvordan reformer i organisering av lokal tjenesteproduksjon – og effektene av disse – i Tyskland og Frankrike har utviklet seg i forhold til hverandre. Gjennom analyser av tidligere forskning, samt survey – og intervjudata finner hun blant annet at privatisering, konkurranseutsetting og selskapsorganisering av lokale, offentlige tjenester har ført til tap av lokalpolitisk styring i begge landene.

I en norsk kontekst belyser Gjertsen og Martiniussen (2006) utfordringer knyttet til kontroll med og styring av kommunale selskaper og foretak. Ved å gjennomføre intervjuer og surveyundersøkelser i seks utvalgte kommuner undersøker de hvordan case-kommunene driver politisk eierstyring – og kontroll. De finner blant annet at de lokale politiske prosessene ikke tilpasses selskapsorganiseringen som har funnet sted, og at det er lite fokus på hvordan en viss kontroll over fristilte virksomheter kan sikres (Gjertsen & Martiniussen, 2006, s. 76). Fristilling i den kommunale sektoren innebærer at politikernes styringsrolle endrer seg, men det virker som case-kommunene har problemer med å definere den nye rollen (Gjertsen & Martiniussen, 2006, s. 78). En eierstrategi – som er politisk vedtatt – er viktig i defineringen av denne rollen. Videre er det nokså mange kommunepolitikere som ikke har god nok oversikt over sin kommunes selskapsorganisering, og dette er en demokratisk utfordring.

Ringkjøb, et al. (2008, s. 121) finner på sin side at kommunene har rutiner for å få informasjon om det som skjer i selskapene sine, og alle kommunene som undersøkes har laget planer for selskapskontroll. Kontrollutvalgene har et økt fokus på selskapskontroll nå sammenliknet med før, men politikerne har likevel ikke så stor interesse for kontrollen som gjøres (Ringkjøb, et al. 2008, s. 112-113). Videre poengterer Ringkjøb, et al. (2008, s. 121) at den kommunale selskapsstyringen er annerledes enn styringen av de tradisjonelle kommunale etatene, men finner at politikerne kjenner og bruker de mulighetene for selskapsstyring som finnes. Imidlertid indikeres det at kommunal fristilling gjennom selskapsorganisering innebærer en større mulighet for at politikerne fritas politisk ansvar for virksomheter (Ringkjøb, et al. 2008, s. 122).

Bjørnsen, et al. (2015) undersøker de folkevalgtes styring av AS-er og IKS-er i Norge. Samlet sett gir studien deres indikasjoner på at det i mange kommuner er et «betydelig politisk informasjonsunderskudd» tilknyttet selskapene (Bjørnsen, et al., 2015, s. 185). Videre er en vanlig oppfatning at de folkevalgte blir mindre innflytelsesrike på grunn av selskapsformene (Bjørnsen, et al., 2015, s. 12). Imidlertid finnes det mange virkemidler og ordninger som kan sikre at den folkevalgte styringen over kommunale selskaper er god (Bjørnsen, et al., 2015, s. 186). Det indikeres at faktorer som hindrer god styring fra de folkevalgtes side heller har å gjøre med aspekter tilknyttet kapasitet, bevissthet og kompetansen kommunene innehar, enn selskapsorganiseringen i seg selv.

På liknende vis undersøker Stokstad, et al. (2016) organisering av virksomheter utenfor kommunens egen driftsorganisasjon, og betydningen dette har for lokale folkevalgtes lederskap, primært gjennom studier av lovverk og tidligere forskning på feltet. I deres rapport fremkommer det imidlertid at kontroll med og innsyn i virksomheter faktisk kan bli enklere når disse tas ut av kommunens driftsorganisasjon (Stokstad, et al. 2016, s. 48). Dette fordi kommuneorganisasjonen kan være lite oversiktlig. På en annen side understreker Stokstad, et al. (2016 s. 48) at kommunestyret og innbyggerne i kommunen kan få mindre oversikt over virksomhetenes løsning av oppgaver.

## 3 Teoretisk rammeverk

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Det vil først bli redegjort for de teoretiske perspektivene og konseptene som underbygger operasjonaliseringen av den avhengige variabelen «grad av demokratisk ansvarliggjøring» og konseptualiseringen av den uavhengige variabelen «organiseringsform». Redegjørelsen tar først for seg konseptet ansvarliggjøring («accountability»), og ulike aspekter ved dette. Deretter knyttes ansvarliggjøring til hierarkisk byråkrati, «agentifisering», og nettverksstyring. Mot slutten av kapitlet presenteres operasjonaliseringen av avhengig variabel, konseptualiseringen av den uavhengige, teoretiske forventninger til den empiriske undersøkelsen samt undersøkelsens hypoteser.

### 3.2 Ansvarliggjøring

#### 3.2.1 Definisjoner

En sentral del av oppgavens teoretiske rammeverk er ansvarliggjøring. Ansvarliggjøring («accountability») kan defineres som «en relasjon mellom en aktør og et forum der aktøren er forpliktet til å forklare og rettfærdiggjøre sine handlinger, forumet kan stille spørsmål og bedømme, og aktørens handlinger kan få konsekvenser» (Bovens, 2006, s. 9). Enhver form for ansvarliggjøring karakteriseres av fem elementer (Lindberg, 2013, s. 209). For det første finnes det en part som skal stå til ansvar (avgi en «account»), og denne betegnes som agenten. For det andre gjøres dette i tilknytning til et spesielt ansvarsområde eller domene, og for det tredje står agenten til ansvar ovenfor en part som betegnes som prinsipalen. For det fjerde har prinsipalen rett til å kreve at agenten gir informasjon, og en rettfærdiggjøring av eller forklaring på sine beslutninger knyttet til ansvarsområdet. For det femte har prinsipalen rett til å pålegge agenten sanksjoner hvis sistnevnte ikke informerer, og forklarer eller rettfærdiggjør (Lindberg, 2013, s. 209). Ifølge Bovens (2006, s. 9) vil forholdet mellom aktøren og forumet ofte være en prinsipal-agent-relasjon. I et slikt forhold handler en eller flere aktører på vegne av en annen, eller ivaretar dennes interesser (Hagen, 1992, s. 44). En *agent* utfører handlinger på vegne av en *prinsipal*. Imidlertid kommer ikke denne type relasjon til uttrykk i alle typer av ansvarliggjøring (Bovens, 2006, s. 10). Dette vil jeg komme tilbake til under punkt 3.2.4.

### 3.2.2 Ansvarliggjøring som prosess i tre faser

Ansvarliggjøring kan betraktes som en prosess bestående av tre faser – *informasjonsfasen*, *debattfasen* og *sanksjonsfasen* (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014, s. 9; Mulgan, 2003, s. 29-30; Schillemans, 2008, s. 177). Imidlertid må det nevnes at disse tre fasene ikke kan skilles klart fra hverandre (Mulgan, 2003, s. 30). *Informasjonsfasen* innebærer at aktøren – den ansvarliggjorte – rapporterer om sine handlinger (Schillemans, 2008, s. 177). Dette bør aktøren være pliktig til å gjøre, og det er snakk om ulike typer informasjon om resultater, oppgaver, eller prosedyrer (Bovens, et al., 2014, s. 9). I mange tilfeller skal handlingene også rettfærdiggjøres og forklares, særlig når det er snakk om at de ikke har vært suksessfulle. *Debattfasen* innebærer at aktøren og forumet debatterer aktørens rapportering (Schillemans, 2008, s. 177). Videre bør forumet ha mulighet til å stille spørsmål ved legitimiteten ved aktørens handlinger og aktørens forklaringer på disse (Bovens, et al. 2014, s. 9). Den tredje fasen betegnes som *sanksjons – eller konsekvensfasen*, og innebærer at forumet gir sin konkluderende dom samt bestemmer om det skal brukes sanksjoner mot aktøren (Schillemans, 2008, s. 177). Forumet kan nemlig fordømme aktørens handlinger (Bovens, et al. 2014, s. 9). Det kan godkjenne – eller til og med belønne – aktøren hvis dommen over aktørens handlinger er positiv, eller sette inn sanksjoner hvis dommen er negativ. Formell fordømmelse, bøter, strengere reguleringer, oppsigelse av lederskapet, eller til og med nedleggelse av den aktuelle organisasjonen, er eksempler på mulige sanksjoner (Schillemans, 2008, s. 177).

Bovens (2006) presenterer evalueringskriterier for «god» ansvarliggjøring som korresponderer til de tre fasene. Det er sentralt hvorvidt tilførselen av informasjon er god («proper»), hvorvidt debatten rundt handlingene til aktøren er god, og hvorvidt prosessen der forumet skal dømme og sanksjonere aktøren er god. Informasjonstilførselen er god når aktøren gir pålitelig og tilstrekkelig med informasjon til riktig tid, slik at forumet er i stand til å gi en godt begrunnet dom over aktørens handlinger. Videre er det viktig at forumet ikke bedømmer aktørens handlinger umiddelbart, men gir sistnevnte mulighet til å rettfærdiggjøre og forklare handlingene sine. Videre bør standardene som aktørens handlinger skal dømmes ut fra ha blitt gjort tydelige for aktøren. I tillegg bør muligheten for å stille spørsmål under debattprosessen være tilstrekkelig tilstede, og det er viktig at begge sider blir hørt. Det foreligger også kriterier knyttet til om forumet har gitt sin dom over aktøren på en fornuftig måte («sound judgement»). Et poeng her er at forumet er uavhengig av aktøren slik at ikke sistnevnte kan dømme sine egne handlinger. Imidlertid kan også forumet være partisk. En bør



spørre seg hvorvidt forumet utviser tydelig partiskhet i møte med aktøren, eller om forumet er en tilstrekkelig nøytral part. I sammenheng med dette er det også viktig å spørre hvorvidt sanksjonene som settes inn ovenfor aktøren er passende i lys av dommen. (Bovens, 2006, s. 23-24)

### 3.2.3 Tre perspektiver på ansvarliggjøring

Bovens (2006, s. 23) fremholder at ansvarliggjøringsinnretninger kan evalueres i lys av deres «eksterne» konsekvenser. Utilstrekkelig ansvarliggjøring kan på det «eksterne» nivået komme til uttrykk på to måter: som ansvarliggjøringsunderskudd («accountability deficits») og ansvarliggjøringsoverskudd («accountability overloads») (Bovens, 2006, s. 24). Førstnevnte begrep viser til en situasjon der en tilstrekkelig tilstedeværelse av ansvarliggjøringsinnretninger mangler, mens sistnevnte viser til en situasjon der en rekke mekanismer for ansvarliggjøring akkumuleres og fører med seg negative konsekvenser. I litteraturen foreligger det tre sentrale perspektiver på evaluering av de «eksterne» effektene av ansvarliggjøring: Det *konstitusjonelle* perspektivet, det *kybernetiske* perspektivet (læringsperspektivet), og det *demokratiske* perspektivet (Bovens, 2006, s. 25-27).

Det *konstitusjonelle* perspektivet omhandler hvordan korrupsjon og maktmisbruk kan forhindres. Perspektivet underbygges av ideen om at maktmisbruk og maktkonsentrasjon i utøvende makt i stor grad kan forhindres gjennom ansvarliggjøring. Mer spesifikt kan slike problemer adresseres ved at balanserende institusjoner opprettes, for eksempel uavhengige rettsinstanser eller revisjonsorganer («court of audit»). Det sentrale kriteriet for å evaluere ansvarliggjøring i det konstitusjonelle perspektivet er i hvilken grad ansvarliggjøringsinnretninger hindrer maktmisbruk, og fokus bør ligge på hvorvidt handlingene til den utøvende makt overensstemmer med gjeldende normer, lover og reguleringer. (Bovens, et al., 2008, s. 231-232)

Det *kybernetiske* perspektivet – eller læringsperspektivet – legger derimot vekt på å øke myndighetenes effektivitet. Et viktig prinsipp i dette perspektivet er at offentlige beslutningstakere får incentiver til å forbedre sin ytelse ved å stilles til ansvar for sine handlinger. Ansvarliggjøring betraktes altså som en mekanisme som gjør at myndigheter, individuelle beslutningstakere og offentlige organisasjoner innfrir løftene de har gitt på en effektiv måte. (Bovens, et al., 2008, s. 232)

Det *demokratiske* perspektivet vektlegger derimot de folkevalgtes kontroll. Fra dette perspektivet er offentlig ansvarliggjøring svært viktig, fordi det muliggjør at tjenestemenn må svare for sine handlinger ovenfor innbyggerne og deres representanter. Dette teoretiseres ofte ved bruk av den nevnte prinsipal-agent modellen. Mer spesifikt fremsettes det at dagens representative demokrati tar form av en kjede av ulike prinsipal-agent relasjoner, der innbyggerne regnes som de «primære prinsipalene». (Bovens, et al., 2008, s. 230)

I denne kjeden overfører innbyggerne sin suverenitet til valgte representanter, som igjen gir myndighetene ansvaret for å foreslå og implementere lover og policyer (Bovens, 2006, s. 25). Sistnevnte gir i sin tur ansvaret for å utøve sine oppgaver til offentlige tjenestemenn i departementene («ministries»), som igjen overfører deler av sin myndighet til organisasjoner og institusjoner med mer eller mindre selvstendig status. Ved å holde sin agent ansvarlig, forsøker hver prinsipal i denne kjeden å kontrollere hvordan de delegerte offentlige oppgavene blir utført (Bovens, et al., 2008, s. 231). Innbyggerne befinner seg i enden av kjeden, og gir myndighetene sin dom ved å stemme ved valg.

Bovens, et al. (2008, s. 231) formulerer konkrete kriterier for å vurdere demokratisk ansvarliggjøring, knyttet til de tre nevnte fasene. For det første bør det vurderes hvorvidt informasjon om aktørens handlinger, og om handlingenes sosiale konsekvenser, gis til forumer som er *legitime i demokratisk forstand*. Videre bør det vurderes om debatten er fokusert rundt hvorvidt dette demokratisk legitime forumets preferanser og standarder er innfridd gjennom aktørens handlinger. Til slutt bør det vurderes hvorvidt ansvarliggjøringsinnretningene som foreligger gir aktøren tilstrekkelig sterke insentiver til å handle i tråd med det demokratisk legitime forumets agenda.

### **3.2.4 Typer av ansvarliggjøring**

Typer av ansvarliggjøring kan kategoriseres på mange ulike måter (Mulgan, 2003). For det første kan det ofte være fruktbart å skille mellom *vertikal* og *horisontal ansvarliggjøring*. *Vertikal ansvarliggjøring* betegner en situasjon der forumet og aktøren er plassert i et hierarki, slik at førstnevnte kan utøve makt over sistnevnte (Bovens, 2006, s. 20). Denne typen ansvarliggjøring kan gå i to retninger. Vertikal oppadgående ansvarliggjøring («upwards») betegner ansvarliggjøring av aktører ovenfor overordnede i et hierarkisk system, mens vertikal nedadgående ansvarliggjøring («downwards») betegner vertikal ansvarliggjøring i motsatt retning i hierarkiet (Mulgan, 2003, s. 26). Begge disse typene av vertikal

ansvarliggjøring skiller seg fra *horisontal ansvarliggjøring*, som betegner ansvarliggjøring av og ovenfor aktører med samme status (Mulgan, 2003, s. 26). Ved horisontal ansvarliggjøring er altså den som utkrever ansvar ikke plassert over den ansvarliggjorte i et hierarki (Schillemans, 2011, s. 390). Det kan også oppfattes som ansvarliggjøring ovenfor «tredjeparter», og horisontale forumer kan være interessegrupper, klienter og journalister.

Romzek og Ingraham (2000) skiller mellom fire typer ansvarliggjøring: *hierarkisk*, *legal*, *profesjonell* og *politisk* ansvarliggjøring. *Hierarkisk* ansvarliggjøring kjennetegnes av kontroll over aktører med lav autonomi, og kontrollkilden er intern i organisasjonen. *Legal* ansvarliggjøring kjennetegnes av krav om at «eksterne mandater» følges, mens *profesjonell* ansvarliggjøring innebærer at ansatte handler i tråd med normer for «passende praksis» og sin egen ekspertise, for eksempel opparbeidet gjennom arbeidserfaring. *Politisk* ansvarliggjøring viser til hvorvidt virksomhetsledere responderer på ønskene til sentrale eksterne interesser, for eksempel folkevalgte, eller den generelle offentligheten. (Romzek og Ingraham, 2000, s. 242)

Bovens (2006) opererer med liknende «typer» av ansvarliggjøring, kategorisert med utgangspunkt i hvilke ulike forumer en aktør står ansvarlig ovenfor. For eksempel opererer også han med en *politisk* ansvarliggjøringstype. Han beskriver den demokratiske delegeringskjeden som er forklart i kapittel 3.2.3, og identifiserer politisk ansvarliggjøring som en mekanisme som opererer i motsatt retning av denne kjeden. Dermed er hver «link» i delegeringskjeden både prinsipal og agent, men også forum og aktør. Det er kun «linkene» som befinner seg i hver ende av kjeden – innbyggerne og offentlige tjenestemenn i utøvende organer – som ikke «bytter roller». (Bovens, 2006, s. 15-17, 22)

Videre inkluderer Bovens (2006) en ansvarliggjøringstype han betegner som *legal* ansvarliggjøring, i likhet med Romzek og Ingraham (2000). Denne beskrives som en type ansvarliggjøring der rettsinstanser opptrer som forumer, og der aktøren blir bedømt ut fra presedens eller detaljerte juridiske standarder (Bovens, 2006, s. 17). Imidlertid understreker Bovens (2006, s. 10) at rettsinstansene som forumer i denne ansvarliggjøringstypen ikke kan sies å opptre som «prinsipaler» ovenfor aktøren som stilles til ansvar. I motsetning til Romzek og Ingraham (2000) opererer Bovens (2006, s. 17-18, 21) med en type ansvarliggjøring han kaller *sosial* ansvarliggjøring («social accountability»), og han betrakter denne som horisontal ansvarliggjøring. Sosial ansvarliggjøring tar utgangspunkt i at interessegrupper, særinteresser og den bredere offentligheten kan betraktes som forumer i ansvarliggjøringsrelasjonen.

Lindberg (2013) presenterer en ansvarliggjøringstype han kaller *samfunnsrelatert* ansvarliggjøring («societal accountability»). I denne typen er forumet eksternt plassert og har en lav grad av kontroll over aktøren (Lindberg, 2013, s. 215-216). Forumene identifiseres som sivilsamfunnet og media. Disse har utpekt seg selv til denne rollen, og tvinger ulike beslutningstakere til å informere om sine handlinger og rettfærdiggjøre disse. På grunn av at sivilsamfunnet ses på som et forum i denne ansvarliggjøringstypen, kan samfunnsrelatert ansvarliggjøring sies å likne på den sosiale ansvarliggjøringstypen til Bovens (2006). Imidlertid karakteriserer Lindberg (2013) samfunnsrelatert ansvarliggjøring som en vertikal oppadgående ansvarliggjøringstype, og ikke som et tilfelle av horisontal ansvarliggjøring.

Også Lindberg (2013, s. 213, 216) identifiserer en *politisk* ansvarliggjøringstype. Denne karakteriseres som en type vertikal, nedadgående ansvarliggjøring der forumet er eksternt plassert, og der kontrollen er svak. Det er snakk om graden av kontroll politikere har over administrasjonen, og denne kan sies å være relativt svak av natur. Politikere har ikke mulighet til å styre så mange byråkratiske prosesser og avgjørelser i detalj, blant annet på grunn av byråkratets størrelse, og politikernes begrensninger knyttet til tid og kognitiv kapasitet. Lindberg (2013) trekker også fram en *byråkratisk* ansvarliggjøringstype. I denne er målet at regler og reguleringer skal overholdes når instruksjoner knyttet til implementering er gitt fra overordnede (Lindberg, 2013, s. 213). Ledere kan be om informasjon om hvordan byråkrater lengre ned i hierarkiet opererer, men kan ikke be om slik informasjon fra aktører over seg i hierarkiet. Dette er altså et eksempel på vertikal, nedadgående ansvarliggjøring der kontrollen er sterk og der kilden til kontroll er internt i organisasjonen (Lindberg, 2013, s. 213). Denne typen kan minne om den hierarkiske ansvarliggjøringstypen til Romzek og Ingraham (2000).

### **3.3 Ansvarliggjøring i hierarkisk byråkrati**

#### **3.3.1 Det hierarkiske byråkratiet**

I det «klassiske» byråkratiet vektlegges delegering av autoritet fra overordnede til underordnede, utøvelsen av formelle lover og regler, og et skille mellom politikutforming og byråkratisk iverksetting (Weber, 1993; Wilson, 1887). Wilson (1887, s. 210) vektlegger at administrasjonen befinner seg utenfor det politiske domenet, og at politikk ikke skal «manipulere» administrasjonen, selv om administrasjonens oppgaver bestemmes i politikken. Videre er det prosedurale byråkratiet – som Considine og Lewis (1999, s. 469) betegner det – et anerkjent system karakterisert av universelle regler og rangordninger. Det mest sentrale

målet for offentlige tjenestemenn i denne typen byråkrati er å levere offentlige tjenester på en pålitelig og konsistent måte, ved å følge prosedyrer og regler (Yoo & Kim, 2012, s. 818). Disse er bindende, både for private og offentlige aktører (Knill & Tosun, 2012, s. 202). Videre karakteriseres denne byråkratitypen av en sentralisert kommandolinje, og i situasjoner som ikke har regler og prosedyrer knyttet til seg er underordnede i hierarkiet avhengig av sine overordnede (Yoo og Kim, 2012, s. 818).

### 3.3.2 Hierarki som ansvarliggjøringsinstrument

Kjennetegn ved det «klassiske» byråkratiet er svært sentrale i ansvarliggjøringen av offentlige organisasjoner. *Hierarki* er nemlig en svært viktig mekanisme for ansvarliggjøring (Jarvis, 2014, s. 405). Det grunnleggende trekket ved hierarki som ansvarliggjøringsmekanisme er at overordnede delegerer autoritet ned til sine underordnede, og at de underordnede da står ansvarlige ovenfor sine overordnede (Jarvis, 2014, s. 410). Denne logikken underbygger den «demokratiske delegeringskjeden» («democratic chain of command»), som kan gjenkjennes i både parlamentariske og presidentialistiske systemer (Jarvis, 2014, s. 406), og som er eksemplifisert i forklaringen av det demokratiske perspektivet på ansvarliggjøring under punkt 3.2.3. Som nevnt befinner innbyggerne seg i enden av denne delegeringskjeden. Folkevalgte representanter utøver makt på innbyggernes vegne, og representantene delegerer makt videre ned til tjenestemenn, som implementerer offentlige vedtak (Jarvis, 2014, s. 416). De folkevalgte stilles til ansvar for policy-beslutninger ovenfor velgerne gjennom valg, og offentlige tjenestemenn blir stilt til ansvar ovenfor sine overordnede gjennom hierarkiske strukturer og strenge byråkratiske regler (Klijn & Koppenjan, 2014, s. 243).

Disse mekanismene presenteres av Klijn og Koppenjan (2014, s. 243) som uttrykk for en *tydelig* («clear») ansvarliggjøring. På samme måte argumenterer Jarvis (2014, s. 414) for at hierarki som ansvarliggjøringsmekanisme innebærer en *direkte* linje for delegasjon og ansvarliggjøring mellom forumet og aktøren, og at dette medfører en større tydelighet («clarity»). Mer spesifikt fremholdes det at denne direkte relasjonen tydeliggjør hvem som skal stå ansvarlig ovenfor hvem, og hva den ansvarliggjorte skal stå til ansvar for. Den direkte delegeringen gjør det også legitimt for overordnede aktører å granske, stille spørsmål ved og fordømme den underordnedes forklaring, samt å berømme eller innføre sanksjoner mot den underordnede (Jarvis, 2014, s. 414).

Det kan også argumenteres for at *oversikt* er et nyttig ansvarliggjøringsinstrument i det klassiske, hierarkiske byråkratiet. Hood (2004) presenterer «oversikt» («oversight») som en type kontroll over individer i utøvende organer, og Koppell (2003, s. 40) referer til «oversikt» som et av flere instrumenter prinsipaler kan bruke til å kontrollere at tradisjonelle statlige organisasjoner innfrir deres preferanser. «Oversikt» innebærer styring og granskning av individene det er snakk om fra aktører «utenfor» eller «over» dem, og lovgivende organer og rettsinstanser er de to klassiske måtene man kan få oversikt over myndighetene i liberale demokratier (Hood, 2004, s. 9). Imidlertid kan også ulike reviderende eller inspiserende organer gi «oversikt», og disse er til en viss grad frakoblet kommandokjeden innad i utøvende organer. Revisjon («auditing») er en viktig innfallsvinkel til hvordan byråkratiet kan kontrolleres gjennom hierarki (Peters, 2014). I tillegg til å opprettholde finansiell redelighet, har revisjonsorganene som oppgave å vurdere hvordan oppgaver blir utført.

### **3.4 «Agentifisering» og ansvarliggjøring**

#### **3.4.1 «Agentifisering»**

På midten av 1970-tallet ble det tydelig at populariteten til den prosedurale byråkratimodellen var synkende, og på 1980-tallet vokste det *korporative byråkratiet* fram som en ny modell (Considine & Lewis, 2003, s. 133). Lover og regler skulle ikke lenger danne basisen for beslutningstaking i offentlige organisasjoner; dette skulle erstattes av en ny rasjonalitet basert på klargjøring av målsetninger (Considine & Lewis, 1999, s. 470). Videre ble offentlige organisasjoner betraktet som «selskaper» som skulle driftes av forretningsorienterte ledere (Hood, 1990). Noen land har utviklet den korporative tilnærmingen videre og har organisert offentlige organisasjoner etter en *kvasi-markedsmodell* (Considine & Lewis, 2003, 133). Kjøp av varer og tjenester ble basert på kontrakter, anbudssetting, og ordninger basert på relasjoner mellom prinsipaler og agenter. Dette for at offentlige tjenestemenn skulle handle etter konkurransepress og finansielle indikatorer. New Public Management (NPM) – et offentlig styringsregime som ble populært på 1980- og 90-tallet – baserer seg på ideen om at offentlige og private virksomheter har mange fellestrekk (Røiseland & Vabo, 2016, s. 19-20). I praksis har NPM blant annet medført importeringer fra privat til offentlig sektor, og målstyring og fristilling av offentlige organisasjoner.

Fenomenet «agentifisering» inngår som del av de ovennevnte utviklingstrekkene i det offentlige byråkratiet. Myndigheter over hele verden har siden 1980-tallet opprettet semi-selvstendige «agencyer» i stort antall (Van Thiel, 2012, s. 18), og dette er organisasjoner med en rekke kjennetegn. De befinner seg på «armlengdes avstand» – eller enda lengre – fra den sentrale hierarkiske kjeden tilknyttet departementene, og utfører offentlige oppgaver på det statlige nivået (Talbot, 2004, p. 5). «Agencyer» opereres av offentlige tjenestemenn, er i prinsippet finansiert gjennom offentlige midler, og omfattes av offentlig lovgivning. Videre har «agencyer» en viss grad av autonomi sammenliknet med departementene, men er likevel ikke helt uavhengige av sine tilknyttede departementer (Pollitt, Talbot, Caulfield, & Smullen, 2004, s. 10). Imidlertid blir «agencyer» i mindre grad påvirket politisk og hierarkisk i sin daglige drift, og ledelsen har større frihet enn i tradisjonelle, byråkratiske organisasjoner (Van Thiel, 2012, s. 18). De er teoretisk sett unnlatt at andre blander seg direkte inn i hvordan de utfører oppgavene de har fått tildelt, men må likevel stå til ansvar ovenfor et forum i en hierarkisk ansvarliggjøringsrelasjon (Jarvis, 2014, s. 415).

Van Thiel (2012) identifiserer flere ulike typer av «agencyer» i sin kategorisering av offentlige organisasjoner. Type 0 og type 5 er de to ytterpunktene i kategoriseringen, og referer til henholdsvis fullstendig statlige, og fullstendig private organisasjoner. Organisasjoner av type 1 og type 2 omtales som «mest eksemplifiserende for agentifisering». Type 1 omfatter organisasjoner som er semi-autonome, men som ikke etter loven er uavhengige. Imidlertid har ledelsen i slike organisasjoner autonomi, og et eksempel er statlige direktorater i de nordiske landene. Type 2 omfatter derimot operativt autonome organisasjoner, som i tillegg er selvstendige rettssubjekter. Organisasjoner av type 3 omfattes av privat lovgivning, men er opprettet av det offentlige, eller på det offentliges vegne. Dette kan for eksempel være selskaper eller virksomheter. Imidlertid er denne typen organisasjoner i større grad relatert til opprettelsen av korporative organiseringsformer enn til privatisering, da det offentlige eier majoriteten av aksjene i selskaper som tilhører type 3. Type 4 i kategoriseringen omfatter oppgaveutførende organisasjoner eller myndigheter på lokalt og regionalt nivå, slik som kommuner. (Van Thiel, 2012, s. 19-20)

### **3.4.2 utfordringer ved ansvarliggjøring av «agencyer»**

Ansvarliggjøring er et viktig fokusområde i «agency»-litteraturen, og flere fremholder at «agentifisering» reduserer politiske aktørers muligheter for ansvarsutkreving (Verschuere, et al., 2006, s. 268). For eksempel undersøker Koppell (2003) det han kaller hybride

organisasjoner, og hvorvidt disse stilles til ansvar av offentligheten, og kontrolleres av valgte representanter. Hybride organisasjoner har karakteristikk fra både private og offentlige organisasjoner – statlige selskaper er et eksempel. Det som gjør slike organisasjoner attraktive er troen på at de «(..) kombinerer det beste fra to verdener: offentlig ansvarliggjøring og privat effektivitet.» (Koppell, 2003, s. 1). Imidlertid finner Koppell (2003, s. 164-167) at disse organisasjonene er mindre tilbøyelige til å innfri policy-preferansene til sine prinsipaler enn det tradisjonelle offentlige organisasjoner er. En del av årsaken til dette er at prinsipalen – i kontrollen av en hybrid organisasjon – ikke kan bruke like effektive kontrollinstrumenter, sammenliknet med instrumentene som brukes i kontrollen av tradisjonelle, statlige organisasjoner. I noen tilfeller skyldes dette vektlegging av hensynet til å øke organisasjonens effektivitet (Koppell, 2003, s. 42). En annen del av årsaken til at hybride organisasjoner er vanskeligere å kontrollere har å gjøre med at prinsipalenes preferanser – eller mål knyttet til offentlige policyer – ofte konkurrerer med de hybride organisasjonenes egne mål (Koppell, 2003, s. 165-167). Det mest utbredte av disse konkurrerende målene er lønnsomhet, som ofte prioriteres foran innfrielse av prinsipalenes preferanser i hybride organisasjoner.

Christensen og Lægreid (2004) gjør liknende funn i sin studie av balansen mellom autonomi og politisk kontroll i det norske statsapparatet. De undersøker blant annet økningen i autonomien til statseide bedrifter, og finner at strukturell delegering av autoritet innebærer en reduksjon i de statseide selskaperens respons på politiske signaler. Majoriteten av både regjeringsministere og ledere av selskaper oppgav at den politiske kontrollen med statseide selskaper hadde blitt svakere. Forfatterne problematiserer flere momenter som kan knyttes til den svekkede politiske kontrollen. For eksempel ser man en tendens til at politiske kontrollsystemer og administrative organer kobles sammen. Administrative organer får ansvar for kontrollsystemene, mens ministernes hovedoppgave er å reagere på uforutsett press, for eksempel fra media. Det har også skjedd endringer i kulturelle normer; for eksempel har det oppstått en norm om at politikere ikke skal blande seg inn i hvordan offentlige selskaper opererer. Det oppstår en «hands-off» policy i den politiske ledelsen på grunn av ønsket om å etterlikne styring i privat sektor. (Christensen og Lægreid, 2004, s. 132-134)



## **3.5 Nettverksstyring og ansvarliggjøring**

### **3.5.1 Nettverksstyring**

Nettverksstyring er en type sosial koordinering («governance») som har fått økende popularitet og som håndterer mer kompliserte policy-problemer (Yoo & Kim, 2012, s. 819). Større fragmentering og kompleksitet, både i implementering av offentlig politikk og i tjenesteproduksjon, er bakgrunnen for at «samstyring» har gjort sin entré (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Denne økte fragmenteringen og kompleksiteten fører til et behov for samarbeid mellom organisasjoner, og det er her snakk om samarbeid «(...) med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner (...)» (Røiseland & Vabo, 2016, s. 20). Videre har styringsnettverk blitt innført som forsøk på å gjøre offentlig beslutningstaking, tjenestelevering og implementering av policy, mer effektivt (Klijn & Koppenjan, 2014, p. 249).

Styringsnettverk består av aktører som er gjensidig avhengige av hverandre, men som er operasjonelt autonome (Sørensen & Torfing, 2007, s. 9). Sistnevnte innebærer at aktørene ikke har overordnede som kan bestemme over handlingene deres. Hypotetisk sett er deltakere i nettverk mindre påvirket av tilsyn og mindre motivert av regler, og er isteden mer opptatt av hvordan de kan samarbeide med andre (Consodine & Lewis, 2003, s. 134). Videre er samhandlingen mellom aktørene kjennetegnet av forhandlinger (Sørensen & Torfing, 2007, s. 9-10). I tillegg er nettverkene «selv-regulerende», i den betydningen at de hverken styres av markedet eller befinner seg innenfor en hierarkisk kommando-linje. Nettverkene sikter mot å styre et spesifikt policyområde ved bruk egne ressurser, ideer og dynamikk, men opererer alltid innenfor et «spesifikt politisk og institusjonelt miljø», som både begrenser og legger til rette for selv-reguleringen (Sørensen & Torfing, 2007, s. 10). Videre bidrar nettverkene til å produsere visjoner, planer, verdier, policyer og reguleringer som er rettet mot det offentlige liv.

### **3.5.2 utfordringer ved ansvarliggjøring av nettverk**

Det finnes flere problemer ved nettverksstyring knyttet til ansvarliggjøring. For eksempel kan «the problem of many hands» oppstå. Dette er problemer ved ansvarliggjøring som oppstår fordi flere aktører samarbeider om å produsere et utfall (Klijn & Koppenjan, 2014, s. 248). Det er nemlig vanskelig å vurdere hvor mye hver nettverksdeltaker har bidratt med når de samarbeider, og dermed reduseres effektiviteten til de vertikale

ansvarliggjøringsmekanismene som finnes. Videre kan den gjensidige avhengigheten mellom nettverksdeltakerne brukes av disse til å unngå skyld for ikke-suksess (Klijn & Koppenjan, 2014, s. 248). Det samarbeidende aspektet ved nettverk kan også bringe med seg en annen utfordring knyttet til demokratisk ansvarliggjøring. Forhandlinger krever at de involverte ikke begrenses betydelig av preferansene til prinsipalene sine – at medlemmer i styringsnettverk og deres forumer ikke kan være sterkt koblet til hverandre (Benz, 1998, referert i Papadopoulos, 2016, s. 207). Manglende koblinger mellom demokratiske myndighetsorganer og styringsnettverk øker sannsynligheten for komplikasjoner av offentlighetens plassering av ansvar hos de riktige aktørene (Papadopoulos, 2016, s. 210). For eksempel vil partier i posisjon bli holdt ansvarlige for beslutninger som de – i hvert fall delvis – ikke har kontroll over implementeringen eller formuleringen av.

Også styringsnettverkens lukkede natur utgjør et problem knyttet til ansvarliggjøring av nettverkene (Klijn & Koppenjan, 2014, s. 248). Åpenhet, transparens og tilgang til informasjon tilrettelegger for at forumene kan kreve forklaringer fra aktøren, og at disse forklaringene blir gitt (Esmark, 2007). Åpenhet og informasjonstilgang gjør på denne måten at beslutningstakere blir stilt til ansvar for handlingene sine. Papadopoulos (2016, s. 208) argumenterer for at forumene ikke vil kunne granske styringsnettverkens handlinger kritisk, hvis ikke førstnevnte blir tilstrekkelig informert om prosessene i styringsnettverket. Imidlertid består den kanskje viktigste kritikken mot nettverksstyring i at nettverk er lukkede, dominert av teknokrati og vanskelig å få tilgang til (Esmark, 2007). Videre kan medlemmer av nettverk unnløse å etterstrebe transparens for å oppnå konsensus (Papadopoulos, 2016, s. 208).

I tillegg kan styringsnettverkens løse organisasjonsstruktur medføre at ansvarliggjøringsinnretningene er mindre formelt organisert, og at standardene som aktørene skal bedømmes ut fra i ansvarliggjøringsprosessen er mindre klare. Nettverkene har ofte svært få regler knyttet til ansvarliggjøring, og er ofte underinstitusjonalisert i dette henseendet. Videre har det blitt poengtert i litteraturen at det i nettverk er vanskeligere å bedømme deltakernes handlinger ut fra satte standarder eller mål. Det er vanskeligere å få tak på hvilke mål deltakerne skal bedømmes ut fra, fordi det i nettverksstyring er flere aktører involvert, med ulike mål. Videre er målene ofte ikke bestemt fra starten, men blir til gjennom forhandlinger underveis. Dette gjør det vanskeligere å vurdere resultatene som deltakerne skal stå til ansvar for, og det gjør at det i nettverk blir vanskelig å holde aktørene fullt og helt ansvarlige for handlingene sine. (Klijn & Koppenjan, 2014, s. 244, 249-250)

## 3.6 Operasjonalisering av avhengig variabel: grad av demokratisk ansvarliggjøring

### 3.6.1 Politisk ansvarliggjøring i et demokratisk perspektiv

Jeg vil i dette kapitlet presentere operasjonaliseringen av den avhengige variabelen i denne undersøkelsen, som er grad av demokratisk ansvarliggjøring. Bovens, et al. (2008) argumenterer for at alle tre perspektivene på offentlige ansvarliggjøringsrelasjoners «eksterne effekter» – det *demokratiske*, det *konstitusjonelle* og det *kybernetiske* (læringsperspektivet) – bør innlemmes når et rammeverk for evaluering av ansvarliggjøring skal utvikles. Imidlertid vil det i denne oppgaven legges vekt på det *demokratiske* perspektivet, altså vil ansvarliggjøring ses i lys av hvorvidt den demokratiske delegasjonskjeden – der ulike hierarkiske prinsipal-agent forhold inngår – opprettholdes. Imidlertid vil jeg – av hensyn til oppgavens omfang og for å spisse det analytiske fokuset – begrense meg ved å undersøke *politisk* ansvarliggjøring, slik det defineres av Lindberg (2013). Som forklart tidligere betegner han denne ansvarliggjøringstypen som vertikal nedadgående ansvarliggjøring, der kontrollkilden er ekstern og kontrollen er relativt svak. Her vil forumet være de lokale folkevalgte, mens de aktuelle aktørene vil være de kommunale virksomhetene, organisert på ulike måter. Imidlertid vil jeg i det videre fortsette å omtale den avhengige variabelen som demokratisk ansvarliggjøring, fordi det er snakk om politisk ansvarliggjøring i et *demokratisk* perspektiv. Videre vil jeg undersøke ansvarliggjøring i form av *ansvarliggjøringsunderskudd*, og vil se bort fra eventuelle *ansvarliggjøringsoverskudd*. Dette fordi problemene ved ansvarliggjøring av «agencyer» og styringsnettverk i størst grad er knyttet til ansvarliggjøringsunderskudd. Som nevnt innledningsvis teoretiseres AS-et som et «agency», og IKS-et som både et «agency» og et styringsnettverk. Dette vil forklares nærmere under punkt 3.7.

Graden av demokratisk ansvarliggjøring av de tre ulike organiseringsformene vil i den empiriske undersøkelsen måles gjennom tre indikatorer; hvorvidt informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen er «gode». Operasjonaliseringene av de tre fasene i dette henseendet baserer seg på Bovens (2006) sine kriterier for god («proper») ansvarliggjøring, og på Bovens, et al. (2008) sine vurderingskriterier for *demokratisk* ansvarliggjøring. Operasjonaliseringene av de tre fasene som indikatorer for utfallsvariabelen – grad av demokratisk ansvarliggjøring – vil i det videre konkretiseres.

### **3.6.2 Informasjonsfasen**

En «god» informasjonsfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten innebærer at politiske organer i kommunen mottar tilstrekkelig informasjon om virksomhetens resultater og måloppnåelse. Informasjon kan for eksempel formidles gjennom kommunens årsberetning og årsregnskap. Det kan også formidles informasjon gjennom rapporteringer fra forvaltningsrevisjon av virksomheten, initiert av kontrollutvalget i kommunen. En «god» informasjonsfase i ansvarliggjøringen av AS-et og IKS-et innebærer også at politiske organer i kommunen mottar tilstrekkelig informasjon om selskapenes resultater og måloppnåelse. Også informasjon om måloppnåelsen til AS-et og IKS-et kan fremkomme gjennom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapene, på kontrollutvalgets initiativ. Dette fordi kommunestyret – som kontrollutvalget fører tilsyn på vegne av – også har ansvar for å kontrollere selskaper kommunen har eierinteresser i.

### **3.6.3 Debattfasen**

En «god» debattfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten innebærer for det første at virksomheten er gjort klar over hvilken politiske mål den er forventet å nå. Videre skal det finnes arenaer der rådmannen – i kraft av å stå ansvarlig ovenfor de folkevalgte for hele kommunens virksomhet – har mulighet til å rettferdiggjøre og forklare den etatsorganiserte virksomhetens resultater ovenfor lokale folkevalgte. På denne arenaen skal de lokale folkevalgte ha mulighet til å stille spørsmål ved resultatene og forklaringene som gis rundt dem, og debatten skal sentrere rundt hvorvidt virksomhetene har innfridd politiske preferanser. Videre skal arenaen for debatt om måloppnåelse *benyttes*.

En god «debattfase» i ansvarliggjøringen av AS-et og IKS-et innebærer også at det er gjort tydelig for selskapene hvilke politiske målsetninger de er forventet å nå. Videre innebærer det at det finnes arenaer for debatt om selskapenes innfrielse av politiske preferanser, og at disse benyttes. Det kan tenkes at møter i generalforsamling/representantskap og/eller uformelle eiermøter kan fungerer som slike arenaer. I debatten skal ledelsen av selskapene ha mulighet til å rettferdiggjøre og forklare resultatene sine, og de folkevalgte skal ha mulighet til å stille spørsmål ved forklaringene som gis.

### **3.6.4 Sanksjonsfasen**

Den siste fasen i ansvarliggjøringsprosessen er sanksjonsfasen, og i tilknytning til denne vil det vurderes hvorvidt de lokale folkevalgte har mulighet til å bedømme virksomhetenes handlinger og resultater, og sanksjonere disse. En «god» sanksjonsfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten innebærer at rådmannen pålegges sanksjoner hvis virksomheten ikke har handlet i tråd med politiske preferanser. På samme måte innebærer en «god» sanksjonsfase i ansvarliggjøringen av AS-et og IKS-et at de folkevalgte pålegger selskapene sanksjoner hvis de ikke har handlet i tråd med politiske preferanser. Mulige sanksjoner mot selskapene kan være å instruere styret, skifte ut styreleder, styremedlemmer eller hele styret, la være å godkjenne regnskap og årsberetning i representantskap/generalforsamling, eller legge fram trusler ovenfor selskapsledelsen om å ikke godkjenne dokumentene. Andre sanksjoner kan være å oppløse selskapet eller true med å oppløse det.

### **3.7 Konseptualisering av uavhengig variabel: organiseringsform**

Den uavhengige variabelen i undersøkelsen er «organiseringsform». De tre ulike organiseringsformene som studeres er henholdsvis kommunal etatsorganisering, kommunalt heleid AS og IKS, og disse teoretiseres som henholdsvis «tradisjonell», byråkratisk organisering, organisering som «agency», og som både «agency» og styringsnettverk. I det videre følger konseptualiseringen for hver organiseringsform, og disse er også fremstilt visuelt i figur 4. I figuren er organiseringsformene plassert i et «koordinatsystem», basert på hvorvidt de kan sies å ha trekk fra «agencyer», styringsnettverk eller ingen av delene.

#### ***Etatsorganisert virksomhet***

Etatsmodellen er som forklart under punkt 2.2.2 hierarkisk oppbygget, og karakterisert av spesialisering og arbeidsdeling. Rådmannen er plassert på toppen av hierarkiet, med kommunalsjefer og ledere for de enkelte tjenesteproduserende enhetene plassert mellom seg og de ansatte «på bakken». Videre vektlegges det i etatsmodellen at lover, forskrifter og instruksjoner blir fulgt i driften av kommunens virksomhet, noe som illustreres både i ansvarsområdene til rådmannen og kommunaldirektørene. Etatsmodellen kan dermed sies å være regelstyrt og hierarkisk, to viktige kjennetegn ved den «tradisjonelle» byråkratimodellen. Videre står rådmannen ansvarlig for hele kommuneorganisasjonen ovenfor det politiske nivået, selv om han eller hun kan delegere myndighet videre nedover i

systemet. Dette kan betraktes som et uttrykk for et klart skille mellom politikk og administrasjon, et annet viktig kjennetegn ved den «tradisjonelle» modellen for byråkrati. *Kommunal etatsorganisert tjenesteproduksjon betraktes derfor som del av en «tradisjonell», hierarkisk styrt organisasjon.*

### ***Kommunalt heleid AS***

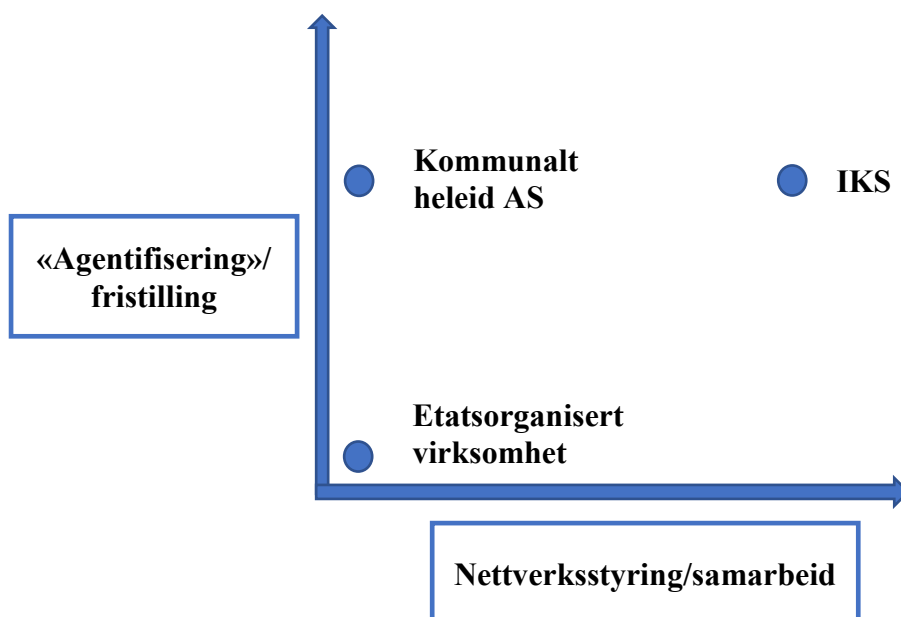
Kommunalt heleide AS-er kan betraktes som en lokal variant av type 3 i Van Thiel (2012) sin kategorisering av offentlige organisasjoner. Slike AS-er er private rettssubjekt, men er opprettet av det offentlige – det vil si kommunen – som også eier majoriteten av aksjene, i tråd med definisjonen til Van Thiel (2012). Selv om hun ikke ser på type 3 som det mest slående eksempelet på «agentifisering», kan det argumenteres for at de samme mekanismene som gjelder for «agencyer» også er relevante for denne typen offentlig eide selskaper. Dette selv om kommunale AS-er ikke befinner seg på statlig nivå. For det første befinner de seg på en «armlengdes avstand» fra den hierarkiske styringskjeden i kommuneorganisasjonen; de kan sies å være strukturelt og funksjonelt fristilt. Videre styres ikke kommunale AS-er like direkte som kommunens «tradisjonelle» administrasjon, da de styres av lokale folkevalgte gjennom generalforsamlingen. Videre skal styret og daglig leder av selskapet ha en operativ autonomi som ledere av tradisjonelle kommunale etater og enheter ikke har. Imidlertid er et kommunalt heleid AS fortsatt aktør i en hierarkisk ansvarliggjøringsrelasjon, i tråd med konseptualiseringen av «agencyer» i litteraturen. *Kommunalt heleid AS betraktes derfor som en organiseringsform med trekk fra «agencyer».*

### ***IKS***

IKS-er kan også betraktes som en organiseringsform med trekk fra «agencyer». Også slike selskaper er private rettssubjekter, opprettet av det offentlige – som eier majoriteten av aksjene – og befinner seg på en «armlengdes avstand» fra den hierarkiske styringskjeden i eierkommunenes administrasjoner. Disse selskapene styres også indirekte av kommunepolitikere gjennom representantskap, og styret og daglig leder skal ha større operativ autonomi enn ledelsen av «tradisjonelle» kommunale etater og enheter. Imidlertid er også IKS-er aktør i en hierarkisk ansvarliggjøringsrelasjon, i likhet med kommunale AS-er. Imidlertid kan det hevdes at IKS-et som aktør i relasjonen står til ansvar ovenfor flere forumer, da flere kommuner eier selskapet sammen. Det kan videre argumenteres for at eierkommunene er gjensidig avhengige av hverandre og operasjonelt autonome, samt at samhandlingen mellom dem – som formelt sett foregår i representantskapet – kjennetegnes av

forhandlinger. Videre bidrar IKS-er til å implementere *offentlige* policyer, og disse er alle trekk som kjennetegner styringsnettverk. *Dermed betraktes IKS som en organiseringsform med trekk fra både «agencyer» og styringsnettverk.*

**Figur 4: Konseptualiseringen av uavhengig variabel**



*Inspirert av Stokstad, et al. (2016, s. 23).*

### 3.8 Teoretiske forventninger og hypoteser

Basert på operasjonaliseringen av avhengig variabel, konseptualiseringen av den uavhengige samt den bredere litteraturgjennomgangen i kapittel 3.2 - 3.5, kan det utledes et knippe teoretiske forventninger til den empiriske undersøkelsen.

*Det forventes at ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten vil være «god».*

Dette begrunnes med at delegeringen av autoritet fra politikerne i kommunestyret til kommuneadministrasjonen, samt den hierarkiske delegeringen av autoritet innad i kommuneadministrasjonen, teoretisk sett er direkte, og dermed tydelig. Som nevnt tidligere gjør denne direkte autoritetsdelegeringen det legitimt for overordnede aktører å granske, stille spørsmål ved og fordømme den underordnedes forklaring, i tillegg til å berømme eller innføre sanksjoner mot den underordnede (Jarvis, 2014, s. 414). Det forventes dermed at de direkte delegeringslinjene – og dermed de tydelige ansvarliggjøringsrelasjonene – i etatsmodellen vil

bidra til å gjøre informasjons – debatt – og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten «gode». Det forventes videre at informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av denne virksomheten blir ytterligere styrket på grunn av kontrollutvalgets lovfestede plikt til å føre tilsyn med – samt drive forvaltningsrevisjon av – hele kommunens virksomhet, og rapportere om sine funn til kommunestyret. Kontrollutvalgets virksomhet kan betraktes som et hierarkisk ansvarliggjøringsinstrument som likner «oversikt» («oversight»), slik det konseptualiseres av Koppell (2003) og Hood (2004).

*Det forventes derimot at ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et vil være svak.* «Agencyer» er teoretisk sett mindre tilbøyelige til å innfri policy-preferansene til sine prinsipaler, og til å respondere på politiske signaler, da de har økt autonomi og myndighet. Det forventes derfor at den demokratiske ansvarliggjøringen av AS-et – som en type «agency» på lokalt nivå – ovenfor de lokale folkevalgte er svak. Mulige årsaksmekanismer som fører til den svekkede demokratiske ansvarliggjøringen forventes å være at selskapet og de lokale folkevalgte har motstridende interesser/konkurrerende mål, at de folkevalgte ikke kan bruke like effektive instrumenter i sin kontroll av AS-et, og/eller at kommunepolitikerne overlater kontrollutøvelsen til administrasjonen, mens de selv ivaretar mer presserende oppgaver. Imidlertid forventes det at eierskapskontroll, og eventuelt forvaltningsrevisjon av selskapet – initiert av kontrollutvalget – styrker informasjonsfasen i ansvarliggjøringsprosessen.

De teoretiske forventningene til effekten av det kommunale AS-et som organiseringsform på graden av demokratisk ansvarliggjøring av selskapet vil også gjelde for IKS-et. Dette fordi sistnevnte også har trekk fra «agencyer», som utdypet i konseptualiseringen av uavhengig variabel under punkt 3.7. I tillegg vil trekkene IKS-et har fra styringsnettverk *teoretisk sett svekke den demokratiske ansvarliggjøringen av dette selskapet ytterligere.* Som forklart i kapittel 3.5.2 kan det samarbeidende aspektet ved styringsnettverk medføre at det blir vanskeligere å plassere ansvar for nettverkets resultater. Siden et IKS har flere eiere vil det dermed kunne forventes at ansvarliggjøringen av selskapet ovenfor de folkevalgte i de respektive eierkommunene vanskelig gjøres. Dette forsterkes av at forhandlinger mellom eierkommunenes representanter i representantskapet – eller på andre uformelle eiermøter – teoretisk sett krever at representantene ikke er betydelig begrenset av preferansene til sine prinsipaler. Dette forventes å øke sannsynligheten for at plasseringen av ansvar der det hører



hjemme blir mer komplisert. I tillegg kan representantene unnlate å etterstrebe transparens fordi det er nødvendig for å oppnå konsensus, jf. Papdopoulos (2016), noe som teoretisk sett kan svekke informasjonsfasen i ansvarliggjøringsprosessen. Videre kan det forventes at det er mer utydelig hvilke mål IKS-ets resultater skal bedømmes ut fra når flere kommuner med ulike mål er involvert som eiere, og dermed at debattfasen i ansvarliggjøringsprosessen vil svekkes.

Av disse teoretiske forventningene følger formuleringen av tre hypoteser som testes i den empiriske undersøkelsen:

**H1:** Demokratisk ansvarliggjøring varierer mellom ulike former for organisering av kommunal tjenesteproduksjon.

**H2:** Ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten vil være bedre enn ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et og IKS-et.

**H3:** Ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et vil være bedre enn ansvarliggjøringen av IKS-et.

## 4 Metode

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil de metodiske avveiningene og valgene som er gjort i masteroppgaven beskrives, begrunnes og diskuteres. Kapitlet begynner med en diskusjon av undersøkelsens forskningsdesign og valget av case. Deretter redegjøres det for hvordan dataene er samlet inn, før intervjudataene presenteres. Dette innebærer en diskusjon av intervjuguidene, hvordan intervjuene er gjennomført, en redegjørelse for utvelgelsen av informanter samt avveininger knyttet til personvern og anonymisering. Til slutt diskuteres undersøkelsens validitet og reliabilitet.

### 4.2 Forskningsdesign og case-valg

Denne masterstudien er en *kvalitativ* undersøkelse av demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter i Norge. Kvantitative og kvalitative forskningsmetoder skiller seg fra hverandre ved at førstnevnte vektlegger kvantitative mål i datainnsamling og analyse, mens sistnevnte heller vektlegger ord (Bryman, 2016, s. 32-33). Jeg har derfor valgt å gjøre en kvalitativ undersøkelse, da demokratisk ansvarliggjøring i denne oppgaven forstås som en prosess. Ved å gjøre en kvantitativ undersøkelse ville jeg risikert å miste verdifulle data med betydning for besvarelsen av oppgavens problemstilling.

«Organiseringsform» er denne undersøkelsens uavhengige variabel (X), mens «grad av demokratisk ansvarliggjøring» er avhengig variabel (Y). Videre siktes det på å avdekke årsaksmekanismer som forklarer eventuelle sammenhenger mellom organiseringsform og demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter, og jeg har derfor valgt å gjøre en *intensiv case-studie*. Gerring (2007, s. 19) definerer et *case* som et fenomen observert på et gitt tidspunkt, eller over en gitt tidsperiode, og som er romlig avgrenset. Videre vil caset være av den typen fenomen som skal forklares. En *case-studie* kan nemlig betraktes som en «(...) intensiv studie av et enkelt case der studiens hensikt er – i alle fall delvis – å kaste lys over en større klasse av caser (en populasjon)» (Gerring, 2007, s. 20). Videre er det i valget mellom intensive case-studier og studier med stor N, en «trade-off» mellom innsikt i *kausaleffekter* og *kausalmekanismer* (Gerring, 2007, s. 43-48). Førstnevnte referer til den forventede effekten på avhengig variabel når den uavhengige endrer seg på tvers av case-populasjonen. Når kun ett eller få caser undersøkes er det vanskelig å komme fram til et pålitelig effektestimat.

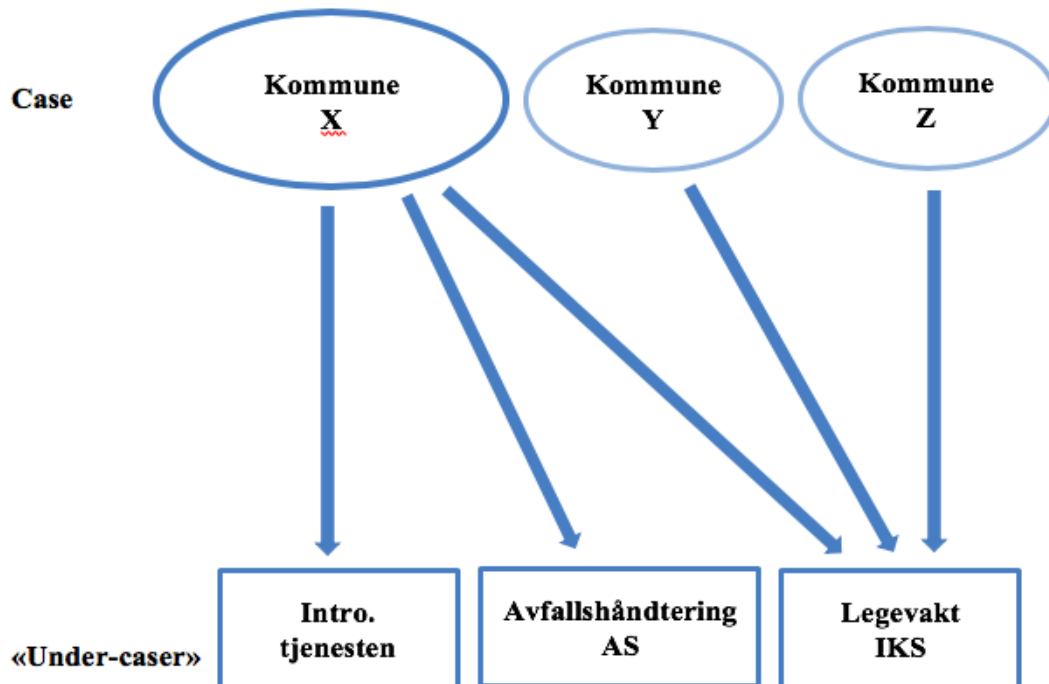
Imidlertid avhenger argumenter om årsakssammenhenger både av å måle kausaleffekter og å identifisere årsaks*mekanismene*, som sier noe om *hvordan* den uavhengige og avhengige variabelen henger sammen. Case-studier kan være fruktbare i dette henseendet (Gerring, 2007, s. 45). Man kan gjennom en god case-studie identifisere faktorene som knytter strukturelle årsaks-variabler til effekten de antas å ha, samt teste teoretiske implikasjoner knyttet til årsakssammenhenger. Det er i denne studien lagt mer vekt på å fange kausalmekanismene som teoretisk sett knytter organiseringsformer til grad av demokratisk ansvarliggjøring, enn å estimere en eventuell effekt av organiseringsform i et større utvalg av caser. En intensiv undersøkelse av ett case er derfor gjennomført. Dette har imidlertid implikasjoner for studiens indre validitet og ytre validitet, noe jeg vil komme tilbake til under punkt 4.5.

I denne masterstudien er én kommune – kommune X<sup>3</sup> – valgt som case for å undersøke hvordan organiseringsformer kan forklare graden kommunale virksomheter stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Case-designet kan kategoriseres som type 3 i Gerring (2007, s. 27-28) sin typologi av forskningsdesign. Denne typen forskningsdesign undersøker variasjon i X eller Y innenfor ett case, på ett tidspunkt. Variasjonene *innenfor* caset – som i det videre vil betegnes som «under-casene» – er tre kommunale virksomheter organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter etatsmodellen. Den etatsorganiserte virksomheten tilbyr blant annet introduksjonsprogrammet for flyktninger, og vil heretter betegnes som *introduksjonstjenesten*. Introduksjonstjenesten er en enhet innenfor kommune X' egen driftsorganisasjon. Videre er AS-et et avfallshåndteringsselskap (*Avfallshåndtering AS*) som er heleid av kommune X, mens IKS-et er en interkommunal legevaktjeneste (*Legevakt IKS*). Kommune X eier 51 prosent av dette selskapet, sammen med fire andre kommuner. Sistnevnte impliserer at Legevakt IKS også står ansvarlig ovenfor de folkevalgte i de andre eierkommunene – og ikke kun de folkevalgte i kommune X – slik introduksjonstjenesten og Avfallshåndtering AS gjør. For å få et mer nyansert bilde av graden IKS-et stilles til ansvar ovenfor folkevalgte – og for å undersøke hvordan samarbeidet mellom eierkommunene påvirker den avhengige variabelen – har jeg også inkludert to av de andre eierkommunene i undersøkelsen. Disse vil i det videre betegnes som kommune Y og kommune Z. Caset i undersøkelsen er likevel kommune X. Undersøkelsens case og «under-caser» er fremstilt visuelt i figur 5.

---

<sup>3</sup> Kommunen er anonymisert i denne masteroppgaven. Dette begrunnes nærmere under punkt 4.4.

**Figur 5: Undersøkelsens case og «under-caser»**



Den større populasjonen eller «klassen» av caser som denne undersøkelsen har relevans for – jf. Gerring (2007) – er andre norske kommuner som har eierinteresser i AS-er eller IKS-er. Jeg vil komme tilbake til dette i diskusjonen rundt undersøkelsens ytre validitet, under punkt 4.5. Videre betraktes caset i denne undersøkelsen – kommune X – som representativt for populasjonen av caser («typical case») (Gerring, 2007, s. 91). Langørgeren, Løkken og Aaberge (2015) betegner kommune X som en stor kommune, altså har den et innbyggertall på 20 000 eller mer. Likevel er ikke kommunen én av de aller største<sup>4</sup>, og kan derfor ikke sies å være en «atypisk» kommune, hva gjelder innbyggertall. Videre skiller ikke kommune X seg nevneverdig ut hva gjelder økonomi. Netto driftsresultat er valgt som mål på kommuneøkonomi. Dette defineres som kommunens driftsinntekter, minus driftsutgifter samt renter og avdrag på gjeld (Borge, 2005, s. 327; Kommunal Rapport, 2003), og er den viktigste indikatoren på økonomisk balanse i norske kommuner (Borge, 2005, s. 325). Videre kan kommuneøkonomi med netto driftsresultat større enn tre prosent av kommunens driftsinntekter betegnes som «sunn» (Kommunal Rapport, 2003). Kommune X har et netto driftsresultat på 3,6, oppgitt i prosent av brutto driftsinntekter (SSB, 2019), og har dermed en

<sup>4</sup> Det eksakte innbyggertallet er ikke oppgitt av hensyn til anonymiseringen av informantene fra kommune X.

«sunn» økonomi. Imidlertid har kommune X relativt mange eierposisjoner; kommunen har eierinteresser i cirka 40 selskaper og interkommunale samarbeider.<sup>5</sup> På dette punktet kan det settes spørsmålsteget ved om kommune X er representativ for populasjonen av caser, altså andre norske kommuner med eierinteresser i AS-er eller IKS-er.

Et *Most Similar Systems Design (MSSD)* med tre case ble vurdert som forskningsdesign i denne undersøkelsen. Dette designets logikk hviler på en antakelse om at casene bør ha så mange like trekk som mulig, og så få ulike trekk som mulig (Przeworski & Teune, 1970, s. 32-33). Ulikhetene mellom casene betraktes som uavhengige variabler, mens likhetene «kontrolleres for». Forfatteren vurderte å velge tre ulike kommuner som caser, og undersøke hvordan én virksomhet i hver kommune stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Tanken var å velge virksomheter som var organisert ulikt, men som befant seg innenfor samme tjenesteområde, i kommuner som hadde like verdier på sentrale «kontrollvariabler». Disse var tiltenkt å være innbyggertall, kommuneøkonomi og antall selskaper kommunen har eierinteresser i. Dette fordi disse variablene antas å kunne påvirke den avhengige variabelen, grad av demokratisk ansvarliggjøring. Imidlertid er det relativt få IKS-er i Norge. Det var 354 IKS-er i Norge i 2014 (Bjørnsen, et al., 2015, s. 32), og dette begrenset utvalget av caser. Det viste seg vanskelig å finne tre kommuner som produserer tjenester innenfor samme område gjennom henholdsvis IKS, kommunalt heleid AS og etatsorganisering, og som samtidig er *sammenliknbare*.

Forfatteren valgte derfor et forskningsdesign med én kommune som case, der variasjon i den uavhengige variabelen – organiseringsform – undersøkes *innenfor* dette caset. Gjennom å undersøke demokratisk ansvarliggjøring av tre virksomheter fra samme kommune er flere viktige variabler med mulig påvirkning på utfallsvariabelen «kontrollert for». Imidlertid tilhører ikke virksomhetene samme tjenesteområde. Dette er en variabel med potensiell påvirkning på demokratisk ansvarliggjøring. Noen politikkområder får større politisk oppmerksomhet enn andre, og styres tettere fra politisk hold (Dudley, 1994). Det antas derfor at noen kommunale virksomheter stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i større grad enn andre, avhengig av hvilke tjenester de produserer. I sammenheng med min undersøkelse var det imidlertid ikke mulig å finne én kommune som hadde organisert virksomheter fra samme tjenesteområde både innenfor egen driftsorganisasjon, som AS heleid av kommunen og som

---

<sup>5</sup> Av hensyn til anonymiseringen av informantene fra kommune X oppgis ikke det eksakte antallet selskaper kommunen har eierinteresser i.

IKS. Én mulig årsak til dette er at hverken virksomheter organisert som AS eller som IKS kan utøve offentlig myndighet, som tidligere nevnt. Videre er som nevnt disse organiseringsformene beregnet for forretningsrelatert virksomhet. Det ble likevel prioritert å velge én kommune framfor samme tjenesteområde, fordi *flere* potensielle uavhengige variabler på den måten er «kontrollert for».

### 4.3 Datainnsamling

For å finne «under-casenes» verdier på utfallsvariabelen – og for å identifisere mekanismene i en eventuell kausalsammenheng mellom organiseringsform og demokratisk ansvarliggjøring – har jeg samlet inn data gjennom *semi-strukturerte, kvalitative intervjuer*. Denne typen intervju er valgt fordi undersøkelsen fra begynnelsen har hatt et «tydelig fokus» (Bryman, 2016, s. 469). Teoretiske forventninger og hypoteser – konkretisert under punkt 3.8 – ligger til grunn for den empiriske undersøkelsen.

I tillegg er deler av empirien innhentet gjennom studier av ulike dokumenter.

Dokumentstudiene har også vært en del av arbeidet med å lage intervjuguidene, og en del av forberedelsene til selve intervjuene. De aktuelle dokumentene er primært den nettbaserte eierportalen til kommune X<sup>6</sup>, denne kommunens årsmelding fra 2017, vedtektene til AS-et, selskapsavtalen til IKS-et, samt de selskaps-spesifikke eierstrategiene for AS-et og IKS-et. I tillegg er en samlerapport tilknyttet eierskapsmeldingen til én av de andre eierkommunene i IKS-et, kommune Y, studert. Forfatteren har ikke fått tilgang til eierskapsmeldingen til den tredje kommunen, kommune Z.

### 4.4 Intervjudata

#### *Utvelgelse av informanter*

Da undersøkelsens teoretisk definerte avhengige variabel er avgrenset til å gjelde politisk ansvarliggjøring i et demokratisk perspektiv, har jeg primært valgt lokale folkevalgte som intervjuinformanter. I alt er 10 informanter intervjuet. Fem av disse er folkevalgte fra kommune X, mens én er ansatt administrasjonen i denne kommunen, mer spesifikt i rådmannsstabten. Imidlertid står Legevakt IKS også ansvarlig ovenfor de folkevalgte i

---

<sup>6</sup> På denne nettportalen fremkommer blant annet kommunens eierpolitikk og en oversikt over alle eierposisjonene til kommunen. Portalen kan derfor betraktes som kommune X' eierskapsmelding. Det er redegjort for dette styringsvirkemidlet under punkt 2.2.5.

selskapets fire andre eierkommuner, som tidligere nevnt. Jeg har derfor valgt to folkevalgte informanter fra én av de to kommunene med minst eierandel i selskapet, kommune Z. Videre er to folkevalgte fra én av de to kommunene med størst eierandel – etter kommune X – valgt som informanter. Denne betegnes som kommune Y. Disse valgene ble gjort for å unngå skjevheter i informantenes svar grunnet størrelsen på eierandelene.

Den «teoretiske populasjonen» av enheter kan sies å være lokale folkevalgte i kommune X, Y og Z, og det er benyttet en kombinasjon av flere metoder for å velge ut informanter/respondenter fra populasjonen til intervjuundersøkelsen (Jacobsen, 2003, s. 91 - 94). Én metode er å velge enheter man mener er typiske for populasjonen (Jacobsen, 2003, s. 93). Folkevalgte fra alle tre kommunene er valgt ut delvis i kraft av å være folkevalgte, og dermed typiske for populasjonen av enheter. En annen metode er å velge informanter man antar kan gi mye informasjon av god kvalitet, for eksempel fordi de har mye kunnskap om undersøkelsens tema (Jacobsen, 2003, s. 93). De folkevalgte informantene til denne undersøkelsen er valgt fordi de innehar politiske verv som gjør dem spesielt kunnskapsrike med tanke på ansvarliggjøringen av virksomhetene som undersøkes. I det videre redegjøres det nærmere for utvelgelsen av informantene.

Gjennom mailkorrespondanse med en ansatt i det politiske sekretariatet til kommune X ble det opplyst at all eierstyring utføres av formannskapet, og at Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS «sorterer under» dette politiske organet. Videre ble det opplyst om at utvikling av policy for den etatsorganiserte tjenesten behandles i kommunestyret i kommune X med innstilling fra utdanningskomiteen. Fra kommune X ble derfor ordføreren, to medlemmer av formannskapet, lederen av kommunens utdanningskomité samt et medlem av utdanningskomiteen valgt som informanter. Videre forsøkte jeg å få en jevn fordeling av folkevalgte som tilhører den politiske opposisjonen og posisjonen, for å redusere eventuelle skjevheter i informantenes svar grunnet partitilhørighet. De to formannschaftsmedlemmene tilhører derfor henholdsvis posisjon og opposisjon, og det samme gjelder informantene fra utdanningskomiteen.

På samme måte tok jeg kontakt med politisk sekretariat i kommune Y for å få klarhet i hvilke politiske organer som har ansvar for eierstyringen av legevakten. Ordføreren ringte da opp og anbefalte lederen av kommunens faste helseutvalg som informant. Lederen ønsket imidlertid ikke å delta, og informantene fra kommune Y ble derfor ordføreren og et annet medlem av

helseutvalget. Imidlertid fremkom det i intervjuet med sistnevnte at han ikke har vært medlem av helseutvalget lenger enn litt over et år. Dette er en mulig feilkilde som kan ha betydning for sammenlikningen av svarene fra de folkevalgte i kommune X, Y og Z tilknyttet Legevakt IKS. Fra kommune Z valgte jeg også å kontakte ordføreren, og lederen av det faste helseutvalget i kommunen, da jeg antok at dette organet hadde ansvar for eierstyringen av legevakt IKS. Imidlertid fikk jeg gjennom intervjuene vite at det er formannskapet i kommune Z som behandler saker knyttet til kommunens eierposisjoner, i likhet med kommune X. Dette er også en mulig feilkilde som kan ha betydning for sammenlikningen av svarene.

For å stille til intervju krevde ordføreren i kommune X at jeg først intervjuet to administrativt ansatte med særlig innsikt i kommunens eierstyring. Jeg avtalte intervjuer med begge to, men da jeg hadde gjennomført intervjuet med den ene avlyste den andre, da han oppfattet at han ikke ville kunne gi ytterligere informasjon. Valget av den administrativt ansatte informanten kan betraktes som et tilfelle av «snøballmetoden» for å velge ut enheter til intervjuundersøkelser (Jacobsen, 2003, s. 94).

Informantene ble kontaktet første gang over e-post, og dem som ikke besvarte henvendelsen ble kontaktet på nytt over telefon etter én til to uker. I e-posten fremgikk masterstudiens formål og overordnede problemstilling, grunnen til at mottakeren fikk forespørselen samt at informantene er anonymisert i masteroppgaven. Et informasjonsskriv med tilhørende samtykkeskjema<sup>7</sup>, var vedlagt i e-postene. I informasjonsskrivet fremgikk en mer inngående beskrivelse av studiens formål og problemstillinger, hva deltakelse innebærer for informantene, samt mer informasjon om informantenes personvern og rettigheter.

### ***Personvern og anonymisering***

Norsk senter for forskningsdata (NSD) har godkjent masterprosjektet og vurdert at behandlingen av personopplysninger samsvarer med personvernregelverket. Ved prosjektets slutt vil innsamlede personopplysninger bli slettet. Alle informantene har samtykket skriftlig til å delta som intervjuinformanter i studien, samt til opptak og transkribering av intervjuene. Informantene som har bidratt i undersøkelsen er anonymisert i denne oppgaven. Dette er gjort fordi jeg forventet at informantene under intervjuene kunne komme til å gi meg opplysninger om mislighold eller lovbrudd («malfeasance»), knyttet til virksomhetene eller de politiske

---

<sup>7</sup> Informasjonsskrivet og det tilhørende samtykkeskjemaet finnes under vedlegg.



og/eller administrative prosessene i kommunen. Videre kan «accountability» eller ansvarliggjøring – oppgavens overordnede tema – bli oppfattet som «normativt» av mange, selv om ansvarliggjøring som konsept ikke brukes i normativ forstand i denne oppgaven. Anonymisering virket derfor som et viktig grep for å skaffe til veie intervjuinformanter. Jeg så det også som et nødvendig grep for å i større grad sikre at informasjonen som ble gitt i intervjuene er pålitelig. Det er grunn til å tro at informantene i større grad ville forskjønet bildet av den demokratiske ansvarliggjøringen av virksomheter i deres kommune hvis de ikke på forhånd ble sikret full anonymitet i masteroppgaven.

### ***Intervjuguider<sup>8</sup>***

Den avhengige variabelen – grad av demokratisk ansvarliggjøring – er som nevnt operasjonalisert som en prosess med tre faser: *informasjonsfasen*, *debattfasen* og *sanksjonsfasen*. Intervjuinformantene ble derfor stilt konkrete spørsmål om sine opplevelser av informasjonsflyten mellom de lokale folkevalgte og virksomhetene som undersøkes, mulighetene for diskusjon om virksomhetenes måloppnåelse, samt mulighetene for å innføre sanksjoner hvis virksomhetene ikke har handlet i tråd med politiske målsetninger. Spørsmålene ble tilpasset de virksomhetene informanten var antatt å ha særlig kunnskap om. Informantene ble også stilt spørsmål knyttet til mulige årsaksmekanismer som knytter organiseringsformer til grad av demokratisk ansvarliggjøring.

Det er brukt ulike intervjuguider i intervjuene, nettopp fordi ulike «grupper» av informanter var antatt å ha særlig innsikt i ansvarliggjøringen av ulike virksomheter. Imidlertid ble de samme *temaene* tatt opp slik at intervjuene skulle være sammenliknbare. Én intervjuguide ble tilpasset ordføreren og de to formannskapsmedlemmene i kommune X. Disse ble spurt om de tre fasene i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, fordi disse selskapene faller inn under formannskapetets ansvarsområde, og fordi ordføreren er kommunens representant i disse selskaperenes generalforsamling/representantskap. Intervjuguiden som ble brukt i intervjuet med den administrasjonsansatte i kommune X var tilnærmet lik, men inkluderte for eksempel ikke spørsmål om de folkevalgtes faktiske bruk av eierskapsmeldinger og eierstrategier. Det ble antatt at kun folkevalgte kunne gi pålitelige svar på dette. Videre ble det laget en egen intervjuguide til bruk i intervjuene med de to komitémedlemmene i kommune X. Disse to ble kun stilt spørsmål som måler

---

<sup>8</sup> Intervjuguidene finnes under vedlegg.

informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten, da utdanningskomiteen gir kommunestyret innstilling om saker tilknyttet denne virksomheten, som nevnt. Alle informantene fra kommune X ble bedt om å sammenlikne graden både introduksjonstjenesten og de to selskapene blir ansvarliggjort ovenfor folkevalgte. I tillegg ble de stilt spørsmål om årsaker til eventuelle ulikheter. Spørsmålene hadde tilknyttede oppfølgingsspørsmål («probes») om både fristilling og betydningen av flere eiere, tilpasset «gruppene» av informanter. Videre var et spørsmål om betydningen av virksomhetenes tjenesteområde for ansvarliggjøring inkludert i alle intervjuguidene til informantene fra kommune X. Imidlertid ble ikke ordføreren stilt dette spørsmålet, fordi intervjuet tok lengre tid enn planlagt.

Egne intervjuguider ble også tilpasset de folkevalgte informantene fra kommune Y og Z. Det eneste som skiller dem er spørsmålene om eierskapsmeldinger og eierstrategien til Legevakt IKS, grunnet ulike grader av bakgrunnsinformasjon om kommunenes situasjon på dette området. De folkevalgte i disse kommunene ble kun stilt spørsmål om Legevakt IKS, da de først og fremst var valgt som informanter i kraft av å være folkevalgte i to av selskapets eierkommuner. Informantene ble spurt om de tre fasene i ansvarliggjøringen av dette selskapet, samt om de oppfattet at samarbeidet med de andre kommunene påvirker i hvor stor grad legevakten stilles til ansvar ovenfor de folkevalgte i *deres* kommune. En rekke oppfølgingsspørsmål («probes») knyttet til betydningen av flere eiere var inkludert i intervjuguidene under sistnevnte spørsmål. Videre ble informantene fra kommune Z også stilt spørsmål om betydningen av virksomhetenes tjenesteområde for ansvarliggjøring, selv om spørsmålet ikke stod i intervjuguiden.

Alle intervjuguidene inkluderte en kort introduksjon og et «grand tour»-spørsmål som første spørsmål. Intervjueren i semi-strukturerte intervjuer bør be informanten gi en verbal gjennomgang av et tema han eller hun er godt kjent med («grand tour questions») (Leech, 2002, s. 667). Slike spørsmål får informanten til å snakke, men på en nokså fokusert måte. Alle intervjuguidene i denne studien starter derfor med et *spesifikt* «grand-tour» spørsmål, som i tillegg gir informanten noen forhåndsbestemte rammer for besvarelsen (Leech, 2002, s. 667). Mer spesifikt ble informantene bedt om å fortelle om informasjonen de folkevalgte i deres kommune mottar om og fra den aktuelle virksomheten (eller *de* aktuelle virksomhetene) som informantene var antatt å ha kunnskap om. Dette spørsmålet fungerte godt, og fikk informantene «i gang».

I semi-strukturerte intervjuer bør imidlertid spørsmål som omhandler to ulike forhold unngås («double barreled questions») (Bryman, 2016, s. 253, 476; Leech, 2002, s. 667). Slike spørsmål kan gjøre informanten usikker på hvordan han eller hun skal svare (Bryman, 2016, s. 253). Fire av informantene fra kommune X ble som nevnt stilt spørsmål både om Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Noen av spørsmålene de ble stilt inngår i målingen av *begge* selskaperes verdier på utfallsvariabelen. Et eksempel er følgende: *Vil du si at det er gjort tydelig for Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS hvilke politiske målsetninger de er forventet å nå?* Noen av oppfølgingsspørsmålene tilknyttet fristilling som mulig årsak til forskjeller i ansvarliggjøring omfattet også *både* Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Slike «probes» ble også stilt de to komitémedlemmene i kommune X.

Disse «doble» spørsmålene kan ha medført mer unøyaktige målinger av ansvarliggjøringsprosessen for Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Imidlertid ble det gjort en avveining mellom å inkludere slike spørsmål, og å stille absolutt alle spørsmålene to ganger – ett for hvert selskap<sup>9</sup>. Det ble vurdert at sistnevnte alternativ ville gjøre intervjuene for omfattende og langtrukne. I sammenheng med «doble spørsmål» i spørreskjemaer understreker Bryman (2016, s. 253) at separate spørsmål medfører lengre spørreskjemaer, og at slike praktiske avveininger er noe alle forskere må håndtere. Imidlertid vil respondenter fortsatt oppleve usikkerhet i møte med de fleste «doble spørsmål». Det må nevnes at ordet «henholdsvis» ble brukt i flere av de doble spørsmålene for å tydeliggjøre skillet mellom Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, men disse spørsmålene er likevel en feilkilde i intervjuundersøkelsen.

### ***Gjennomføring av intervjuer***

Intervjuene ble gjennomført i perioden 21. februar 2019 – 8. mars 2019, ansikt til ansikt. En fordel ved slike intervjuer er at man kan observere intervjuobjektet, og på en enklere måte avgjøre om man bør og kan gå lenger i å etterspørre utdypende svar (Jacobsen, 2003, s. 77-78). Videre oppstår det lettere en fortrolig tone mellom intervjuer og intervjuobjekt, og dermed lettere en åpen og god samtale. Flere mener derfor telefonintervju ofte er uegnet når mange åpne spørsmål skal stilles. Denne faktoren gjør seg gjeldende for intervjuene i denne undersøkelsen, da flere av spørsmålene er relativt åpne<sup>10</sup>. Imidlertid bør telefonintervjuer brukes der *intervjuereffekten* kan forventes å være betydelig (Jacobsen, 2003, s. 78).

---

<sup>9</sup> I flere tilfeller er spørsmålet imidlertid stilt to ganger, ett for hvert selskap.

<sup>10</sup> Se intervjuguider under vedlegg.

Intervjueren kan påvirke utsagnene til intervjuobjektet – for eksempel gjennom sitt kroppsspråk og ansiktsuttrykk – og slike signaler vil ikke like lett sendes ut over telefon (Jacobsen, 2003, s. 77). Mulige intervjuereffekter er en feilkilde ved intervjuene i denne undersøkelsen, særlig fordi spørsmålene er knyttet til ansvarliggjøring, et tema som kan oppfattes som «normativt» av noen. Dermed vil eventuelle «reaksjoner» fra intervjueren kunne påvirke informantene til å fremstille den politiske styringen og kontrollen med de kommunale virksomhetene annerledes enn hva de ellers ville gjort. Imidlertid kunne ikke intervjuereffekten forventes å være *betydelig* i denne undersøkelsen, og sett opp mot fordelene ved intervjuer ansikt til ansikt ble derfor telefon-intervjuer valgt bort.

De fleste av intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplasser. Intervjuene med formannskapsmedlemmene fra kommune X ble gjennomført på et møterom ved kommunens rådhus – der de jevnlig har annen møtevirksomhet – mens utvalgsmedlemmet fra kommune Y ble intervjuet i et møterom på et bibliotek. Det finnes ikke nøytrale kontekster for et intervju, og intervjueren må bevisstgjøre seg hvordan informasjonen som innhentes kan være påvirket av konteksten (Jacobsen, 2003, s. 75). I intervjukontekstene i denne undersøkelsen var det imidlertid minimale ytre forstyrrelselementer. Videre ble alle unntatt én informant (utvalgsmedlemmet fra kommune Y) intervjuet i miljøer som var kjente for dem, og som representerer relativt «naturlige» kontekster (Jacobsen, 2003, s. 74).

#### **4.5 Validitet og reliabilitet**

I det følgende vil undersøkelsens validitet og reliabilitet vurderes og diskuteres. Lund (2002, s. 104-105) presenterer validitetssystemet til Cook og Campbell, som består av fire validitetstyper: statistisk validitet, indre validitet, begrepsvaliditet og ytre validitet. Statistisk validitet diskuteres ikke her, fordi denne undersøkelsen ikke baserer seg på statistiske data. Det foreligger god *indre validitet* dersom det kan sluttet at relasjonen mellom avhengig og uavhengig variabel er kausal, altså at det foreligger en årsakssammenheng (Lund, 2002, s. 105-106). Det er ofte enklere å avgjøre om det virkelig foreligger en årsakssammenheng når kun én eller et lite antall caser undersøkes, sammenliknet med undersøkelser av et større antall caser (Gerring, 2007, s. 43). Siden denne undersøkelsen er en intensiv studie av kun én case – samt at det siktes mot å identifisere kausalmekanismene som knytter organiseringsformer til grad av demokratisk ansvarliggjøring – kan den indre validiteten sies å være god.

Videre er *begrepsvaliditeten* til en undersøkelse god når operasjonaliseringene av avhengig og uavhengig variabel måler begrepene som er relevante i problemstillingen (Lund, 2002, s. 104-106). Høy begrepsvaliditet oppnås altså når den «operasjonelle definisjonen» reflekterer det den «teoretiske definisjonen» inneholder (Hellevik, 2002, s. 183). Det kan argumenteres for de teoretiske og operasjonelle definisjonene av både undersøkelsens avhengige og uavhengige variabel gjenspeiler hverandre. «Under-casene» har ulike verdier på den operasjonelle definisjonen av «organiseringsform», henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etatsorganisert virksomhet. Under punkt 3.7 er hver av disse eksplisitt knyttet til korresponderende, *teoretiske* verdier på variabelen «organiseringsform», henholdsvis tradisjonelt, hierarkisk byråkrati, «agencyer» og styringsnettverk. Denne koblingen mellom den teoretiske definisjonen og den operasjonelle definisjonen av uavhengig variabel styrker undersøkelsens begrepsvaliditet. Videre måles den avhengige variabelen gjennom å stille informantene konkrete spørsmål om tre ulike *faser* i demokratisk ansvarliggjøring som prosess, og dette styrker også begrepsvaliditeten. Dersom informantene ble stilt spørsmål om «demokratisk ansvarliggjøring» generelt kunne de gitt svar basert på svært ulike oppfatninger av begrepet, noe som ville satt begrepsvaliditeten på spill. De tre «indikatorene» – informasjonsflyt, muligheter for debatt og sanksjonspålegging – gir derimot en mer utfyllende operasjonell refleksjon av demokratisk ansvarliggjøring som teoretisk begrep.

Videre foreligger det god *ytre validitet* i undersøkelser der det kan «(...) generaliseres til og over relevante individer, situasjoner og tider.» (Lund, 2002, s. 105). Imidlertid er slik «statistisk generalisering» – slutninger om en populasjon basert på data om et utvalg – mindre relevant for case-studier (Yin, 2003, s. 32). Dette fordi kun et fåtall enheter undersøkes (Gerring, 2007, s. 43). Fordi kun én case undersøkes har denne studien lav ytre validitet, men kan likevel være relevant for andre studier. Yin (2003, s. 32-33) argumenterer for at man bør fokusere på «analytisk generalisering» av funnene i case-studier. I denne typen generalisering brukes etablert teori som et mønster som de empiriske funnene fra case-studien ses opp mot. Generalisering fra case-studier foregår altså på et teoretisk nivå (Yin, 2003, s. 31). Det kan dermed argumenteres for at funnene i denne studien har *teoretisk* relevans for den større «klassen» eller populasjonen som denne studiens case er et «tilfelle av», beskrevet under punkt 4.2.

*Reliabilitet* har å gjøre med hvorvidt «(...) gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat.» (Ringdal, 2013, s. 500), og ved lav reliabilitet er både datainnsamlingen og

databehandlingen vært unøyaktig utført (Hellevik, 2002, s. 355). Imidlertid er det omdiskutert hvorvidt reliabilitet som begrep er relevant for kvalitative data, da dette begrepet er nært tilknyttet kvantitative undersøkelser (Ringdal, 2013, s. 248). Ringdal (2013, s. 248) argumenterer for at reliabilitetsbegrepet likevel er nyttig å bruke i kvalitative undersøkelser, men ikke i statistisk forstand. Reliabiliteten til kvalitative data kan vurderes ved at den som utfører undersøkelsen selv reflekterer over hvordan dataene er samlet inn, for å bevisstgjøre seg feilkilder.

Som tidligere forklart kan intervjusituasjonen og intervjueren selv påvirke undersøkelsesresultatet, og det kan argumenteres for at slik påvirkning påvirker reliabiliteten – eller *påliteligheten* – til en kvalitativ undersøkelse (Jacobsen, 2003, s. 116, 125-127). I denne undersøkelsen er det ikke grunn til å tro at intervjukontekstene har påvirket svarene betydelig, da alle intervjuene ble gjennomført uten ytre forstyrrelser, og de aller fleste av dem i en kontekst som var «naturlig» for informanten. Imidlertid er som nevnt mulige *intervjuereffekter* en feilkilde i denne undersøkelsen, da intervjuene er gjennomført ansikt til ansikt.

En annen feilkilde som kan ha påvirket undersøkelsens reliabilitet – eller pålitelighet – er det semi-strukturerte intervjuet som datainnsamlingsmetode. I et semi-strukturert intervju har forskeren en guide med intervju spørsmål knyttet til relativt spesifikke temaer, men intervjuobjektet har betydelig handlingsrom i sin besvarelse (Bryman, 2016, s. 468). Videre kan intervjueren endre spørsmålsformuleringene og rekkefølgen, og stille oppfølgings spørsmål som ikke står i intervjuguiden (Bryman, 2016, s. 468, 471). Intervjueren vil i stor grad stille alle spørsmålene i intervjuguiden – og spørsmålene som stilles hvert intervjuobjekt vil ha liknende ordlyd – men intervjuguiden følges ikke slavisk. I denne studien kan dette ha svekket reliabiliteten til målingen av de tre organiseringsformenes grad av demokratisk ansvarliggjøring. Det samme kan sies om de to nevnte feilkildene knyttet til valg av informanter, diskutert under punkt 4.4.

Videre kan bruken av spørsmål som måler flere enn én dimensjon – problematisert under punkt 4.4 – ha svekket studiens reliabilitet. Imidlertid ble intervjuene tatt opp med båndopptaker og senere transkribert, og dette styrker undersøkelsens reliabilitet. Slurv i registreringen og analysen av datamaterialet er en «trussel mot troverdigheten», og opptak av intervjuer foretrekkes (Jacobsen, 2003, s. 128). Opptakene gjengir intervjuene i sin

fullstendighet, og gjør det mulig for andre forskere å vurdere riktigheten og troverdigheten til slutningene som er trukket. Det er også grunn til å tro at anonymiseringen av informantene – og det faktum at informantene var klar over sin anonymitet før intervjuene ble gjennomført – har styrket undersøkelsens reliabilitet. Dette er diskutert under punkt 4.4.

## 5 Resultater

### 5.1 Innledning

I dette kapitlet vil funnene fra de semi-strukturerte intervjuene og studiene av utvalgte dokumenter presenteres. Kapitlet begynner med en redegjørelse for den empiriske konteksten til undersøkelsen, herunder relevante opplysninger om kommune X, Y og Z, om de tre kommunale virksomhetene som «under-caser», og om kommunene har eierskapsmeldinger og selskapsesifikke eierstrategier for Avfallshåndtering AS og/eller Legevakt IKS. Deretter følger funnene knyttet til informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av de tre virksomhetene. Funnene tilknyttet AS-et og IKS-et vil her presenteres samlet, fordi flere av spørsmålene i intervjuet målte ulike aspekter ved fasene tilknyttet *begge* disse virksomhetene. Dette er begrunnet og problematisert i metodekapitlet under punkt 4.4 og 4.5. Videre vil det i egne underkapitler bli redegjort for funn knyttet til betydningen av fristilling for ansvarliggjøringen av virksomhetene, og betydningen av flere eiere og eierkommunenes eierandeler («kjøttvekt») for ansvarliggjøringen av Legevakt IKS. Til slutt vil funn tilknyttet betydningen av virksomhetenes tjenestoområder for ansvarliggjøring presenteres.

### 5.2 Empirisk kontekst

#### 5.2.1 Kommune X, Y og Z

Kommunenes størrelse, økonomi og politiske organisering er fremstilt i tabell 1. Slik det fremkommer av tabellen hadde kommune Z i 2018 et netto driftsresultat på -1,4 prosent av brutto driftsinntekter (SSB, 2019), altså gikk kommunen med driftsunderskudd i fjor. Kommunen står også på ROBEK-listen (Regjeringen, 2019). Dette er et register over norske fylkeskommuner og kommuner med en ubalansert økonomi (Regjeringen, 2018). Kommune X, Y og Z skal i nær framtid slås sammen til én kommune i forbindelse med kommunereformen.



**Tabell 1: Størrelse, kommuneøkonomi og politisk organisering, kommune X, Y og Z**

	<b>Kommunestørrelse*</b>	<b>Kommuneøkonomi**</b>	<b>Politisk organisering</b>
<b>Kommune X</b>	Stor	3,6	Formannskapsmodellen, faste politiske <i>komiteer</i>
<b>Kommune Y</b>	Stor	2,6	Formannskapsmodellen, faste politiske <i>utvalg</i>
<b>Kommune Z</b>	Mellomstor	-1,4	Formannskapsmodellen, faste politiske <i>utvalg</i>

*\*Kategorier basert på Langørgen, et al. (2015) \*\*Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter, KOSTRA, 2018 (SSB, 2019)*

### **5.2.2 Etatsorganisert introduksjonstjeneste**

Introduksjonstjenesten i kommune X tilbyr introduksjonsprogrammet for flyktninger, inkludert norskundervisning og undervisning i samfunnsfag. I tillegg tilbyr introduksjonstjenesten grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne, oversettelsestjenester og tolketjenester. Introduksjonstjenesten i kommune X er som tidligere nevnt del av kommunens basisorganisasjon. Det fremgår av kommunens organisasjonskart at rådmannen har flere kommunaldirektører under seg, med egne ansvarsområder, blant annet en helsedirektør og en utdanningsdirektør. Sistnevnte har blant annet ansvar for barnehage og grunnskole, men også for introduksjonstjenesten. Av intervjuet med lederen av utdanningskomiteen i kommune X fremgår det at utdanningsdirektøren har en ledergruppe, der blant annet lederen for kommunens oppvekstenhet sitter. Denne lederen har ansvaret for alle enhetene som er plassert under oppvekstfeltet, og dette inkluderer introduksjonstjenesten.

### **5.2.3 Avfallshåndtering AS**

Det er vedtektsfestet at Avfallshåndtering AS skal drive med disponering og behandling av avfall. Videre skal selskapet tilrettelegge for avfallssortering, foredle og forvalte ressursene som ligger i avfallet samt lagre og selge fraksjoner av avfall som er blitt utsortert. Det fremgår også av vedtektene at selskapet skal drive med kjøp og salg av tjenester og varer som er tilknyttet avfallsprodukter, og omsetning og behandling av disse. På eierportalen til kommune X informeres det i tillegg om kommunens mål med sitt eierskap i Avfallshåndtering AS, og dette skal ha «forretningsmessige mål». Å drive lønnsomt er selskapets viktigste oppgave, i

tillegg til å utvikle verdier på en langsiktig og forretningsmessig måte. I tillegg har kommune X sitt eierskap i selskapet også som mål å ivareta kommunens miljømålsettinger knyttet til å utnytte ressurser fra avfall i regionen.

Kommune X eier 100 prosent av aksjene i Avfallshåndtering AS; det er ingen andre eiere. Informanter fra kommune X opplyste i intervjuene at ordføreren representerer kommunen i generalforsamlingen. Videre spesifiserer vedtektene at selskapsstyret skal ha mellom fire og syv medlemmer. Styret velges på den ordinære generalforsamlingen, og generalforsamlingen velger også styreleder. Videre fremgår det av vedtektene at Avfallshåndtering AS skal ha en daglig leder, og denne skal gjennomføre vedtakene til styret samt lede selskapets daglige virksomhet.

#### **5.2.4 Legevakt IKS**

Det fremkommer i selskapsavtalen for legevakten at et av formålene med selskapet er å ivareta eierkommunenes plikt til å ha legevaktordning som samsvarer med helselovgivningen. På eierportalen understrekes det at legevaktens viktigste oppgave er å fungere som «sikkerhetsnett» for publikum, når behandlingen av sykdom eller skade ikke kan vente. Legevakten eies av fem kommuner: kommune X, kommune Y, kommune Z og to andre kommuner. Informanter fra de to sistnevnte kommunene er som nevnt ikke inkludert i utvalget av informanter. Det fremkommer i selskapsavtalen for IKS-et at kommune X eier majoriteten av selskapet, med en eierandel på 51 prosent. Kommune Y sin eierandel er 18 prosent, mens eierandelen til kommune Z er 5 prosent. De to øvrige eierkommunenes eierandeler er henholdsvis 19 og 7 prosent. Det fremkommer videre at selskapets øverste myndighet er representantskapet. Dette er sammensatt av fem representanter, én fra hver av eierkommunene, og representantenes stemmerett varierer etter eierkommunenes eierandel. Eiernes representanter i representantskapet er de respektive kommunenes ordførere. Videre fremkommer det av selskapsavtalen at styrevalg skal finne sted på det ordinære representantskapsmøtet i første halvår, og at styret har fem medlemmer. Representantskapet velger styrelederen og styrets nestleder.

#### **5.2.5 Eierskapsmeldinger**

##### ***Kommune X***

Kommune X har en nettbasert eierportal, og denne kan betraktes som kommunens eierskapsmelding. Her fremkommer kommunens generelle eierskapspolitikk, i tillegg til en

Samlet oversikt over eierposisjoner kommunen har. Det fremkommer også mer detaljert informasjon om hvert selskap og foretak, blant annet styremedlemmer, formålet med selskapet, kommunens mål med sitt eierskap samt nøkkeltall. Det fremkommer av den nettbaserte portalen at eierskapsprinsippene i kommunens generelle eierpolitikk ble vedtatt av kommunestyret i kommune X i forrige valgperiode. Imidlertid fremkommer det også at eierpolitikken gjennomgås i starten av hver valgperiode, og dette ble bekreftet i intervjuet med den administrativt ansatte informanten fra kommune X.

### ***Kommune Y***

Kommune Y virker ikke å ha en komplett eierskapsmelding som er vedtatt politisk, men har vedtatte eierskapsprinsipper. En samlerapport for en eierskapsmelding for kommune Y – utarbeidet i 2010 – ligger offentlig tilgjengelig på internett. I denne fremkommer det at en endelig melding var planlagt behandlet av kommunestyret og formannskapet i 2010-2011. Forfatteren tok kontakt med kommunens politiske sekretariat for å etterspørre eierskapsmeldingen, og fikk tilsendt et dokument med eierskapsprinsipper for kommunen som ble vedtatt politisk i 2011. Imidlertid inneholder ikke dette dokumentet en samlet oversikt over kommunens portefølje av eierposisjoner. Samlerapporten inneholder en slik oversikt, men Legevakt IKS er ikke inkludert der. Ordføreren i kommune Y sier i intervjuet at det ble drøftet å lage en generell eierskapspolitikk som gjelder for alle selskapene for flere år siden, men at en slik ikke er blitt utarbeidet. Da intervjueren opplyste han om at administrasjonen hadde oversendt et dokument med eierskapsprinsipper, bekreftet ordføreren imidlertid at disse eksisterer.

### ***Kommune Z***

Det er noe usikkert om kommune Z har en eierskapsmelding, og forfatteren har ikke fått tilgang til denne. Det ligger ingen eierskapsmelding tilgjengelig på nettsiden til kommune Z. Begge de folkevalgte informantene fra kommune Z sier imidlertid at en helhetlig gjennomgang av kommunens selskaper er blitt behandlet politisk, og ordføreren trodde det kunne ha vært i slutten av forrige kommunestyreperiode, men sier den videre oppfølgingen har «stoppet opp» litt. Følgende uttalelse om eierskapsmeldingen er illustrerende i dette henseendet: «Men nå vet jeg ikke hvor den er, sist jeg skulle se etter den fant jeg den ikke» (Informant 3). Forfatteren tok kontakt med politisk sekretariat i kommune Z over telefon, og skulle få tilsendt kommunens eierskapsmelding. Imidlertid ble det kun tilsendt en liste over

AS-er og IKS-er kommunen har eierinteresser i, samt § 27-samarbeid og vertskommunesamarbeid kommunen deltar i.

### **5.2.6 Selskapsspesifikke eierstrategier**

#### ***Kommune X – Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS***

Kommunestyret i kommune X vedtok i 2012 en selskapsspesifikk eierstrategi for avfallshåndtering AS. Videre har Legevakt IKS en slik eierstrategi som er felles for alle fem eierkommunene, og det fremkommer av årsmeldingen fra 2017 at kommunestyret i kommune X har vedtatt denne. Forfatteren har imidlertid kun fått tilgang til et forslag til felles eierstrategi for selskapet.

#### ***Kommune Y og Z – Legevakt IKS***

Det er imidlertid mer usikkert om kommunestyrene i de to øvrige kommunene har vedtatt den felles eierstrategien for legevakten. Ordføreren i kommune Y mener denne kommunen har en selskapsspesifikk eierstrategi for Legevakt IKS, men er ikke helt sikker: «Men normalt er det slik at det lages en eierskapsmelding, og den meldinga og selskapsavtaler må tilbake til behandling i kommunen» (Informant 4). Da intervjueren opplyste om forslaget til eierstrategi for legevakten, svarte informanten at eierstrategien for selskapet er felles for eierkommunene. Imidlertid kunne han ikke svare på om en felles eierstrategi var blitt vedtatt i representantskapet til Legevakt IKS. Heller ikke utvalgsmedlemmet i kommune Y husker om noen av de politiske organene i kommunen har behandlet en felles eierstrategi for legevakten. Ordføreren i kommune Z er usikker på om eierkommunene har en felles eierstrategi for Legevakt IKS, men sier:

(...) for i noen tilfeller går vi gjerne sammen og lager felles eierskapsstrategi. Som minoritets-eier i et selskap kan det ha litt begrenset verdi å ha en alternativ politikk enn det de andre eierne har, så da er da greit om eierne er enige om felles mål, syntes jeg.  
(Informant 3)

På spørsmål om hun vet om kommune Z har laget en selskapsspesifikk eierstrategi for Legevakt IKS svarer lederen av helseutvalget i kommunen at hun ikke kjenner til det.

## **5.3 Informasjonsfasen**

### **5.3.1 Introduksjonstjenesten**

#### ***Orienteringer i utdanningskomiteen og rapporteringer***

Informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten virker å sentrere rundt skriftlige rapporteringer og orienteringer i kommunens utdanningskomité. Som svar på det generelle spørsmålet om hva slags informasjon de folkevalgte i kommune X mottar om introduksjonstjenesten, og hvordan de mottar den, trakk både lederen og medlemmet av utdanningskomiteen i kommunen fram orienteringsmøter i komiteen. I disse gis informasjonen muntlig og gjennom notater, og alt det skriftlige legges ut på kommunens innsynsportal, der det er tilgjengelig både for politikere og innbyggere.

Det fremkommer også at kommune X har et «målrettet styringssystem». Det rapporteres på resultater knyttet til måleparametere, og det gis oppdateringer på dette fire ganger i året: i første tertial, andre tertial, i årsmeldingen og i forbindelse med årsbudsjettet. De tre rapportene og budsjettprosessen gir politikerne informasjon om hvordan de kommunale virksomhetene ligger an, og hva som gjenstår. Komitelederen synes rapporteringene fungerer veldig bra som instrument for å informere politikere om måloppnåelsen til introduksjonstjenesten, og komitémedlemmet oppfatter årsmeldingen som et godt instrument for å informere politikere om sosiale konsekvenser av tjenestens arbeid. Det fremkommer videre at tjenestens økonomiske situasjon alltid inkluderes i årsmeldingen, og andre typer måloppnåelser pleier også å fremgå, for eksempel resultater knyttet til brukers nivåer i norsk.

#### ***Forvaltningsrevisjon***

Ingen av informantene fra utdanningskomiteen kunne svare på om det utføres jevnlig forvaltningsrevisjon av introduksjonstjenesten. Komiteedlemmet har ikke opplevd dette, og komitélederen tror det blir utført, men har ikke vært involvert i det. Sistnevnte informant bekrefter at informasjon innhentet om introduksjonstjenesten gjennom forvaltningsrevisjon vil bli kommunisert til henne, og at all forvaltningsrevisjon blir bragt videre til kommunestyret. Imidlertid poengterer hun at hun må begrense hvilke saker hun setter seg inn i, fordi hun ikke har «sjans til å følge med på alt».

### ***Den hierarkiske linjen***

Det er noe uklart hvor sentrale de hierarkiske linjene i kommuneorganisasjonen er i formidlingen av informasjon om introduksjonstjenesten til politikerne. Lederen av utdanningskomiteen opplyser om at hvis politikerne ønsker orientering om introduksjonstjenesten, så kommer enten ledelsen av virksomheten, en rådgiver som jobber der, eller lederen for kommunens oppvekstenhet. I intervjuet med komitémedlemmet fremkommer det imidlertid at komitépolitikere henvises opp til kommunaldirektøren, hvis de som politikere ringer til virksomheter i basisorganisasjonen. Videre bekrefter komitémedlemmet på et tidspunkt i intervjuet at de folkevalgte kun forholder seg til rådmannen. Imidlertid sier han også at komitépolitikere kan forholde seg til utdanningsdirektøren, og poengterer at denne er til stede på orienteringene i komitémøtene. Det er han eller henne som blir stilt spørsmål i komitémøtet hvis politikerne ønsker mer informasjon.

Komitélederen sier imidlertid at hun ikke forholder seg til den øverste administrasjonssjefen – som hun betegner «rådmann rådmann» – men kun til utdanningsdirektøren. På spørsmål om komitémedlemmet med «rådmann» sikter til den øverste administrasjonssjefen, eller til kommunaldirektøren, svarer han: «Det blir jo alltid henvist til rådmannen, om det er kommunaldirektøren eller om det er rådmannen selv, det vet jeg jo ikke. Det er rådmannen, ikke sant, skjønner du. (...)» (Informant 6). Det kan altså virke som denne informanten ikke klart skiller mellom utdanningsdirektøren og rådmannen – som i den øverste administrasjonssjefen – i sine uttalelser. Det samlede inntrykket fra intervjuene med de to informantene er derfor at politikerne i utdanningskomiteen forholder seg mer til utdanningsdirektøren enn til rådmannen i saker som gjelder virksomheter underlagt utdanningsetaten, inkludert introduksjonstjenesten. Det virker også som politikerne har noe kontakt med representanter for tjenesten fra «lavere nivåer» i kommuneorganisasjonens hierarki.

### ***Kapasitetsproblemer***

Både komitélederen og komitémedlemmet gir inntrykk av at lokale folkevalgte mangler kapasitet til å sette seg inn i den skriftlige informasjonen de mottar om underliggende virksomheter i kommuneorganisasjonen. Komitélederen sier det er en av grunnene til ordningen med orienteringer i komitémøtene. På den måten får politikerne en orientering og mulighet til å stille spørsmål, selv om de ikke har lest. Videre poengterer begge informantene

at politikere har store mengder dokumenter å lese: «Det er fryktelig mye å lese, det å være politiker, altfor mye» (Informant 5). Komitelederen trekker fram at hun selv ikke er frikjøpt, men har full stilling i sin daglige jobb. Hun opplyser om at det i kommune X er tre heltidspolitikere – inkludert ordføreren og to av gruppelederne – og at de andre gruppelederne muligens er 25 % frikjøpt. Den andre informanten, komitémedlemmet, oppfatter at mengden dokumenter avhenger av størrelsen på partiet som politikeren representerer. Denne informanten mener han – som representant for et mindre parti – har mer å holde oversikt over, fordi det er færre representanter å fordele arbeidsmengden på.

### ***Informasjonsnivå***

Hovedinntrykket fra intervjuene med de to politikerne i utdanningskomiteen i kommune X er at politikernes informasjon om introduksjonstjenesten er noe mangelfull, selv om informantenes uttalelser er noe tvetydige. Komitelederen opplever at politikerne er godt informert om arbeidet til introduksjonstjenesten. Imidlertid uttrykker begge informantene at introduksjonstjenesten er tjenesten de har minst innsikt i. Lederen uttrykker også at hun kunne vært «tettere på» tjenesten, og komitémedlemmet gjentar flere ganger at introduksjonstjenesten for ham virker «litt gjemt»:

Ja, ikke bevisst gjemt, det er litt sånn, det virker litt sånn, jaja, der var introduksjonstjenesten, den går sin gang og jeg vet selv personlig lite om, når du sier måloppnåelse for eksempel, ikke sant, så vet jeg lite om, hvis du hadde spurt meg da, hva slags måloppnåelse har de, jeg vet ikke, altså det vet jeg ikke, jeg må se på papirene.  
(Informant 6)

Videre fremkommer det at politikere sjelden etterspør orienteringer om introduksjonstjenesten, og at utdanningsdirektøren eller representanter fra introduksjonstjenesten ikke kommer i komitémøtene for å orientere med mindre komiteen ber om det. Komitelederen forteller at dette ikke har skjedd i inneværende kommunestyreperiode, bortsett fra i forbindelse med én spesifikk sak der det ble igangsatt tiltak, og som omhandlet en mindreårig asylsøker<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Det vil redegjøres nærmere for denne saken i kapittel 5.4 og 5.5.

### 5.3.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS

#### *Kommune X: eiermøter med formannskapet og kommunens årsmelding*

De to formannschaftsmedlemmene, ordføreren og den administrativt ansatte i kommune X trekker alle fram eiermøter med formannskapet som en måte folkevalgte i kommune X mottar informasjon om Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Det fremkommer også av den selskapsspesifikke eierstrategien for Avfallshåndtering AS at det avholdes ett eiermøte med formannskapet hvert år. Det er imidlertid uklart hvor ofte disse eiermøtene med Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS *faktisk* avholdes. Noen informanter fremholder at eiermøtene gjennomføres hvert år, mens andre sier det gjennomføres sjeldnere. Det kommer fram at selskapenes resultater, utfordringer og planer presenteres i disse eiermøtene. Presentasjonene holdes av styreleder i det aktuelle selskapet, og daglig leder er også tilstede. Videre får formannschaftsmedlemmene en skriftlig redegjørelse for virksomheten, og politikerne kan også se på presentasjonene etter eiermøtet.

Både ordføreren og det ene formannschaftsmedlemmet i kommune X mener eiermøtene med formannskapet fungerer bra som arena for overbringelse av informasjon om måloppnåelsen til Avfallshåndtering AS. Det andre formannschaftsmedlemmet sier at de som presenterer for begge selskapene er flinke til å legge fram de viktigste punktene og utfordringene, samt at de som presenterer har høy kompetanse. Det første formannschaftsmedlemmet mener eiermøtene med formannskapet også *fungerer* som arena for å informere om måloppnåelsen til Legevakt IKS, men at det i tilknytning til legevakten har vært «mye humper». Motsatt er kommune X svært stolte av Avfallshåndtering AS, og derfor blir orienteringene forskjellige. Én kan presentere «hvor flott ting er», mens en annen må gå i forsvar.

Videre fremkommer det at kommunestyremedlemmene i kommune X kan lese om selskapene i kommunens årsmelding. I årsmeldingen fra 2017 fremkommer det noe informasjon om Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS. Under resultatene for kommunens helse- og omsorgsområde fremgår det opplysninger om etablerte KAD-plasser på legevakten, fremtidige planer om samlokalisering med nytt sykehus, samt om å legge responstjenester til legevakten. Det er også en egen del om eierstyring i årsmeldingen, der det fremgår hvilke selskaper formannskapet har hatt eiermøter med det aktuelle året. Videre fremkommer kommunens aksjeutbytte fra Avfallshåndtering AS, og resultatregnskap for kommunens IKS-er, inkludert legevakten. Det opplyses også om endringer i eierbidrag og etablering av en ny finansieringsmodell for Legevakt IKS.



### ***Kommune Z: eiermøter med formannskapet og årsmelding fra selskapet***

Eiermøter med formannskapet gjennomføres også i kommune Z. Ordføreren i kommunen sier alle selskaper som kommunen har eierinteresser i vanligvis inviteres til uformelle orienterings- og dialogmøter med formannskapet én gang i året. Informanten uttrykker at han har mye av informasjonen om Legevakt IKS, men at de andre formannschaftsmedlemmene ikke er like godt informert. Han tror derfor eiermøtene med formannskapet oppleves som en fin arena for dialog med dette selskapet. Begge informantene fra kommune Z sier kommunestyret hovedsakelig mottar informasjon om Legevakt IKS i form av selskapets årsmelding, altså legevaktens årsberetning og årsregnskap. Ordføreren forteller at denne meldingen legges frem for kommunestyret til orientering, men godkjennes ikke av kommunestyret før den behandles av representantskapet i legevakten. Utvalgsmedlemmet mener kommunestyret får «veldig lite» informasjon, og oppfatter at mye foregår «på ordførernivå». Ordføreren virker å ha samme syn. Han mener det er «stor forskjell» mellom vanlige kommunestyrerepresentanter og han som ordfører, og at førstnevnte nok deltar i selskapsstyringen i begrenset grad.

### ***Kommune Y: eiermøter med kommunestyret og rapportering til helseutvalget***

Ordføreren i kommune Y opplyser om at de større selskapene som hans kommune er involvert i inviteres til kommunestyret for å orientere om hvordan virksomhetene driftes. Det er daglig leder i selskapene, og for noen selskaper både daglig leder og styreleder, som holder orienteringene. Informanten opplyser om at både en tidligere leder for Legevakt IKS, og den nåværende, har orientert om legevakten i kommunestyret. Dette inkluderte redegjørelser for den økonomiske stillingen til virksomheten, samt for driftsmodeller og utviklingsplaner. Han sier: «Jeg legger vekt på at det er av verdi at kommunestyret får ta del i en del av de opplysningene som kommer frem i selskapene vi er inne i» (Informant 4).

Medlemmet av helseutvalget i kommune Y opplyser om at informasjon om Legevakt IKS blir gitt i forbindelse med møtene i helseutvalget, men nevner ikke orienteringer i kommunestyret. Han sier at informasjonen som gis i utvalgsmøtene er begrenset. Den kommer i form av en «veldig grov» rapport som opplyser om hvor mange pasienter fra kommune Y som bruker legevaktstjenester, samt hvor mange som benytter akutt plassene kommunen har på legevakten.

### ***Eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon***

Hovedinntrykket fra intervjuene er at eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon ikke er betydningsfulle kanaler for informasjon om hverken Avfallshåndtering AS eller Legevakt IKS. Den administrativt ansatte og de to formannskapsmedlemmene i kommune X ble spurt om hvor ofte det blir utført eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon med henholdsvis Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS. Ingen av formannskapsmedlemmene hadde noen anelse, mens den administrativt ansatte bekreftet at dette blir utført jevnlig. Imidlertid oppfatter det ene formannskapsmedlemmet at kontrollutvalget i kommune X er «veldig fremoverlent» og bidrar til politikernes generelle innsyn i hele kommunens virksomhet. Også det andre formannskapsmedlemmet opplever at kontrollutvalget i kommune X er «veldig på». Videre fremkommer det at kontrollutvalgets funn legges fram for kommunestyret.

De fire folkevalgte informantene fra kommune Y og Z ble også spurt om det blir utført jevnlige eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av Legevakt IKS. Ordføreren i kommune Z gir ikke et konkret svar, men opplyser om at planen for forvaltningsrevisjon vurderes hver fireårsperiode, og at behovet knyttet til hvert enkelt selskap da vurderes. Imidlertid kan han ikke huske at legevakten er blitt kontrollert «i det siste». Heller ikke utvalgslederen fra denne kommunen eller ordføreren i kommune Y vet om det blir utført jevnlige eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av legevakten, mens utvalgsmedlemmet fra kommune Y mener det ikke er blitt utført i perioden han har sittet i kommunestyret, som er siden 2015.

### ***Eierskapsmeldingens rolle i informasjonsfasen***

Hovedinntrykket fra intervjuene er at de folkevalgte i liten grad bruker eierskapsmeldingen aktivt i informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Det administrativt ansatte i kommune X trekker fram kommunens nettbaserte eierportal som en måte folkevalgte mottar informasjon om og fra Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Denne oppdateres hvert år med informasjon fra selskapenes årsregnskap og årsmelding. Det blir lagt ut nøkkeltall, og mer overordnet informasjon om selskapene, samt en oversikt over medlemmene i selskapsstyrene. Videre rapporteres det til de folkevalgte at eierportalen er oppdatert.

Ordføreren og de to formannskapsmedlemmene fra kommune X ble imidlertid spurt om hvordan eierskapsmeldingen brukes til å styrke informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av de

to selskapene, og hovedinntrykket er at meldingen ikke brukes aktivt av folkevalgte. Ordføreren i kommune X gir ikke et klart svar på hvordan den nettbaserte eierportalen brukes til å styrke informasjonsflyten fra henholdsvis Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS til de folkevalgte, men trekker i stedet frem omfanget av sakene formannskapet behandler og får til orientering. Han uttrykker at informasjonsoverføringen til formannskapet er «ekstrem», men understreker at formannskapet får «god informasjon». På samme måte forteller et av formannschaftsmedlemmene at politikerne stadig har nye saker å forholde seg til, og at man – i alle fall som fritidspolitiker – ikke har tid til å «grave» i eierskapsmeldingen. Denne informanten er usikker på hvordan kommunens eierskapspolitikk – som finnes på den nettbaserte eierportalen – brukes til å styrke informasjonsflyten fra henholdsvis Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Informanten tror det ble lagt ned mye arbeid i det politiske vedtaket av meldingen, men hun har selv «glemt» den etter vedtaket, og tror andre politikere også har det.

(...) det må være hvis det er noe galt noen steder, og du får det og skal ta det opp politisk, at du går inn for å sjekke. Men jeg tror kanskje ikke i så stor grad den blir brukt av politikere. Jeg tror mer den er verktøy for administrasjonen. (Informant 7)

På spørsmålet om den nettbaserte eierportalen brukes på noen måte til å styrke informasjonsflyten fra virksomhetene til de folkevalgte svarer det andre formannschaftsmedlemmet imidlertid: «Så vidt jeg husker så var det noe mere debatt der, og det politikerne kanskje har vært mest opptatt av, og det gjelder flere kommuner.» (Informant 10). Han trekker i denne sammenhengen fram at politikere i kommune X og i mange andre kommuner, har «ment noe om» etisk drift av selskaper og problemstillinger knyttet til sosial dumping. Likevel har han ikke sett noen politikere referere til den generelle eierskapspolitikken i sin tid i formannskapet.

Men du har det i bakhodet, det har du alltid, av hva som du mener at de bør drive med, og hva det har vært politisk konsensus om at de skal drive med, og hva du mener at skal få en høyere profilering. (Informant 10)

De folkevalgte informantene i kommune Z tror heller ikke at eierskapsmeldingen til deres kommune brukes til å styrke informasjonsflyten mellom Legevakt IKS og de folkevalgte<sup>12</sup>. Utvalgsmedlemmet sier: «Det er sånn de får, også er det en sak i kommunestyret også er vi ferdig med det» (Informant 1). Ordføreren i kommune Y tror heller ikke eierskapsprinsippene brukes aktivt i styringen av hans kommunes selskaper: «Det er mer på det formelle plan. Det vi er opptatt av når vi møtes det er jo å få se på driften kan du si. Driftsresultatet og måloppnåelsen, det er det vi er opptatte av når vi sitter og diskuterer» (Informant 4). Uttalelsene til utvalgsmedlemmet fra denne kommunen støtter opp om dette inntrykket. Han vet ikke om en endelig eierskapsmelding er vedtatt av formannskap, kommunestyret eller begge, og har ikke vært borti en slik melding i sitt arbeid som politiker.

### ***Administrasjonens rolle***

Intervjuene gir inntrykk av at administrasjonen har en viktig støttefunksjon ovenfor de folkevalgte i informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Ordføreren i kommune X uttrykker at han ikke er «privatpraktiserende ordfører», og kun reflekterer politikken til kommune X i representantskapet til legevakten. Imidlertid fremhever han at hva som er kommunens politikk i noen tilfeller må tolkes, og til det får ordføreren hjelp av fagmiljøet. Han mener de har enda bedre oversikt over eierstrategien for legevakten, og politiske saker tilknyttet dette selskapet. Den administrative ansatte i kommune X forklarer at kommunen har et administrativt «eiersteam» på rådmannsnivået. Kommunens selskaper er fordelt mellom medlemmene i teamet, som følger opp «sine selskaper» aktivt. Informanten er selv «eierkontakt» for Avfallshåndtering AS: «(...) jeg følger opp selskapet administrativt, og går da igjennom sakspapirene som skal til generalforsamlingen, som da er ordføreren, og kommenterer på sakene, og gir en rådmannsanbefaling på hva ordføreren og generalforsamlingen bør mene i de aktuelle sakene» (Informant 2). Den administrative «eierkontakten» for Legevakt IKS arbeider på samme måte. Ordføreren uttrykker at eierkontakten for Legevakt IKS «spiller han god» som eierrepresentant, ved å sette seg inn i saker for han. Eierkontakten informerer ordføreren om spesielle saker tilknyttet legevakten, da det er tilknyttet store mengder sakspapirer til møtene ordføreren deltar på i sitt virke.

---

<sup>12</sup> Som forklart tidligere er det imidlertid usikkerhet knyttet til hvorvidt kommune Z har en komplett eierskapsmelding, da forfatteren ikke har fått tilgang til denne.

I intervjuene med de to informantene fra kommune Z – som er oppført på ROBEK-listen – kommer det fram at kommunen har begrenset administrativ kapasitet, og at dette virker å redusere politikernes evne til å holde med kontroll med kommunens selskaper.

Utvalgsmedlemmet sier kommune Z har vært «veldig preget» av å ha vært på ROBEK-listen; kun det mest nødvendige har blitt håndtert. Hun utdyper at politikere er avhengige av administrasjonen for å ha kapasitet. Politikere må før møter gjennomgå svært store saksdokumenter – ofte dokumenter på tusen sider – og går derfor ikke i dybden på det som ikke er strengt nødvendig. Imidlertid har ikke kommunen hatt tilstrekkelige midler til administrative stillinger, og administrasjonen har derfor ikke evnet å følge opp alle sakene. I intervjuet med ordføreren i kommune Z kommer det frem hvordan dette påvirker hans evne til å føre kontroll med selskapene, samt involveringen av formannskapet. Han skulle ønske møteinnkallingene til representantskapet ble behandlet i formannskapet før møtet, samt at møteprotokollene ble fremlagt for formannskapet til orientering. Slik er det imidlertid ikke i hans kommune, og han mener dette delvis har å gjøre med kommuneadministrasjonens kapasitet.

Som ordfører i en liten kommune blir man litt misunnelig på de store kommunene (latter) hvor da administrasjonen har gått gjennom hele sakslista og leverer notat til ordføreren med punkter som er viktige og ta opp og sånn. For min del må jeg lese alt selv og gjøre mine egne vurderinger, veldig sjelden jeg får innspill fra administrasjonen på selskap vi eier, veldig avhengig av jobben jeg gjør. (Informant 3)

### **5.3.3 Informantenes sammenlikninger**

Alle seks informantene fra kommune X ble spurt om å sammenlikne de tre virksomhetene – introduksjonstjenesten, Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS – og å svare på hvorvidt de stilles til ansvar ovenfor de lokale folkevalgte i ulik grad. Flere av disse fokuserer på variasjoner politikernes innsyn i og omfanget av saker om virksomhetene, og hovedinntrykket er at de folkevalgte har mer informasjon om den etatsorganiserte virksomheten enn de har om de to kommunale selskapene. Imidlertid er ikke forskjellene veldig store. Både komitémedlemmet og de to formannschaftsmedlemmene i kommune X trekker fram at de folkevalgte har mer informasjon om og bedre innsikt i introduksjonstjenesten enn i Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS: «Politikere har mye mere innsyn i den daglige virksomheten i en virksomhet som ligger innenfor kjernen eller basisorganisasjonen» (Informant 10).

Imidlertid poengterer det ene formannskapsmedlemmet at introduksjonstjenesten muligens er virksomheten i kommunens basisorganisasjon som likner mest på et KF, og at det «driver litt for seg selv», noe som er i tråd med oppfatningene til de to medlemmene i utdanningskomiteen, referert under punkt 5.3.1. Det andre formannskapsmedlemmet mener det ikke er noen forskjell i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, men at forskjellen til introduksjonstjenesten er stor. Komitelederen tror også virksomhetene stilles til ansvar i ulik grad, men sammenlikner ikke eksplisitt graden av innsikt de folkevalgte har i dem. Imidlertid poengterer hun at kommune X sine KF-er, IKS-er og AS-er – som de har mange av – rapporterer til formannskapet, men mener formannskapet har et «enormt sakstilfang» som de ikke greier å håndtere.

## **5.4 Debattfasen**

### **5.4.1 Introduksjonstjenesten**

#### *Målsetningenes tydelighet*

Både komitélederen og komitémedlemmet i kommune X mener det er gjort tydelig hvilke politiske målsetninger introduksjonstjenesten er forventet å nå. Det kommer fram at målene introduksjonstjenesten forholder seg til ligger i årsmeldingen og i økonomiplanen.

Komitémedlemmet oppfatter økonomiplanen som et godt instrument for å tydeliggjøre politiske målsetninger for introduksjonstjenesten. Imidlertid sier komitélederen at målene for introduksjonstjenesten er satt før «hennes tid», og at målene ikke har vært justert eller endret. Denne informanten har være representant i kommunestyret siden 2011 og i utdanningskomiteen siden 2015. Imidlertid fremkommer det at målsetninger kan spesifiseres ved at politikere går inn i spesifikke saker der det er mangler eller feil, etter å ha fått signaler om det fra samfunnet. Dette har skjedd i sammenheng med introduksjonstjenesten.

Komitélederen forteller at en lærer påpekte at en mindreårig som hadde fått familiegjenforening var for lite på skolen, fordi han måtte ta vare på foreldrene sine.

Introduksjonstjenesten har ansvaret for å hjelpe foreldrene og sørge for at de mottar tjenestene de har krav på, mens barna skal gå på skolen. Politikerne instruerte da introduksjonstjenesten om å ivareta dette, og satte et tydelig mål for virksomheten utenom de formelle prosessene.

### ***Arenaer for debatt***

Når det gjelder arenaer for debatt om introduksjonstjenestens måloppnåelse mellom virksomheten og politikerne er informantene noe tvetydige i svarene sine, men hovedinntrykket er at orienteringsmøtene er en arena for slik debatt. Imidlertid virker det som arenaen ikke blir brukt i særlig stor grad til å debattere måloppnåelsen til akkurat denne tjenesten.

Både komitélederen og komitémedlemmet ble spurt om det finnes en arena der representanter fra administrasjonen kan gi en forklaring på måloppnåelsen til introduksjonstjenesten, og der de folkevalgte kan stille spørsmål til de forklaringene. Medlemmet sier dette finner sted under orienteringsmøtene i utdanningskomiteen, mens komitélederen svarer at folkevalgte ikke har «bedt om» dette. Senere i intervjuet bekrefter imidlertid denne informanten at meningsutvekslinger og debatter mellom virksomheten og politikerne *i teorien* kunne ha funnet sted i komitémøtene. Begge informantene sier det er rom for å stille kritiske spørsmål til orienteringene som gis i møtene. Imidlertid fremkommer det at det ikke blir en direkte debatt mellom virksomheten og politikerne, men at politikerne stiller kritiske spørsmål, får svar og noterer dette. Etterpå kan det tas videre som en sak. Komitémedlemmet sier det har vært orientering fra introduksjonstjenesten én gang i løpet av de siste tre årene, og at tjenesten slik sett skiller seg fra grunnskole og barnehage, som det gis orienteringer om «hele tiden».

## **5.4.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS**

### ***Målsetningenes tydelighet***

Det kommer frem i intervjuene at eierskapsmeldinger og selskapsspesifikke eierstrategier er viktige for å kommunisere politiske målsetninger til selskapene, men informantene har delte oppfatninger om hvor tydelige målsetningene er. De to formannskapsmedlemmene, ordføreren og den administrativt ansatte i kommune X ble spurt om det er gjort tydelig for Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS hvilke politiske målsetninger selskapene er forventet å nå, samt om hvordan målsetningene kommuniseres til selskapene. Både ordføreren og den administrativt ansatte mener målsetningene er tydelige, og begge trekker fram den nettbaserte eierportalen – kommunens eierskapsmelding – og de selskapsspesifikke eierstrategiene i dette henseendet. Den administrativt ansatte mener kommunen har en enkel eierstrategi som gjør målsetningene forståelige for selskapene. Denne suppleres med selskapsspesifikke eierstrategier. Informanten uttrykker at disse dokumentene tydeliggjør målsetninger ovenfor virksomhetene:

(...) tilbake til det du spør om, hvor er ting tydelig, da får du først eierpolitikken som sier en del, så får du eierstrategien, som vedtas politisk av bystyret, så blir den formidla til selskapet, i dette tilfelle Avfallshåndtering AS da, og da er det en forventning om at Avfallshåndtering AS som selskap lager en selskapsstrategi som bygger da på de føringer som ligger i eierpolitikken og eierstrategien. (Informant 2)

Det fremgår også av den selskapsesifikke eierstrategien til Avfallshåndtering AS at selskapets styre må prioritere sine satsningsområder og tilpasse ambisjonene sine etter eierens «overordnede føringer» i eierstrategien.

Det ene formannskapsmedlemmet uttrykker imidlertid at hun ikke er veldig sikker på hvor tydelig de folkevalgte kommuniserer målsetninger ovenfor selskapene: «(...) det som ofte skjer er jo at vi får noen målsetninger fra den bedriften, også ser vi litt på det, stemmer dette med sånn vi vil ha det? Ja, det tar vi» (Informant 7). Hun opplyser om at slik behandling av mål finner sted i eiermøtene med formannskapet, men det gjøres ikke formelle vedtak. Selskapet legger fram tallene fra forrige år, hvilke mål de har, og målene for neste år, og så «applauderer» formannskapet til dette. Informanten forteller også det legges fram egne saker til behandling i formannskapet – og i noen tilfeller i kommunestyret – ved avvik, underskudd eller klager, og disse kan inkludere målsetninger. Imidlertid opplever informanten at hvis ting fungerer på en god måte, og selskapet har avkastning, så blander ikke politikerne seg inn i særlig grad. Det andre formannskapsmedlemmet svarer ikke direkte på spørsmålet om hvor tydelige de politiske målsetningene til selskapene er, men trekker fram den politiske behandlingen av økonomiplan, handlingsplan og årsbudsjett for hele kommunens virksomhet, og at det i disse dokumentene ligger «noen føringer».

De folkevalgte informantene fra kommune Y og Z ble også spurt om det er gjort tydelig ovenfor Legevakt IKS hvilke politiske målsetninger selskapet er forventet å nå, og hovedinntrykket fra disse intervjuene er at målsetningene til legevakten ikke er veldig tydelige. Ordføreren i kommune Y trekker fram problematikk knyttet til såkalte KAD-plasser (Kommunale akutte døgnplasser). Flere av de andre informantene tok også opp denne problematikken i intervjuet, og det kommer frem at kommunene i tilknytning til samhandlingsreformen skulle opprette akutt-plasser. Noen kommuner valgte å plassere disse



på legevakten. Imidlertid fikk legevakten for store lokaler og redusert inntektst grunnlag på grunn av reduksjoner i antall KAD-plasser<sup>13</sup>. Ordføreren forteller:

(...) og jeg snakket om KAD-plassene og dimensjonere en legevakt ut på et eller annet tidspunkt, sånn vil vi ha det. Også trekker vi tilbake også sitter de med for store lokaler og i tillegg blitt tatt bort noe av inntektst grunnlaget, jeg er ikke så sikker på hvor tydelige vi alltid er. (Informant 4)

Utvalgsmedlemmet fra kommune Y er usikker på om kommunen har satt noe konkret politisk mål for legevakten, og mener dette ikke har vært revidert i den tiden han har «vært inne». Han poengterer imidlertid at ordføreren kan ha formidlet noe «på sine vegne». Som svar på spørsmålet om det er gjort tydelig for ledelsen av Legevakt IKS hvilke politiske målsetninger selskapet er forventet å nå sier ordføreren i kommune Z at han ikke husker detaljene, men sier at målsetninger i stor grad kommuniseres til legevaktens styre og daglige leder i representantskapsmøtene. Utvalgsmedlemmet fra kommune Z forteller at de ikke har laget noen målsetninger, men sier kommunene kollektivt har stilt krav om at legevakten må finne løsninger på økonomisk overforbruk, samt lange køer og ventetider på telefon.

#### ***Arenaer for debatt i kommune X: eiermøter med formannskapet***

Ordføreren, den administrativt ansatte og de to formannskapsmedlemmet i kommune X ble spurt om det finnes arenaer der ledelsen av henholdsvis Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS kan gi en forklaring på resultatene til selskapet, og der folkevalgte kan stille spørsmål. Alle trekker fram eiermøtene med formannskapet som en slik arena. Det ene formannskapsmedlemmet opplever imidlertid ikke at det blir en debatt om måloppnåelse mellom virksomheten og politikerne i disse eiermøtene. Hun legger til at det gjerne kan være oppfølgingsspørsmål til svarene som gis, men det diskuteres ikke «om det er bra eller dårlig». Spørsmålene er mer fakta-baserte. Heller ikke den administrativt ansatte mener eiermøtene er en arena for *debatt* om måloppnåelsen til Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, altså en diskusjon om selskapenes forklaringer holder, sett opp mot mål og resultater. Informanten mener den rette arenaen for denne diskusjonen er representantskapsmøtet eller generalforsamlingen til selskapene, på grunn av hvordan styringssystemet er bygget opp. Han

---

<sup>13</sup> Det ene formannskapsmedlemmet i kommune X mente at det var selskapsstyret som hadde vært «litt optimistiske» i sitt anslag av antall KAD-plasser som skulle lokaliseres ved legevakten, og at legevakten dermed fikk for store lokaler etter flytting.

mener det også er en annen grunn til at slike diskusjoner om Legevakt IKS ikke bør finne sted i eiermøter med formannskapet til kommune X – kun én av de fem eierne er til stede. Derfor blir representantskapsmøtet den riktige arenaen for diskusjoner, fordi alle eierkommunene er tilstede der:

Slik at det kan jo heller ikke være sånn at formannskapet i kommune X mener veldig spesifikke ting om at nå må legevakta gjøre sånn og sånn og sånn, fordi det er jo fire andre eierkommuner som ikke er tilstede der. (Informant 2)

Ordføreren i kommune X mener eiermøtene i formannskapet med Avfallshåndtering AS i utgangspunktet fungerer veldig bra som arena for debatt om måloppnåelse, men poengterer at eierne sitter med «et stort smil om munnen» i møtet, fordi Avfallshåndtering AS leverer gode resultater. På liknende vis uttrykker et av formannschaftsmedlemmene at det er «mye færre» spørsmål når Avfallshåndtering AS presenterer enn når for eksempel en saksbehandler presenterer et byggeprosjekt for formannskapet. Informanten trekker dette fram som et tegn på at selskapet driver bra.

#### ***Arenaer for debatt i kommune Y: eiermøter i kommunestyret***

Det fremkommer i intervjuene med informantene fra kommune Y at møter i kommunestyret er en arena der ledelsen av legevakten kan forklare resultatene og måloppnåelsen til selskapet, og der folkevalgte i kommune Y kan stille spørsmål til forklaringene. Det kommer frem at selskapene får 20 til 30 minutter til rådighet i kommunestyremøtet, der de folkevalgte kan stille spørsmål, og ordføreren understreker at dette gjøres. Han sier daglig leder i legevakten møtte i kommunestyret i fjor, og at de folkevalgte da kunne stille spørsmål både om økonomi, drift og virksomhetsmodellen. Imidlertid sier utvalgsmedlemmet fra kommunen at legevakten ikke har møtt i kommunestyret i den perioden han har vært representant, og dette er siden 2015.

#### ***Representantskapet som arena for debatt***

Utvalgslederen fra kommune Z ble også stilt spørsmål om det finnes arenaer der ledelsen av legevakten kan forklare resultater og måloppnåelsen sin, og der folkevalgte fra kommune Z kan stille spørsmål til resultatene. Denne informanten gav imidlertid ikke noe klart svar; hun svarte at det primært er ordfører som representerer kommunen, «så det kommer vel inn der», og siktet til representantskapsmøtene. Det er i disse møtene hun tror debatter finner sted.

Imidlertid legger hun til at det i liten grad meldes tilbake om hva som har foregått. Ordføreren i kommune Z sier det er mulig å stille kritiske spørsmål og kreve svar i representantskapsmøtene, og at det er der styret og administrasjonen i legevakten stilles til ansvar. Videre synes han representantskapsmøtene fungerer svært bra som arena for debatt mellom selskapsledelsen og eierrepresentantene. Også ordføreren i kommune Y synes representantskapsmøtene har vært verdifulle i dette henseendet. Imidlertid sier ordføreren i kommune Z følgende:

(...) men vi blir jo da et mellomledd til de bakenforliggende kommunestyrene våre, hvor det nok er ulik grad av hvor stor informasjon som flyter videre (...) for oss personlig kan vi oppleve at vi har demokratisk kontroll. Men det oppleves kanskje mest demokratisk for ordførerne, men ikke for de andre. (Informant 3)

## **5.5 Sanksjonsfasen**

### **5.5.1 Introduksjonstjenesten**

#### ***Sanksjonsbruk***

Det fremkommer av intervjuene at politikerne i kommune X ikke har direkte sanksjonsmuligheter ovenfor introduksjonstjenesten, hvis denne virksomheten ikke drifter i tråd med politiske vedtak. Som nevnt kommer det fram at utdanningskomiteen i kommune X gikk direkte inn i en enkeltsak som omhandlet en enslig mindreårig gutt med familiegjenforening, og gav instruksjoner. Introduksjonstjenesten har ansvaret for å hjelpe foreldrene og sørge for at de mottar tjenestene de har krav på, mens barna skal gå på skolen. Komitelederen sier: «(...) dette hadde introduksjonstjenesten veldig liten lyst til, da hadde vi tre eller fire runder og til slutt så instruerte vi de. Og sa bare: Vet du hva? Dette skal dere gjøre!» (Informant 5). Imidlertid oppklarer denne informanten at det ikke var introduksjonstjenesten som ble instruert, men utdanningsdirektøren. Komiteen har ingen mulighet til å sanksjonere introduksjonstjenesten direkte. Komitelederen forteller at politikerne i prinsippet ikke kjenner organisasjonen under kommunaldirektøren, og at det er han eller henne de forholder seg til.

Det kommer frem at kommunaldirektøren både kan instrueres og avsettes, men at dette sjeldent skjer. På spørsmål om hvilke sanksjonsmuligheter de folkevalgte har ovenfor utdanningsdirektøren svarer komitélederen at å gi «signaler om misnøye» er den eneste. Imidlertid sier informanten at dette ikke har vært gjort, da direktørene har vært svært dyktige.

Dette overensstemmer ikke helt med den samme informantens beskrivelse av hendelsen med den enslige mindreårige, der de folkevalgte signaliserte misnøye, og instruerte utdanningsdirektøren om å rydde opp. Informanten gjentar flere ganger at utdanningsdirektøren da ble «rød på øra». Imidlertid var dette en enkelthendelse, så det virker som instruksjoner av utdanningsdirektøren sjeldent forekommer. Det samme kan sies om avsetninger av kommunaldirektører. Det ene formannskapsmedlemmet i kommune X sier at han i sin fartstid som lokalpolitiker har opplevd at én kommunaldirektør har fått sparken, på 1990-tallet. Dette skjedde ved at politikerne gikk sammen til rådmannen, og sa at hvis ikke den aktuelle kommunaldirektøren gikk, så må måtte rådmannen selv gå.

### ***Sanksjonsmuligheter ovenfor rådmannen***

Hovedinntrykket fra intervjuene er at også rådmannen *kan* bli pålagt sanksjoner på bakgrunn av manglende måloppnåelser i virksomheter i basisorganisasjonen, inkludert introduksjonstjenesten. Imidlertid virker det som terskelen for dette er høy, og at beslutninger om eventuelle sanksjoner mot rådmannen ikke fattes av politiske organer.

Medlemmet av utdanningskomiteen i kommune X opplyser om at rådmannen har årlige medarbeidersamtaler med ordføreren og to-tre andre folkevalgte, og tenker at rådmannen sikkert får «høre det» i disse møtene. Han vet imidlertid ikke om den type konsekvenser for rådmannen har funnet sted i tilknytning til introduksjonstjenestens drift. Imidlertid kommer det fram at rådmenn i kommunen har blitt pålagt sanksjoner i andre sammenhenger.

Komitélederen forteller at rådmannens avgang ble diskutert etter en alvorlig korrupsjonssak i kommunens basisorganisasjon: «(...) Nei, igjen ble det politisk drakamp hvor det endte med det politiske flertallet var tydelige på at ja, vi kan be rådmannen om å gå, han fikk heller rydde opp. (...) da hang rådmann rådmann i tynt vær (...)» (informant 5). Imidlertid mener informanten at rådmannen sannsynligvis ikke ville kommet «i tynt vær» på grunn av en hendelse tilknyttet introduksjonstjenesten, og at det i så fall ville skyldtes «svære greier». Et av formannskapsmedlemmene i kommune X husker at det har blitt avsatt en rådmann i kommunen som man ikke var særlig fornøyd med, men dette ble ikke vedtatt av et politisk organ. Det skjedde ved at ordføreren og noen av gruppelederne gikk til rådmannen og uttrykte at det var på tide vedkommende tiltrådte en annen stilling. Politikerne tilbød rådmannen å pensjonere seg noen få år etter, og å få en stilling som spesialrådgiver, noe rådmannen valgte. Informanten forteller:

I politikken, i alle fall i lokalpolitikken som jeg kjenner det, så er det veldig sjelden du får en diskusjon i kommunestyret om å avsette, eller ikke sant, enten det er en direktør, det er en rådmann, eller det er et styre i et AS. (Informant 10)

### **5.5.2 Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS**

Informantene som ble spurt om sanksjonsbruk ovenfor Avfallshåndtering AS – den administrasjonsansatte, ordføreren og et av formannskapsmedlemmene i kommune X – er samstemte i at det ikke er brukt sanksjoner mot dette selskapet. Informantene ble spurt om de husket om en rekke ulike typer sanksjoner – slik som å avsette styreleder, styremedlemmer eller hele styret, eller true med å ikke godkjenne regnskap og årsberetning – tidligere var blitt brukt mot dette selskapet, men ingen kan huske at dette har skjedd. To av informantene trekker i denne sammenheng fram at Avfallshåndtering AS er «veldig positivt» eller «veldrevet». Imidlertid fremkommer det i sammenheng med spørsmål tilknyttet interessekonflikter mellom folkevalgte, og Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS, at sistnevnte selskap på et tidspunkt ble pålagt krav om tiltak mot luktproblematikk på selskapets anlegg. Dette forklares nærmere under punkt 5.6.

Det samme spørsmålet om legevakten ble stilt disse tre informantene, samt det siste formannskapsmedlemmet i kommune X, og alle informantene fra kommune Y og Z. Hovedinntrykket er at det har blitt brukt sanksjoner mot Legevakt IKS, men at det ikke har vært offentlig oppmerksomhet rundt sanksjonsbruken. Videre fremkommer det at sanksjonsbruken ikke er blitt behandlet politisk, men heller er blitt initiert av et knippe politikere og/eller håndtert administrativt.

Ordførerne i kommune X, Y og Z opplyser alle om at representantskapet i Legevakt IKS på et tidspunkt skiftet ut styrelederen i selskapet, fordi det ikke hadde nådd økonomiske mål. Ordføreren i kommune X ser på utskiftningen av styrelederen som en sanksjon mot selskapet, men opplyser om at saken ikke fikk offentlig oppmerksomhet. Den administrativt ansatte i kommune X uttrykker imidlertid at han ikke ser på utskiftningen av styrelederen i legevakten som en sanksjon:

Det har mere vært en sånn helhetsvurdering, at vi ser at selskapet har utfordringer, vi ser at med legevakta, her bør vi kanskje ha litt nytt og friskt blod inn i styret, og se selskapet litt med nye øyne, mere det. (Informant 2)

Han sier at kommunen har skiftet ut styreleder og styremedlemmer i ulike selskaper, fordi de har gått i minus og driftet dårlig, men at avsettingene ikke har skjedd på dagen, som en «breaking news affære». Det har i stedet vært gjort som del av de årlige valgene til selskapsstyrene.

De to formannskapsmedlemmene i kommune X vektlegger også «uoffisielle» aspekter ved sanksjonsbruken mot Legevakt IKS. Én av dem forteller at det i legevakten har «forsvunnet» både styreledere og daglige ledere, men hun mener de har skjønt at de må trekke seg. For eksempel har noen daglige ledere ved legevakten handlet utover sine myndigheter, men har selv trukket seg når det har blitt «mye nok». Dette har da skjedd før en eventuell avsettelse er blitt diskutert politisk; sakene har i større grad har vært mediesaker. Sakene er blitt håndtert administrativt – ikke politisk – og dette gjelder også for utskiftingen av styrelederen i legevakten. Informanten forteller at i sakene hun kan huske er politikerne blitt orientert om avgjørelsen i etterkant. Det andre formannskapsmedlemmet har liknende oppfatninger. På spørsmål om noen av sanksjonsmulighetene intervjueren leste opp har blitt benyttet mot Legevakt IKS, svarer han «både ja og nei», og at det ikke *offisielt* er blitt benyttet sanksjoner. Informanten kan ikke huske klart at en styreleder i selskapet har blitt skiftet ut, men erindret tydelig at daglige ledere i selskapet har blitt bedt om å fratruke seg. Han understreker: «Men altså det som er hovedbeskjeden til deg er at som regel så løser man dette uten at det blir en sak i bystyret. Det løses på bakrommet og i dialog» (Informant 10).

Formannskapsmedlemmet mener helt klart at det likevel er å betrakte som sanksjoner. På spørsmål om det fortsatt kan sies å være sanksjoner fra *politisk* hold svarer informanten hverken ja eller nei, men uttrykker at det er en «måte du jobber på politisk». Han utdyper at «bakrommet» kan være uformelle samtaler på rådhuset mellom ulike gruppeledere, som deretter tar «en prat» med rådmannen sammen med ordføreren, eller samtaler på en kafé eller pub i byen. Informanten mener en avsetting av styrelederen i legevakten sannsynligvis ville skjedd ved at noen tok kontakt med sine gruppeledere. Dette ville kanskje skjedd på initiativ fra fraksjonslederen i helsekomiteen, og det ville deretter blitt diskutert med rådmannen. Utvalgsmedlemmene fra kommune Y og Z hadde ikke hørt om sanksjonsbruk mot Legevakt IKS.

## 5.6 Betydningen av fristilling

### *Avstand til politisk nivå*

Alle de seks informantene fra kommune X – fem folkevalgte og én administrasjonsansatt med særlig kunnskap om kommunens eierstyring – ble som nevnt bedt om å sammenlikne graden de tre kommunale virksomhetene stilles til ansvar ovenfor folkevalgte. I sin sammenlikning uttrykker halvparten av disse eksplisitt at folkevalgte har mer informasjon om og bedre innsikt i introduksjonstjenesten enn i Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, redegjort for under punkt 5.3.3. Disse informantene vektlegger i denne sammenhengen at introduksjonstjenesten oppfattes som nærere politikerne, og at avstanden til selskapene er større:

(..) de kommunale virksomhetene som er i, normalt under kommunen, det virker som at vi politikere har en viss oversikt og kontroll på det, og det er jo riktig, og det som er litt utenfor, jo mer utenfor, jo mindre har vi kontroll på. (Informant 6)

Også den administrativt ansatte informanten trekker fram ulikheter hva gjelder avstand til det politiske nivået i kommunen, i sin sammenlikning av kommunene<sup>14</sup>. Han vektlegger at selskapene styres på «en armlengdes avstand», mens politikerne er «tettere på», og har mer direkte styring med introduksjonstjenesten. Imidlertid uttrykker informanten at politikerne fortsatt kan stille selskapene til ansvar gjennom gode systemer for eierstyring, der kommunal eierskapspolitikk, selskapsspesifikke eierstrategier, selskapsstrategier, styrevalg og eiermøter er viktige komponenter.

### *Virksomhetenes handlefrihet*

Flere informanter ble stilt spørsmål om virksomhetenes relative handlefrihet, og oppfatningene er svært delte. Medlemmet i utdanningskomiteen i kommune X mener Avfallshåndtering AS har mer handlefrihet i sin daglige drift enn introduksjonstjenesten, og at forskjellen i denne handlefrihet kan påvirke i hvilken grad virksomhetene blir ansvarliggjort ovenfor folkevalgte. Han utdyper ved å forklare linjen opp fra introduksjonstjenesten til kommunestyrene og komiteene, der virksomhetslederen, kommunaldirektøren og rådmannen

---

<sup>14</sup> Informanten plasserer imidlertid ikke virksomhetene eksplisitt i forhold til hverandre hva gjelder grad av ansvarliggjøring.

inngår: «(...) for å gjøre ting litt enklere, altså introduksjonstjenesten blir mye, mye mer passa på enn foretaket<sup>15</sup> blir» (Informant 6).

På samme vis oppfatter det ene formannskapsmedlemmet i kommune X at Avfallshåndtering AS er den av virksomhetene med størst frihet i sin daglig drift. Imidlertid understreker hun at dette ikke nødvendigvis skyldes hvordan selskapene er organisert, men at Avfallshåndtering AS ses på som en «suksessbedrift». Politikerne gir dette selskapet mer frihet og tillitt enn de gir Legevakt IKS, som de må passe på at ikke «roter det til» på nytt. Hun trekker også frem dette poenget for å begrunne sin oppfatning om at den indirekte styringen av selskapene gjennom generalforsamling/representantskap ikke påvirker i hvilken grad de stilles til ansvar ovenfor folkevalgte.

Sånn at det har ikke så mye med organisasjon eller driftsform eller styreform, det har mer med omdømme, kanskje? Og hva man tenker og tror, om de lykkes eller driver og tuller med mye rart. Ja, jeg tenker at omdømme kommer inn her. (Informant 7)

Lederen av utdanningskomiteen i kommune X, tror imidlertid ikke introduksjonstjenesten – innenfor sine budsjettammer – har mindre handlefrihet enn Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Hun mener også at de folkevalgtes styring av introduksjonstjenesten er *mindre* «hands on» og *mye mindre* direkte enn styringen av Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS. Hun sier: «(...) de putter på sitt. Så lenge vi ikke hører noe går det bra (...)» (Informant 5). Imidlertid sier informanten senere at hun nesten ikke har hørt om Avfallshåndtering AS i sitt politiske arbeid, noe som indikerer en tvetydighet i svaret hennes. Dette kan være et resultat av at spørsmålet hun ble stilt målte mer enn én dimensjon («doble spørsmål») <sup>16</sup>. Informanten opplever at introduksjonstjenesten leverer gode resultater, og at det derfor er «lite fokus» på denne virksomheten. Politikerne er «mye mer på ballen» når det gjelder legevakten, da det har vært mye «støy» knyttet til denne tjenesten. Hun understreker imidlertid at politikerne kommer på banen hvis introduksjonstjenesten ikke greier å håndtere de økonomiske rammene.

---

<sup>15</sup> Med «foretak» referer komitémedlemmet til Avfallshåndtering AS.

<sup>16</sup> Spørsmålet lød: *Oppfatter du at de folkevalgte sin styring av introduksjonstjenesten er mer direkte enn styringen av legevakten og Avfallshåndtering AS?*



Også ordføreren i kommune X mener introduksjonstjenesten har *mer* frihet enn Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, men i sitt resonnement fokuserer han på relasjonene innad i *organisasjonene*, ikke relasjonen mellom folkevalgnivået og virksomhetene. Han sier at styrene i legevakten og Avfallshåndtering AS har mye tettere oppfølging av selskapene, enn kommunaldirektøren har av introduksjonstjenesten. Videre mener ordføreren at introduksjonstjenesten stilles til ansvar i en annen grad enn de to selskapene, og trekker også i sin begrunnelse for dette fram forholdet mellom kommunaldirektøren og underliggende enheter, samt dynamikken mellom daglig leder og styret i et selskap. Han mener sistnevnte er «bedre», fordi en kommunaldirektør har mange enheter under seg i organisasjonen. Også et av formannskapsmedlemmene i kommune X oppfatter at rådmannen kan oppleves «fjern» for ansatte lenger ned i kommuneorganisasjonen, og vektlegger at ansatte i Legevakt IKS eller Avfallshåndtering AS kun trenger å forholde seg til daglig leder, eller av og til styret.

### ***Motstridende interesser/mål***

Hovedinntrykket fra intervjuene er at virksomhetene og de folkevalgte har interesser som overensstemmer. Imidlertid kommer det også frem at det kan forekomme motstridende interesser, men at dette virker å styrke ansvarliggjøringen av virksomheten, snarere enn å svekke den.

Tre av informantene fra kommune X – formannskapsmedlemmene og den administrativt ansatte – ble spurt om de oppfatter at ledelsen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS, og de folkevalgte i kommunen, har motstridende interesser. Ingen av formannskapsmedlemmene opplever at dette er tilfellet. Den administrativt ansatte uttrykker imidlertid at styret og daglig leder av selskaper og de kommunale eierne *kan* ha motstridende interesser, for eksempel uenigheter mellom Legevakt IKS og kommunen om kutt i driftsbudsjettet. Styret og daglig leder av legevakten kan uttrykke at selskapet ikke vil klare å opprettholde legevakttilbudet ved kutt i selskapsbudsjettene. Videre nevner informanten at det tidligere var et stort problem at beboerne rundt anlegget til Avfallshåndtering AS var plaget med lukt. Beboerne uttrykte sin frustrasjon over dette til politikerne, som har en ombudsrolle, og det ble da fremmet nokså sterke krav om at selskapet måtte iverksette tiltak. Selskapet satte da inn flere tiltak, og i dag er ikke luktproblematikken noen stor utfordring. Informanten uttrykker imidlertid:

Men det er en typisk sånn der hvor selskapet kan ha interesse av at vi ikke kan gjøre noe mer enn høyst nødvendig fordi det krever sånn og sånn, altså de har mye innsikt i hva

som kreves, opp imot kommunens rolle som å ivareta innbyggerne og den helsedimensjonen knyttet til luft. (Informant 2)

Informanten bekrefter at konflikten rundt lukt fra anlegget påvirket ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS, og utdyper at luktproblematikken ble mye diskutert politisk. Det ble stor oppmerksomhet rundt selskapets drift og ivaretagelse av miljødimensjonen, og informanten tror dette har bidratt til å gjøre selskapet enda mer oppmerksom på å forhindre lukt fra anlegget.

### **5.7 Legevakt IKS – betydningen av flere eiere og «kjøttvekt»**

Flere informanter gir uttrykk for at *medeierskapet* i Legevakt IKS – altså samarbeidet mellom kommunene – også har en innvirkning på ansvarliggjøringen av dette selskapet ovenfor de folkevalgte. Den administrativt ansatte informanten fra kommune X bemerker en forskjell mellom Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS:

Forskjellen for oss er at vi står i mye større grad fritt til å definere rammene for Avfallshåndtering AS selv, med utgangspunkt i kommune X sine behov, mens i Legevakt IKS er vi jo bare en av flere kommunale eiere, som gjør at legevakta også må ivareta i større grad andre kommuners behov. (Informant 2)

Også flere andre informanter har liknende oppfatninger. Det ene formannskapsmedlemmet i kommune X har erfart at hver av eierkommune i et IKS vil ha mindre kontroll, jo flere eierkommuner det er. Utvalgsmedlemmet i kommune Y sier det kan være knyttet usikkerhet til hvilken kommune som skal «ta tak» i problemstillinger når det er flere eiere, men understreker at han ikke kjenner til spesifikke tilfeller. På samme måte uttrykker komitémedlemmet i kommune X at det må være krevende for en interkommunal legevakt å forholde seg til flere forskjellige kommunestyre. Ordføreren i kommune Y sier det er enklere å fatte beslutninger knyttet til driften når det bare er én eier av legevakten. Videre mener ordføreren i kommune Z at det «jevne» kommunestyremedlemmet kanskje ikke opplever å ha samme grad av ansvar for og innflytelse over legevakten, fordi flere kommuner samarbeider om den. Han oppfatter at styringen med selskapet blir svært indirekte når det svarer til flere kommunestyre, da det er representantskapet som styrer administrasjonen i selskapet. I sammenheng med kommunesammenslåingen, og tilknyttede avviklinger av IKS-er, sier han:

(...) jeg ser jo frem til å bli en del av en større kommune blant annet for å få bukt med en del av de problemstillingene her. For da får man direkte ansvarliggjort kommunestyret og kommunestyret kan styre, for det gjør man egentlig ikke nå, synes jeg. (Informant 3)

Lederen av utdanningskomiteen i kommune X virker å ha liknende oppfatninger, men er noe tvetydig i sine uttalelser. Hun ble spurt om hun tror det faktisk at rådmannen og utdanningsdirektøren står ansvarlig ovenfor ett kommunestyre — mens ledelsen av Legevakt IKS står ansvarlig ovenfor fem — påvirker graden introduksjonstjenesten og legevakten blir ansvarliggjort ovenfor folkevalgte i kommune X. Informanten tror ikke organisasjonsform har så stor innvirkning, og utdyper at helsekomiteen kan be Legevakt IKS om orienteringer og svar knyttet til «de oppslagene som kommer». Hun legger også til at styret i selskapet kan få «noen meldinger ved behov». Imidlertid mener hun at variasjonene mellom introduksjonstjenesten og legevakten – hva gjelder antall kommunestyrer de svarer til – påvirker den politiske *kontrollen* med virksomhetene. I begrunnelsen legger hun vekt på at politikerne må styre IKS-et indirekte gjennom selskapsstyret, og at det er «mye kortere vei» til introduksjonstjenesten.

Flere av informantene ble spurt om kommunenes eierandeler i IKS-er, og hvorvidt størrelsen på disse har innvirkning på eiernes kontroll med selskapet. Informantenes oppfatninger er delte. Lederen av det faste helseutvalget i kommune Z og det ene formannskapsmedlemmet i kommune X tror begge det er vanskeligere for eierkommuner med lav eierandel å ha kontroll. «(...) altså det har noe med kjøttvekt å gjøre, og det har noe med antall å gjøre» (Informant 10). Også ordføreren i kommune Z er av samme oppfatning, men setter problemstillingen i sammenheng med eiernes ulike ressursnivå. Han forteller at kommune X gjerne er «majoritetseier» i en del av selskapene som kommune Z er medeier i, og at førstnevnte kommune har ressurser og kan drive oppfølging i en «helt annen skala» enn sistnevnte kommune kan. På spørsmål om kommune Z har vanskeligere for å drive kontroll med Legevakt IKS – på grunn av kommunens lave eierandel i selskapet<sup>17</sup> – svarer ordføreren:

---

<sup>17</sup> Kommune Z sin eierandel er 5 prosent.

(...) det er grenser for hvor selvstendig den kontrollen er. Som et resultat av at vi i stor grad lener oss på kommune X gjør jobben, også stoler man kanskje i stor grad på de vurderingene og den kontrollen som skjer derfra. (Informant 3)

Informantene fra kommune Y er imidlertid ikke av samme oppfatning som de ovennevnte, men svarene deres er noe tvetydige. Ordføreren tror ikke det er vanskeligere for eierkommuner med en lavere eierandel å holde kontroll med Legevakt IKS, men understreker at eierkommunenes bruk av legevakten også varierer. Han mener de store kommunene er «mere berørt» og at en liten kommune – som kommune Z – ikke har det samme behovet for legevakt. Dette overensstemmer imidlertid ikke med uttalelser han gir senere i intervjuet. Han mener det er nødvendig å organisere enkelte virksomheter som IKS-er – og at det ikke er «formålsberettiget» å ha disse i kommunens basisorganisasjon – men legger til at dette gjelder dersom partene er store og likeverdige. Utvalgsmedlemmet mener på sin side at det i utgangspunktet ikke er vanskeligere å holde kontroll fordi kommune Y har en «aktiv» ordfører. Han besvarer altså spørsmålet med sin egen kommune som utgangspunkt. Ordføreren beskriver imidlertid kommune Y som én av de «dominerende» kommunene i legevakt IKS<sup>18</sup>, og det kan dermed tenkes at begge informantenes svar er farget av dette.

## 5.8 Betydningen av tjenesteområde

Fem av informantene ble spurt om de trodde en virksomhet sitt tjenesteområde påvirker i hvilken grad den stilles til ansvar ovenfor folkevalgte, og fire av disse svarer uforbeholdent ja. Flere av dem utdyper ved å trekke frem at noen tjenesteområder får større oppmerksomhet enn andre.

Noen type fagområder har en stor grad av offentlig interesse, oppmerksomhet. Mens andre ting bryr folk seg om først hvis det går virkelig gærent. (...) oppmerksomhet, hvor mye saker det er, det er helt avhengig av hvor langt fram i panna det er hos politikere, og hvor langt fram i panna det er hos politikere er avhengig av hvor mye media og hvor mye vanlig folk er interessert i det. (Informant 10)

Ett av medlemmene i utdanningskomiteen i kommune X oppfatter for eksempel at komitépolitikere er mer opptatt grunnskole og barnehage, og mindre opptatt av tjenester som

---

<sup>18</sup> Kommune Y sin eierandel er 18 prosent.

tilbys voksne, slik som introduksjonstjenesten. Informanten tror dette kan være én av årsakene til at denne tjenesten er «litt gjemt». Den administrativt ansatte i kommune X svarer imidlertid «både ja og nei» på spørsmålet; han er klar på at all virksomhet i kommunen følges opp. Imidlertid understreker også han at noen virksomheter får større oppmerksomhet politisk enn andre. Informanten mener dette har å gjøre med at innbyggerne berøres mer direkte av noen tjenester, og at politikerne har en ombudsrolle ovenfor innbyggerne. Han trekker frem tjenester som barnehage, barnevern, skole, pleie – og omsorg og helsetjenester, inkludert legevakten.

## 6 Drøfting

### 6.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes og analyseres resultatene fra den empiriske undersøkelsen opp mot det teoretiske rammeverket. Først vil funnene kort oppsummeres. Videre vil funnene utdypes ved at graden introduksjonstjenesten, Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte vurderes og diskuteres. Hver av de tre fasene i ansvarliggjøringen av virksomhetene – informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen – vil drøftes i denne sammenheng. Resultatene fra undersøkelsen vil i drøftingen ses opp mot operasjonaliseringene av de tre fasene som indikatorer for den avhengige variabelen, formulert under punkt 3.6. Deretter vil funnene knyttet til hver av de tre virksomhetene oppsummeres, og settes opp mot de teoretiske forventningene og hypotesene som ble utledet under punkt 3.8. Gjennom hele drøftingen vil undersøkelsens overordnede problemstilling, samt de to underliggende forskningsspørsmålene, besvares. Under punkt 6.4 vil det imidlertid også – på bakgrunn av resultatene – diskuteres alternative forklaringer på variasjonene i graden virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte.

### 6.2 Organiseringsformenes forklaringskraft

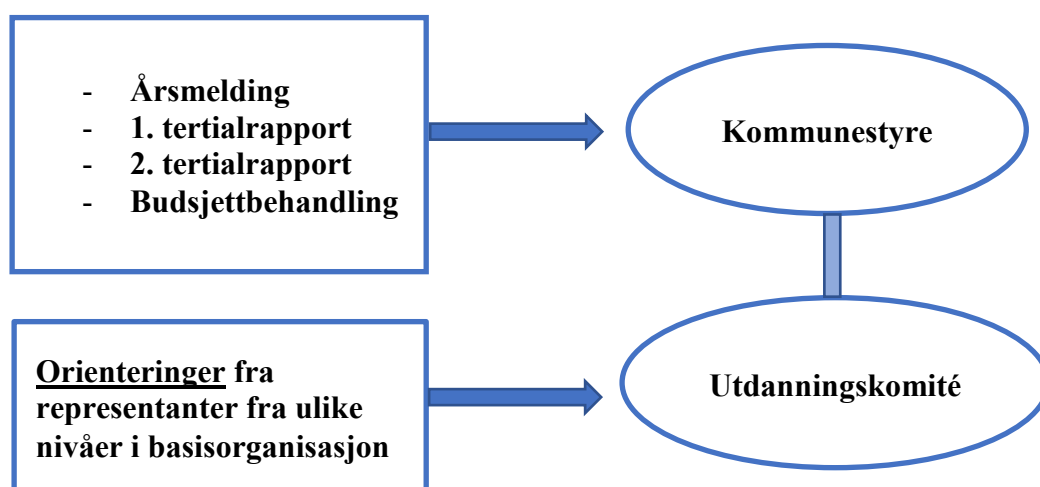
#### 6.2.1 Forklaringskraften er svakere enn forventet

Hovedinntrykket fra resultatene av den empiriske undersøkelsen er annerledes enn forventet. Måten de tre virksomhetene er organisert på virker å ha en viss påvirkning på graden virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte, men påvirkningen er ikke like sterk som forventet. Den demokratiske ansvarliggjøringen av virksomhetene kan sies å variere noe mellom introduksjonstjenesten på den siden, og de to kommunale selskapene på den andre. Dette fordi informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av førstnevnte virksomhet er «bedre» enn i selskapene. Imidlertid er ikke forskjellen så stor som forventet. Informasjonsfasen tilknyttet introduksjonstjenesten har også betydelige svakheter, og alle tre virksomhetene har svake debatt- og sanksjonsfaser. Ansvarliggjøringen av Legevakt IKS kan heller ikke sies å være ytterligere svekket, slik det forelå en teoretisk forventning om. IKS-et har en *noe* svakere debattfase enn de to andre virksomhetene – og dette virker å skyldes at flere kommuner inngår som eiere – men den helhetlige ansvarliggjøringen av selskapet kan ikke sies å være betydelig svakere enn AS-et.

## 6.2.2 Informasjonsfasen

Slik det fremkommer under punkt 3.6.2 innebærer en «god» informasjonsfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten at lokale folkevalgte mottar tilstrekkelig informasjon om virksomhetens resultater. Dette kan også fremkomme gjennom funn fra forvaltningsrevisjon av virksomhetens drift, initiert av kontrollutvalget. Resultatene viser at folkevalgte organer mottar informasjon om resultatene til introduksjonstjenesten fire ganger i året, i form av tre rapporter og gjennom arbeidet med årsbudsjettet. Videre virker rapporteringene å fungere godt i dette henseendet. Imidlertid viser resultatene at forvaltningsrevisjon initiert av kontrollutvalget ikke er en viktig kilde til informasjon om introduksjonstjenesten. Funnene viser også at folkevalgte kan motta informasjon om introduksjonstjenestens resultater i orienteringsmøtene i utdanningskomiteen. Det fremkommer at det er lederen av eller ansatte ved tjenesten – eller lederen av kommunens oppvekstenhet – som orienterer. Imidlertid etterspør politikerne sjeldent orienteringer fra introduksjonstjenesten, og virksomheten har kun orientert i et komitémøte én gang i løpet av den inneværende kommunestyreperioden. Det kan derfor argumenteres for at informasjonsfasen tilknyttet introduksjonstjenesten er «god», men ikke optimal. Denne vurderingen styrkes av de to komitémedlemmene i kommune X sin egen innsikt i introduksjonstjenesten. Begge uttrykker at dette er tjenesten de vet minst om, og den ene informanten oppfatter at virksomheten er «litt gjemt». Informasjonsfasen tilknyttet introduksjonstjenesten er fremstilt visuelt i figur 6.

**Figur 6: Informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten**



Informasjonsfasen som indikator for demokratisk ansvarliggjøring av AS-et og IKS-et er også operasjonalisert under punkt 3.6.2. En «god» informasjonsfase i ansvarliggjøringen av slike selskaper innebærer at politiske organer i kommunen mottar tilstrekkelig informasjon om selskapenes resultater, noe som også kan formidles gjennom eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapene. Resultatene fra undersøkelsen viser at informasjon om resultatene til både Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS gis til de folkevalgte i kommune X skriftlig og muntlig under orienteringsmøter i formannskapet. Kvaliteten på presentasjonene virker å være gode, men orienteringsmøtene virker ikke å gjennomføres årlig for hvert selskap. Dette impliserer at informasjonen kanskje ikke er tilstrekkelig.

Det fremkommer også noe informasjon om selskapenes resultater i årsmeldingen til kommune X. I sammenheng med Avfallshåndtering AS er dette imidlertid kun informasjon om kommunens aksjeutbytte fra selskapet, og ikke om selskapets måloppnåelse knyttet til for eksempel miljødimensjonen. Det fremgår likevel mer informasjon om resultatene til Legevakt IKS i årsmeldingen. Videre mottar folkevalgte i kommune Z informasjon om dette selskapets resultater gjennom eiermøter med kommunens formannskap – som vanligvis finner sted én gang i året – og ved at selskapets regnskap og årsberetning legges fram for kommunestyret. Folkevalgte i kommune Y mottar informasjon om selskapets resultater gjennom eiermøter med kommunestyret. Medlemmene i kommunens faste helseutvalg mottar også en «grov rapport» om legevakten, men informasjonen som fremkommer i denne er begrenset.

Videre fremkommer det at eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon ikke er viktige kanaler for å formidle informasjon til de folkevalgte om resultatene til hverken Avfallshåndtering AS eller Legevakt IKS. Basert på drøftingen av resultatene tilknyttet AS-et og IKS-et kan det argumenteres for at begge selskapenes informasjonsfaser er svake. Informasjonsfasen tilknyttet de to selskapene er oppsummert i tabell 2.



**Tabell 2: Informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS**

	<b>Informasjonskanaler</b>
<b>Avfallshåndtering AS</b>	<u>Kommune X</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunens årsmelding</li> <li>- Orienteringer i eiermøter med formannskapet</li> </ul>
<b>Legevakt IKS</b>	<u>Kommune X</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kommunens årsmelding</li> <li>- Orienteringer i eiermøter med formannskapet</li> </ul> <u>Kommune Y</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «Grov rapport» til helseutvalget</li> <li>- Orienteringer i kommunestyremøter</li> </ul> <u>Kommune Z</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Selskapets årsmelding legges fram til orientering i kommunestyret</li> <li>- Orienteringer i eiermøter med formannskapet</li> </ul>

Imidlertid viser resultatene at de store mengdene informasjon lokalpolitikere må sette seg inn i svekker informasjonsfasen tilknyttet *alle tre* virksomhetene. Politikerne virker å motta en «overload» av informasjon, og hovedinntrykket er at de folkevalgte ikke har tilstrekkelig kapasitet til å håndtere informasjonen. Dette gjelder både informasjon om virksomheter i basisorganisasjonen som utdanningskomiteen i kommune X mottar, informasjonen formannschaftsmedlemmene i denne kommunen mottar om kommunale selskaper og foretak, samt informasjonen de folkevalgte i kommune Z mottar om kommunale virksomheter generelt. Imidlertid kommer det fram at de muntlige orienteringene fra virksomhetene i utdanningskomiteen i kommune X ivaretar en viss informasjonsflyt, selv om politikerne ikke har satt seg inn i den skriftlige informasjonen. Det samme kan tenkes å gjelde for eiermøtene med Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS i formannskapet i kommune X, eiermøtene med legevakten i formannskapet til kommune Z, samt eiermøtene med dette selskapet i kommunestyret til kommune Y.

De store mengdene informasjon de folkevalgte mottar om de kommunale virksomhetene virker også å bidra til de folkevalgtes lite aktive bruk av eierskapsmeldinger i informasjonsfasen tilknyttet Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Det fremkommer av resultatene at hverken folkevalgte fra kommune X, Y eller Z virker å bruke eierskapsmeldingen eller kommunens generelle eierskapsprinsipper aktivt, og noen av informantene trekker i denne sammenhengen fram politikernes store saksomfang.

På en annen side viser funnene at kommuneadministrasjonen har en viktig støttefunksjon som kan gjøre opp for «overload» av informasjon i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Fagpersoner i kommuneadministrasjonen spiller viktige roller i kommunenes politiske eierstyring av selskapene. Ordføreren i kommune X «spilles god» ved at administrasjonen setter seg inn i den skriftlige informasjonen om selskapene, og gir tilrådinger i forkant av møter i generalforsamling/representantskap. Forskjellene mellom kommune X og kommune Z i dette henseendet gir et forsterket inntrykk av administrasjonens støttefunksjon, og dens betydning for informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av selskapene. Begge informantene fra kommune Z – som har et driftsunderskudd og er en ROBEK-kommune – trekker fram kommunens begrensede administrative kapasitet, og hvordan dette påvirker den politiske kontrollen med kommunens selskaper i en negativ retning. Disse funnene er i tråd med tidligere forskning. Mange av informantene i studien til Bjørnsen, et al. (2015, s. 169) ser på aktiv, organisert og systematisk selskapsoppfølging fra kommunens administrasjon som betydningsfullt for *folkevalgt* selskapsstyring. Det er altså snakk om en støttende funksjon ovenfor den politiske ledelsen, og ikke at kommuneadministrasjonen styrer selskapets daglige leder direkte.

Alt i alt kan det argumenteres for at informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten er mindre «god», men at denne fasen er enda svakere i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS.

### **6.2.3 Debattfasen**

Slik det fremkommer under punkt 3.6.3 innebærer en «god» debattfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten for det første at virksomheten er klar over hvilke politiske målsetninger den er forventet å nå. De to informantene i utdanningskomiteen i kommune X oppfatter at målsetningene for introduksjonstjenesten er tydelige, og målsetningene kommuniseres gjennom kommunens økonomiplan og årsmelding. Imidlertid

vektlegger det demokratiske perspektivet på ansvarliggjøring at forumet i ansvarliggjøringsrelasjonen skal være *demokratisk legitimt*, som forklart under punkt 3.2.3, og det kan argumenteres for at målsetningene for introduksjonstjenesten ikke er politiske i en demokratisk legitim forstand. Det fremkommer nemlig av intervjuene at målsetningene hverken er oppdatert i inneværende eller forrige kommunestyreperiode. Imidlertid kan politikerne tydeliggjøre målsetninger i enkeltsaker, slik de gjorde i saken tilknyttet den mindreårige asylsøkeren som tok seg av sine foreldre.

En «god» debattfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten innebærer for det andre at det finnes en arena for debatt om virksomhetens innfrielse av politiske preferanser, og at arenaen benyttes. Rådmannen skal kunne forklare og rettferdiggjøre resultatene til virksomheten, og de lokale folkevalgte skal kunne stille spørsmål. Resultatene fra undersøkelsen viser at denne arenaen for introduksjonstjenesten finnes. Politikere kan stille kritiske spørsmål på orienteringsmøtene i utdanningskomiteen. Imidlertid er det kommunaldirektøren – og ikke rådmannen – som svarer på spørsmålene. Videre fremkommer det som tidligere nevnt at introduksjonstjenesten sjeldent bes om å stille i orienteringsmøter.

En «god» debattfase i ansvarliggjøringen av AS-et og IKS-et innebærer også at det er gjort tydelig for selskapene hvilke politiske målsetninger de er forventet å nå. Resultatene gir et blandet inntrykk av hvor tydelige de politiske målsetningene er for Avfallshåndtering AS. Informantene som ble spurt om dette er ikke samstemte. Videre kan det knyttes tvil til hvorvidt målsetningene faktisk er *politiske*; det fremkommer at noen målsetninger utformes av selskapene selv og deretter «applauderes» av formannskapet. På en annen side vektlegges det i intervjuene at målsetninger for AS-et og IKS-et kommuniseres gjennom eierskapsmeldingen til kommune X, samt gjennom de selskaps-spesifikke eierstrategiene for selskapene. Disse kan sies å være politiske, da eierskapspolitikken og eierstrategiene er vedtatt politisk i kommune X.

Det at eierskapsmeldingen til kommune X betraktes som sentral i formidlingen av politiske målsetninger til selskapene kan imidlertid sies å svekke debattfasen tilknyttet Legevakt IKS. Det er fem eierkommuner som samarbeider om driften til legevakten, og det kan argumenteres for at selskapet *ikke* har klare målsetninger når de kommuniseres gjennom flere ulike eierskapsmeldinger. For to av kommunene som er inkludert i utvalget av informanter – kommune Y og Z – er det også knyttet usikkerhet til hvorvidt en komplett eierskapsmelding

faktisk er utarbeidet, og det kan tenkes at dette kompromitterer både tydeligheten og den demokratiske legitimiteten til legevaktens målsetninger. Videre er det også knyttet usikkerhet til hvorvidt den felles eierstrategien for legevakten er politisk vedtatt i disse to kommunene, noe som ytterligere svekker inntrykket av at målsetningene til legevakten er tydelige og demokratisk legitime. Videre gir problematikken tilknyttet KAD-plassene et svekket inntrykk av hvor tydelige målsetningene til legevakten er. Det virker som forvirringen rundt antallet KAD-plasser legevakten skulle ta høyde for ved flytting til nye lokaler kan skyldes at flere kommuner – med ulike interesser og mål – eier selskapet sammen.

Videre innebærer en «god» debattfase at det finnes arenaer for debatt om selskapenes innfrielse av politiske preferanser, og at disse benyttes. I debatten skal ledelsen av selskapene ha mulighet til å rettferdiggjøre og forklare resultatene sine, og de folkevalgte skal ha mulighet til å stille spørsmål ved forklaringene. Funnene fra intervjuundersøkelsen viser at eiermøtene i kommune X er en arena der Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS kan forklare sine resultater og sin måloppnåelse, og der de folkevalgte kan stille spørsmål. Imidlertid virker det ikke som arenaen benyttes i særlig stor grad, og dette inntrykket forsterkes av at informantene ikke er samstemte i sine svar på hvor ofte de to selskapene faktisk innkalles til formannskapet.

Videre virker debattene om AS-ets måloppnåelse i formannskapet å være svake. Det fremkommer at ledelsen av Avfallshåndtering AS får relativt få spørsmål i eiermøtene og at de folkevalgte er lite kritiske. Når det gjelder Legevakt IKS er kun én eier tilstede i eiermøtene med formannskapet i kommune X, og i eiermøtene med kommunestyret i kommune Y. Det kan argumenteres for at dette gjør disse møtene mindre demokratisk legitime som debattarenaer, noe som også ble antydnet av den administrativt ansatte informanten fra kommune X. Den viktigste arenaen for debatt om måloppnåelsen til Legevakt IKS virker derfor å være representantskapsmøtene, som var arenaen som ble trukket fram av informantene fra kommune Z. Det kan imidlertid knyttes tvil til den demokratiske legitimiteten til forumet i ansvarliggjøringsrelasjonen, når debattene om legevaktens måloppnåelse finner sted i representantskapet, der kun eierkommunenes ordførere er tilstede. Alt i alt kan det argumenteres for at debattfasen er svak i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten og Avfallshåndtering AS, og at den i noen grad er enda svakere i ansvarliggjøringen av Legevakt IKS. Debattfasen tilknyttet de tre virksomhetene er oppsummert i tabell 3.

**Tabell 3: Debattfasen i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS**

	<b>Arenaer for debatt om måloppnåelse</b>	<b>Tydelige målsetninger?</b>	<b>Hvordan kommuniseres målsetninger?</b>
<b>Introduksjonstjenesten</b>	-Orienteringsmøter utdanningskomiteen (kommune X) <i>Brukes sjeldent</i>	Ja, men ikke oppdaterte.	-Kommunens økonomiplan og årsmelding  -Spesifisering av målsetninger i enkeltsaker (mindreårig asylsøker)
<b>Avfallshåndtering AS</b>	-Eiermøter formannskap (kommune X) <i>Lite debatt</i>	Ja, men flere målsetninger foreslås av selskapet selv.	-Eierskapsmelding  -Selskapsspesifikk eierstrategi  -Kommunale planverk og kommunens årsbudsjett
<b>Legevakt IKS</b>	-Eiermøter formannskap (kommune X) <i>Lite debatt</i> <i>Brukes sjeldent</i> <i>Kun én eier til stede</i>  -Eiermøter kommunestyre (kommune Y) <i>Brukes sjeldent</i> <i>Kun én eier til stede</i>  -Møter i representantskap <i>Demokratisk legitimt?</i>	Nei.	-Eierskapsmelding  -Selskapsspesifikk eierstrategi  -Representantskapsmøter  -Kommunale planverk og kommunens årsbudsjett

#### 6.2.4 Sanksjonsfasen

Slik det fremkommer under punkt 3.6.4 innebærer en «god» sanksjonsfase i ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten at de folkevalgte pålegger rådmannen sanksjoner av ulike slag, hvis virksomheter i kommunens basisorganisasjon ikke har handlet i tråd med politiske preferanser. Denne operasjonaliseringen er basert på en antakelse om at introduksjonstjenesten inngår i en hierarkisk oppbygget basisorganisasjon, og

at ordføreren står ansvarlig for virksomheten til hele basisorganisasjonen. Det fremkommer imidlertid at det i saken tilknyttet den mindreårige asylsøkeren som tok seg av foreldrene sine – dette kan betraktes som manglende oppnåelse av politiske preferanser fra introduksjonstjenestens side – var utdanningsdirektøren som ble instruert, og ikke rådmannen. Videre fremkommer det at kommunaldirektører også kan avsettes, men både instruksjoner og avsetninger av kommunaldirektører skjer sjeldent. Rådmannen kan imidlertid også pålegges sanksjoner; han eller hun kan sanksjoneres «uformelt» gjennom tilsnakk i årlige «medarbeidersamtaler», eller avsettes. Imidlertid fremkommer det at saker i tilknytning til introduksjonstjenesten sannsynligvis ikke ville medført konsekvenser for rådmannen. Imidlertid fikk det faktisk konsekvenser for *noen* at introduksjonstjenesten ikke innfridde politiske preferanser ved å ikke ivareta sitt ansvar for foreldrene til den mindreårige asylsøkeren.

En «god» sanksjonsfase i ansvarliggjøringen av AS-et og IKS-et innebærer at selskapene pålegges sanksjoner ved manglende innfrielse av politiske preferanser, for eksempel utskifting av styreleder, styremedlemmer eller hele styret. Funnene knyttet til IKS-et viser at de folkevalgte har benyttet seg av denne muligheten ovenfor Legevakt IKS; flere daglige ledere og en styreleder i selskapet er blitt skiftet ut, sistnevnte på grunn av et stort økonomisk driftsunderskudd. Imidlertid var informantene som ble spurt om sanksjonsbruk mot Avfallshåndtering AS samstemte i at dette selskapet ikke var blitt ilagt sanksjoner. På en annen side kan det argumenteres for at sanksjoner likevel er benyttet mot AS-et; selskapet ble pålagt krav om tiltak da lukt fra avfallsanlegget var til sjenanse for beboere. Dette kan betraktes som sanksjonsbruk mot selskapet ved manglende innfrielse av politiske preferanser – preferanser politikerne hadde i kraft av å ha en ombudsrolle ovenfor innbyggerne. Basert på diskusjonen over er det grunn til å hevde at sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av både introduksjonstjenesten, AS-et og IKS-et er «god». Sanksjonsbruk og sanksjonsmuligheter tilknyttet de tre virksomhetene er oppsummert i tabell 4.

**Tabell 4: Sanksjonsbruk/sanksjonsmuligheter tilknyttet introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS**

	<b>Sanksjonsbruk/muligheter</b>
<b>Introduksjonstjenesten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instruksjon av kommunaldirektør da introduksjonstjenesten ikke handlet i tråd med politiske preferanser (mindreårig asylsøker)</li> <li>- Avsettelse av kommunaldirektør <i>Sjeldent brukt</i></li> <li>- Rådmann kan få tilsnakk av ordfører og to-tre folkevalgte i årlige «medarbeidersamtaler»</li> <li>- Avsettelse av rådmann <i>Sjeldent brukt</i></li> </ul>
<b>Avfallshåndtering AS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Krav om tiltak for å bedre luktproblematikk</li> </ul>
<b>Legevakt IKS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utskifting av styreleder grunnet økonomisk underskudd</li> <li>- Utskifting av daglige ledere</li> </ul>

En faktor som imidlertid svekker sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av *alle tre* virksomhetene er den begrensede involveringen av politiske organer i sanksjonsfasen. Det fremkommer av intervjuene at avsettelser av styreledere og daglige ledere i de kommunale selskapene – samt av kommunaldirektører og rådmenn – ikke behandles formelt i politiske organer. Det bestemmes heller «på bakrommet» og/eller håndteres administrativt, og legges fram for politiske organer til orientering i etterkant. Det kan settes spørsmålstejn ved den *demokratiske legitimiteten* til forumet i ansvarliggjøringsrelasjonen når sanksjonene pålegges av kun et fåtall politikere og/eller kommuneadministrasjonen, uten behandling i kommunens politiske organer. Dermed kan sanksjonsfasen tilknyttet alle de tre virksomhetene eller «under-casene» betraktes som svak.

## **6.2.5 Oppsummerende drøfting**

### ***Introduksjonstjenesten***

Det var forventet teoretisk at ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten er «god». Funnene viser imidlertid at debattfasen og sanksjonsfasen tilknyttet introduksjonstjenesten

er svake. Videre har informasjonsfasen også betydelige svakheter; den viktigste svakheten er at politikerne opplever en «overload» av informasjon de ikke kan håndtere. I tillegg viser funnene at forvaltningsrevisjon og kontrollutvalgets rolle *ikke* styrker informasjonsfasen tilknyttet introduksjonstjenesten, noe som ikke er i tråd med forventningene. Dermed er ikke de empiriske funnene i tråd med de teoretiske forventningene tilknyttet denne virksomheten.

Som utdypet under punkt 3.7 er den etatsorganiserte virksomheten teoretisert som del av en tradisjonell, hierarkisk styrt organisasjon. På bakgrunn av dette ble de tre fasene i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten forventet å være «gode», fordi de direkte og tydelige ansvarliggjøringsrelasjonene teoretisk sett legitimerer at overordnede gransker underordnede, stiller spørsmål ved og fordømmer de underordnedes forklaringer, samt ilegger dem sanksjoner. Imidlertid indikerer funnene at ansvarliggjøringsrelasjonene tilknyttet introduksjonstjenesten ikke er like direkte – og dermed tydelige – som forventet. Politikerne i utdanningskomiteen – som innstiller saker om introduksjonstjenesten til kommunestyret – kan motta informasjon direkte fra representanter for introduksjonstjenesten på lavere nivåer i hierarkiet i kommunens basisorganisasjon. Videre virker komitémedlemmene å forholde seg mer til kommunaldirektøren enn til rådmannen. Det er kommunaldirektøren som svarer på politikernes spørsmål i orienteringsmøtene i utdanningskomiteen, og det virker å være kommunaldirektøren som sanksjoneres hvis introduksjonstjenesten ikke har innfridd politiske preferanser. Dette selv om rådmannen befinner seg i toppen av hierarkiet, og er ansvarlig for virksomheten til hele basisorganisasjonen. Disse funnene vitner om at ansvarliggjøringsrelasjonene mellom de folkevalgte og kommunens basisorganisasjon ikke er like direkte og tydelige som først antatt, og at de tre fasene i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten dermed ikke er like legitime som forventet.

### ***Avfallshåndtering AS***

Det var forventet teoretisk at den demokratiske ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et ville være svak. De empiriske funnene i undersøkelsen stemmer overens med denne antakelsen; både informasjonsfasen, debattbasen og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS er svake. Imidlertid viser funnene at eierskapskontroll og forvaltningsrevisjon av selskapet – initiert av kontrollutvalget – ikke er viktige kanaler for å overbringe informasjon om Avfallshåndtering AS til de folkevalgte, og styrker dermed ikke informasjonsfasen.



Det fremkommer av resultatene at mange av de folkevalgte selv oppfatter at avstanden mellom selskapet og det folkevalgte nivået i kommune X medfører mindre innsikt i og en svakere informasjonsflyt fra AS-et, sammenliknet med den etatsorganiserte virksomheten. Imidlertid kan ikke mekanismene som var forventet å føre til svak ansvarliggjøring av Avfallshåndtering AS – tilknyttet AS-ets trekk fra «agencyer» – tydelig identifiseres i det empiriske materialet. Intervjuinformantene som ble spurt om virksomhetenes relative frihet i forhold til hverandre har svært delte oppfatninger, og ikke alle er klare på at de to fristilte virksomhetene har mer frihet enn den etatsorganiserte virksomheten. Videre viser resultatene at selskapets interesser kan konkurrere med kommunens interesser, slik eksemplet med luktproblematikken fra anlegget til Avfallshåndtering AS illustrerer. Imidlertid virker det som denne interessekonflikten styrket den demokratiske ansvarliggjøringen av selskapet, snarere enn å svekke den, slik det var forventet teoretisk. Videre indikerer funnene at den svake ansvarliggjøringen heller ikke skyldes at de lokale folkevalgte overlater utøvelsen av kontroll med selskapet til administrasjonen, slik det forelå en teoretisk forventning om. Administrasjonen har isteden en viktig støttefunksjon som virker å *styrke* informasjonsfasen tilknyttet Avfallshåndtering AS. Administrasjonen overtar ikke rollen som forum, men *støtter* folkevalgte i informasjonsfasen.

Videre var en mulig årsaksmekanisme som fører til svekket demokratisk ansvarliggjøring forventet å være at de folkevalgte ikke kan bruke like effektive instrumenter i sin kontroll av AS-et. Imidlertid indikerer resultatene at de folkevalgte i kommune X i begrenset grad bruker kontrollinstrumentene de faktisk har til rådighet ovenfor Avfallshåndtering AS, slik som uformelle eiermøter med formannskapet i kommune X, eierskapsmeldingen og eierstrategien for selskapet. Eiermøtene med formannskapet avholdes for Avfallshåndtering AS, men informantene er ikke samstemte i hvor ofte det avholdes. Videre virker ikke de folkevalgte å ta aktivt i bruk kommunens eierskapsmelding og eierstrategien for selskapet.

### ***Legevakt IKS***

Det var forventet teoretisk at også den demokratiske ansvarliggjøringen av IKS-et ville være svak, på grunn av denne selskapsformens trekk fra «agencyer». De empiriske dataene knyttet til Legevakt IKS kan sies å korrespondere med denne forventningen, da både informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen i ansvarliggjøringen av dette selskapet er svake. Det var forventet at eierskapskontroll – og eventuelt forvaltningsrevisjon – av IKS-et ville styrke informasjonsfasen tilknyttet selskapet. Funnene viser imidlertid at denne

kontrollmekanismen ikke er en viktig kanal for å informere de folkevalgte i noen av eierkommunene om resultatene til Legevakt IKS.

Imidlertid kan ikke mekanismene som var forventet å føre til svak ansvarliggjøring av IKS-et – tilknyttet selskapsformens trekk fra «agencyer» – identifiseres klart i det empiriske materialet. Resultatene fra intervjuundersøkelsen viser at det ikke er gitt at Legevakt IKS har større autonomi relativt til den etatsorganiserte virksomheten, selv om legevakten er selskapsorganisert. Imidlertid viser funnene at selskapets interesser kan stride mot kommunens interesser; kommune X kan ønske å kutte i driftsbudsjettet til legevakten, mens Legevakt IKS kan uttrykke at dette vil gå ut over legevakttilbudet. Likevel virker ikke dette å fungere som en mekanisme som reduserer legevaktens tilbøyelighet til å innfri eierkommunenes preferanser. Et av formålene med IKS-et er å ivareta eierkommunenes plikt til å ha legevakttjenester i samsvar med helselovgivningen, slik det fremkommer av selskapsavtalen for legevakten. Det kan derfor argumenteres for at motstridende interesser eller mål mellom kommune og selskap ikke er en mekanisme som svekker den demokratiske ansvarliggjøringen av Legevakt IKS. Videre indikerer funnene at ansvarliggjøringen av Legevakt IKS ikke svekkes fordi de lokale folkevalgte overlater utøvelsen av kontroll med selskapet til administrasjonen. Administrasjonen har isteden en viktig *støtte*funksjon ovenfor folkevalgte som virker å styrke informasjonsfasen, både tilknyttet Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS.

En mulig mekanisme som var forventet å føre til svekket demokratisk ansvarliggjøring av IKS-et – betraktet som et «agency» – var at de folkevalgte ikke kan bruke like effektive kontrollinstrumenter ovenfor selskapet. Imidlertid indikerer resultatene tilknyttet Legevakt IKS at de folkevalgte i begrenset grad bruker de kontrollinstrumentene de faktisk har til rådighet, ovenfor selskapet. Uformelle eiermøter med formannskap/kommunestyret i eierkommunene, eierskapsmeldinger og den felles eierstrategien for selskapet er tilgjengelige instrumenter for politisk kontroll av IKS-et. Imidlertid er ikke de folkevalgte i kommune X samstemte når det gjelder regulariteten til eiermøtene med formannskapet for legevakten, og eiermøtene med kommunestyret i kommune Y virker å forekomme sjeldent. Videre er det knyttet usikkerhet til hvorvidt en komplett eierskapsmelding er utarbeidet av kommune Y og Z, og hvorvidt den felles eierstrategien for legevakten er behandlet politisk i disse kommunene, som tidligere nevnt. Inntrykket fra intervjuene er at eierskapsmeldinger og den

felles eierstrategien for Legevakt IKS ikke brukes aktivt av folkevalgte i ansvarliggjøringen av selskapet.

Videre var det forventet at den demokratiske ansvarliggjøringen av IKS-et *svekkes ytterligere* på grunn av trekkene dette selskapet har fra styringsnettverk. IKS-er har flere eiere som kan sies å være operasjonelt autonome og gjensidig avhengige. Imidlertid korresponderer ikke resultatene fra den empiriske undersøkelsen med denne teoretiske forventningen. Funnene viser at det kun er debattfasen i ansvarliggjøringsprosessen som er svakere i Legevakt IKS enn i Avfallshåndtering AS, og den kan ikke sies å være *mye* svakere. Imidlertid kan det argumenteres for at debattfasen svekkes av kommunenes «medeierskap»; de politiske målene for selskapet virker å bli mer utydelige fordi flere kommuner eier selskapet sammen. Dette er i tråd med teorien knyttet til ansvarliggjøring av styringsnettverk. Det er i nettverk mer krevende å bedømme deltakernes handlinger ut fra satte målsetninger, fordi flere aktører med ulike mål er involvert (Klijn & Koppenjan, 2014).

Videre uttrykker flere folkevalgte i intervjuene at den politiske kontrollen med et IKS svekkes fordi flere kommuner inngår som eiere. Flere informanter uttrykker også at det er vanskeligere for kommuner med lav eierandel å føre kontroll med Legevakt IKS. Ordføreren i kommunen med den minste eierandelen i Legevakt IKS – kommune Z – mener kommunen i stor grad lener seg på kontrollen som kommune X utfører, og setter dette i sammenheng med den større kommunens ressurser og kapasitet til å følge opp selskapet. Dette funnet impliserer at ikke alle forumene i den politiske ansvarliggjøringsrelasjonen mellom Legevakt IKS og de folkevalgte i eierkommunene nødvendigvis er demokratisk legitime. Av de tre fasene i ansvarliggjøring som prosess er det likevel kun debattfasen som kan sies å bli ytterligere svekket fordi Legevakt IKS eies av flere kommuner.

### **6.3 Er hypotesene styrket eller svekket?**

Under punkt 3.8 ble det utledet tre hypoteser basert på de teoretiske forventningene til den empiriske undersøkelsen:

**H1:** Demokratisk ansvarliggjøring varierer mellom ulike former for organisering av kommunal tjenesteproduksjon.

**H2:** Ansvarliggjøringen av den etatsorganiserte virksomheten vil være bedre enn ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et og IKS-et.

**H3:** Ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et vil være bedre enn ansvarliggjøringen av IKS-et.

På bakgrunn av den empiriske undersøkelsen, og drøftingen av funnene, kan ingen av hypotesene sies å være styrket. Ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten er noe bedre enn ansvarliggjøringen av de to selskapene. Imidlertid er ikke forskjellene mellom introduksjonstjenesten på den ene siden, og selskapene på den andre, særlig stor. Det er kun introduksjonstjenestens informasjonsfase som er «bedre», og det er dermed knyttet tvil til hvorvidt H2 er styrket. Det samme gjelder H3. Selv om debattfasen i ansvarliggjøringen av Legevakt IKS er *noe* svakere enn denne fasen tilknyttet Avfallshåndtering AS, kan ikke den helhetlige ansvarliggjøringen av sistnevnte selskap sies å være «bedre» enn legevakten. Siden hverken H2 eller H3 er styrket, kan heller ikke H1 sies å være styrket i undersøkelsen.

## 6.4 Alternative forklaringer

### *Tjenesteområde og politisk «salience»*

En alternativ forklaring på variasjonene i graden de tre virksomhetene stilles til ansvar ovenfor folkevalgte er at virksomhetene produserer ulike typer tjenester. Intervjuinformantene oppfatter at tjenesteområde – og ulikhetene dem imellom med tanke på politisk oppmerksomhet – er viktig for graden kommunale virksomheter stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Denne forklaringen kan knyttes til politisk «salience»; hvor viktig eller fremtredende et politikkområde er politisk. Minister-kontrollen med direkte kontrollerte aktiviteter med lav politisk «salience» vil være relativt svak (Dudley, 1994, s. 233-235), og overført til lokalt nivå kan dette sies å korrespondere med politikernes kontroll av introduksjonstjenesten. De folkevalgte har formelt sett direkte kontroll med denne tjenesten fordi den drives i kommunens basisorganisasjon, men resultatene viser at kontrollen er relativt svak. Det kan tenkes at dette skyldes at tjenester rettet mot voksne har lavere politisk «salience» enn for eksempel grunnskole og barnehage, slik én av intervjuinformantene indikerer. Videre vil intervensjon i en aktivitet styrt på «armlengdes avstand», og som har relativt lav politisk «salience», hypotetisk sett være på minimumsnivå (Dudley, 1994, s. 233-235). Derimot vil det være hyppigere politisk intervensjon i aktiviteter styrt på «armlengdes avstand», men som har høy politisk «salience». Det kan tenkes at legevaktstjenester har større

politisk «salience» enn avfallshåndtering – for eksempel fordi førstnevnte berører innbyggerne mer direkte – og at dette reduserer effekten av organiseringsform på den demokratiske ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Dermed kan virksomhetenes tjenesteområde forklare hvorfor det ikke er så store forskjeller i graden Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte.

Funnene knyttet til betydningen av tjenesteområde og «salience» er i tråd med tidligere forskning. Ringkjøb, et al. (2008, s. 47) trekker fram at styring, kontroll og tilsyn ikke nødvendigvis avgjøres av virksomhetens organisering, men at oppmerksomheten den får har like stor betydning. Funnene i denne undersøkelsen kan støtte opp under dette perspektivet. Samtidig illustrerer funnene en svakhet ved case-valget til undersøkelsen; virksomhetene som «under-caser» hører ikke til samme tjenesteområde. Effekten av politisk «salience» på demokratisk ansvarliggjøring kunne sannsynligvis vært «kontrollert for» – og effekten av organiseringsform kunne vært undersøkt mer isolert – hvis virksomhetene var innenfor samme tjenesteområde. Som forklart under punkt 4.2 var dette imidlertid ikke mulig å få til.

### ***Virksomhetenes grad av suksess***

En annen alternativ forklaring på variasjonene i graden de tre kommunale virksomhetene stilles til ansvar ovenfor folkevalgte er hvorvidt virksomhetene er suksessfulle eller ikke. Avfallshåndtering AS beskrives konsekvent som «veldrevet» i intervjuene, og dette virker å svekke funksjonen til orienteringsmøtene i formannskapet til kommune X som arena for debatt om selskapets måloppnåelse. På samme måte indikerer funnene at introduksjonstjenesten får mindre politisk oppmerksomhet fordi tjenesten har gode resultater, mens oppmerksomheten er større rundt Legevakt IKS, som har hatt mye «støy» knyttet til seg. Ett formannschaftsmedlem fra kommune X sier eksplisitt at omdømme og suksess har større betydning enn organiseringsform. Som argumentert for over viser funnene fra intervjuundersøkelsen at det ikke er store forskjeller i graden Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS stilles til ansvar ovenfor de folkevalgte. Det kan tenkes at effekten av organiseringsform «modereres» av virksomhetenes grad av suksess som uavhengig variabel, og at suksess svekker grad av demokratisk ansvarliggjøring. Dette kan forklare hvorfor graden Avfallshåndtering AS (suksessfull) og Legevakt IKS (ikke suksessfull) stilles til ansvar ovenfor folkevalgte ikke varierer som forventet. På samme måte kan introduksjonstjenestens grad av suksess forklare hvorfor denne virksomheten stilles til ansvar overfor de folkevalgte i mindre grad enn det som var forventet teoretisk. Dette perspektivet

overensstemmer med forskningen til Grossi og Reichard (2008), som viser at politiske aktører i kommuner ikke gir særlig mye oppmerksomhet til kommunale selskaper som driver med et økonomisk overskudd.

### ***Betydningen av media og lokalsamfunn***

På bakgrunn av funnene virker det som publikum og media spiller en rolle i informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av de tre kommunale virksomhetene. Det fremkommer av intervjuene at alle virksomhetene er blitt stilt til ansvar etter kritiske oppslag i lokalavisa og/eller etter at politikere har mottatt informasjon fra publikum om problemer med virksomhetenes tjenester. Dette kan indikere at den *samfunnsrelaterte* ansvarliggjøringstypen til Lindberg (2013), den *sosiale* ansvarliggjøringstypen til Bovens (2006), samt andre typer horisontale ansvarliggjøringsmekanismer har relevans for graden kommunale virksomheter stilles til ansvar for sine resultater. Som nevnt under punkt 3.2.4 kan sivilsamfunn og media betraktes som forumer i vertikale ansvarliggjøringsrelasjoner, og den bredere offentligheten kan betraktes som forum i horisontale ansvarliggjøringsrelasjoner. Videre kan som nevnt også journalister fungere som forum i horisontale ansvarliggjøringsrelasjoner (Schillemans, 2011, s. 390). I sammenheng med denne undersøkelsen virker det imidlertid ikke å være snakk om media og sivilsamfunnet som forumer i ansvarliggjøringsrelasjonen, men som «budbringere» i den politiske ansvarliggjøringsrelasjonen mellom folkevalgte som forumer og de kommunale virksomhetene som aktører.

### ***Betydningen av byråkratiske ansvarliggjøringsrelasjoner***

Funnene indikerer også at ansvarliggjøringsrelasjonene innad i kommuneadministrasjonen, og relasjonene mellom selskapsadministrasjonen og styret i kommunale selskaper, bør vektlegges i fremtidige undersøkelser av demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter. Noen av intervjuinformantene la vekt på at relasjonen mellom styret og administrasjonen i selskapene er tettere og «bedre» enn relasjonen mellom kommunaldirektøren og virksomhetene på «bakken» i kommunens basisorganisasjon. Disse relasjonene kan betraktes som eksempler på hierarkisk/byråkratisk ansvarliggjøring – jf. Romzek og Ingraham (2000) og Lindberg (2013), fordi det er snakk om hierarkiske relasjoner der kontrollen er sterk, og der kilden til kontroll befinner seg *innenfor* organisasjonen. Informantene knyttet disse relasjonene både til virksomhetenes grad av frihet – de mente lederen av den etatsorganiserte virksomheten stod friere – samt til graden virksomhetene stilles til ansvar, dog ikke ovenfor folkevalgte. Imidlertid inngår den byråkratiske

ansvarliggjøringen i den «demokratiske kjeden» av prinsipal-agent-forhold som er sentral i det demokratiske perspektivet på ansvarliggjøring, men som forklart under punkt 3.6.1 ble *politisk* ansvarliggjøring i et demokratisk perspektiv valgt som avgrensning i denne undersøkelsen. Lokale folkevalgtes bevissthet rundt de byråkratiske ansvarliggjøringsrelasjonene innad i kommunale virksomheter vitner imidlertid om at flere – og helst alle – relasjoner i den «demokratiske kjeden» bør studeres for å virkelig forstå mekanismene som styrker og svekker ansvarliggjøring i et representativt demokrati.

## 7 Konklusjon

Måten kommunale virksomheter og kommunal tjenesteproduksjon organiseres på har relevans for både kommunestrukturen og lokaldemokratiets tilstand i Norge. Tidligere forskning har avdekket problemer med politisk/demokratisk styring og kontroll av interkommunale samarbeider og kommunale selskaper i Norge. Videre kan tre spesifikke former for kommunal virksomhetsorganisering – etatsmodellen, kommunalt heleid AS og IKS – teoretisk sett sies å stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i ulike grader. Følgende overordnede problemstilling har derfor ligget til grunn for denne oppgaven: *I hvilken grad kan organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?*

I undersøkelsen ble variasjon i den uavhengige variabelen «organiseringsform» studert innenfor ett enkelt case, kommune X. Mer spesifikt ble det undersøkt i hvilken grad tre av denne kommunens virksomheter – introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Ansvarliggjøringen ble operasjonalisert som en prosess i tre faser: informasjonsfasen, debattfasen og sanksjonsfasen. Videre ble introduksjonstjenesten betraktet som del av en tradisjonell og hierarkisk styrt organisasjon, og den demokratiske ansvarliggjøringen av virksomheten var derfor forventet å være «god». Avfallshåndtering AS ble derimot teoretisert som et «agency», mens Legevakt IKS ble teoretisert som både et «agency» og et styringsnettverk. Det var forventet at ansvarliggjøringen av det kommunalt heleide AS-et ville være svak, og at ansvarliggjøringen av IKS-et ville svekkes ytterligere, fordi slike selskaper eies av flere kommuner.

For å belyse den overordnede problemstillingen ble to underliggende forskningsspørsmål besvart. Det første var deskriptivt, og lød: *Varyerer grad av demokratisk ansvarliggjøring mellom de aktuelle formene for kommunal tjenesteproduksjon, eller stilles de til ansvar i lik grad?* Resultatene fra den empiriske undersøkelsen viste at gradene de tre virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte varierer noe, men ikke i betydelig grad. Den etatsorganiserte virksomheten – introduksjonstjenesten – har en noe sterkere informasjonsfase enn de andre virksomhetene. Videre er debattfasen noe svakere i IKS-et enn i AS-et og den etatsorganiserte virksomheten. Det virker imidlertid ikke å være betydelige forskjeller i graden virksomhetene stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte.



Vurderingen som ble gjort av gradene de tre virksomhetene stilles til ansvar ovenfor folkevalgte la grunnlaget for besvarelsen av et andre, forklarende forskningsspørsmål. Dette lød: *Hvordan kan trekk ved virksomhetenes organisering forklare i hvilken grad de stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte?* Funnene viser at den etatsorganiserte virksomheten ikke stilles til ansvar i den grad det var forventet, men også at de hierarkiske ansvarliggjøringsrelasjonene mellom de folkevalgte og kommunens basisorganisasjon ikke er like direkte og tydelige som forventet. Videre kan ikke mekanismene som var forventet å føre til svak ansvarliggjøring av AS-et og IKS-et – tilknyttet disse selskapsformenes trekk fra «agencyer» – observeres tydelig i det empiriske materialet. Imidlertid kan det at debattfasen er noe svakere i IKS-et enn i de to andre virksomhetene forklares av dette selskapets trekk fra styringsnettverk; IKS-et eies av flere kommuner, som har ulike mål.

Alt i alt kan ikke de kommunale virksomhetenes organisering forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring i særlig stor grad; forklaringskraften til organiseringsformene som er undersøkt er svakere enn forventet. Dette impliserer at det kanskje ikke i seg selv er problematisk for det representative demokratiet å organisere kommunal tjenesteproduksjon som selskaper og interkommunale samarbeider. Som tidligere nevnt trekkes det fram i tidligere forskning at eierskapsmeldinger og eierstrategier er viktige i demokratisk styring av interkommunale samarbeider, samt i defineringen av politikernes «nye» styringsrolle ovenfor kommunale selskaper (Gjertsen & Martiniussen, 2006; Leknes, et al., 2013). Imidlertid viser funnene i denne undersøkelsen at lokale folkevalgte i liten grad bruker eierskapsmeldinger og selskaps-spesifikke eierstrategier aktivt i ansvarliggjøringen av selskapene. Videre virker den lite aktive bruken av eierskapsmeldinger å skyldes kapasitetsproblemer blant politikerne. Dette indikerer at folkevalgt styring av selskaper har mer å gjøre med kommunenes kapasitet og kompetanse enn selskapsorganisering, slik Bjørnsen, et al. (2015) indikerer. Funnene i denne undersøkelsen viser at kapasitetsdimensjonen også er betydningsfull i den demokratiske ansvarliggjøringen av den *etatsorganiserte* virksomheten. Organiseringen av de kommunale virksomhetene virker altså å være mindre problematisk for demokratiet enn først antatt. Dette virker imidlertid å avhenge av at de folkevalgtes kapasitet til å stille kommunale virksomheter til ansvar – uansett organiseringsform – er tilstrekkelig. Funnene fra denne undersøkelsen indikerer at administrasjonens støttefunksjon kan være viktig i dette henseendet.

Imidlertid kan ikke funnene i denne masterstudien generaliseres i tradisjonell forstand; situasjonen kan være annerledes i andre norske kommuner. Som diskutert under punkt 4.5 er ikke denne studiens ytre validitet «god», da kun ett case er undersøkt. Imidlertid kan funnene ha *teoretisk* relevans for den større «klassen» av caser, som er andre norske kommuner med eierinteresser i AS-er og IKS-er. Funnene indikerer at det teoretiske rammeverket bør utvides og nyanseres for å bedre kunne forklare demokratisk ansvarliggjøring av etatsorganiserte virksomheter, kommunalt heleide AS-er og IKS-er i norske kommuner. Slik det fremkommer av denne undersøkelsens resultater og drøfting kan graden de tre kommunale virksomhetene stilles til ansvar ovenfor folkevalgte – som ikke varierte som forventet – ha alternative forklaringer. Ulikheter mellom de tre kommunale virksomhetene hva gjelder tjenesteområde, samt virksomhetenes grad av «suksess», kan muligens moderere effekten organiseringsformer har på demokratisk ansvarliggjøring. Disse elementene bør inkorporeres i det teoretiske rammeverket i fremtidige studier av demokratisk ansvarliggjøring av kommunale virksomheter i Norge.

Videre viser resultatene fra undersøkelsen at media og lokalsamfunnet i flere tilfeller fungerer som «budbringere» i informasjonsfasen i ansvarliggjøringen av de kommunale virksomhetene ovenfor de folkevalgte. Det kan argumenteres for at media og sivilsamfunnets roller i denne sammenhengen – og dermed også deres demokratiske roller i en bredere forstand – bør undersøkes nærmere i fremtidige studier. Også de byråkratiske ansvarliggjøringsrelasjonenes betydning bør undersøkes nærmere i videre forskning. Resultatene viser at lokale folkevalgte er bevisste relasjonene mellom de hierarkiske nivåene innad i basisorganisasjonen, og mellom styret og ansatte i kommunale selskaper. Dette illustrerer at hele den demokratiske «kjeden» av prinsippal-agent forhold bør undersøkes for å virkelig forstå demokratisk ansvarliggjøring. Dette inkluderer også studier av ansvarliggjøringsrelasjonen mellom de lokale folkevalgte og velgerne i kommunene. Denne relasjonen kan undersøkes kvantitativt ved bruk av spørreskjemaer, komplementert med dybdeintervjuer av velgere og/eller folkevalgte.

## Litteraturliste

- Aars, J. & Fimreite A. L. (2005). Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 239-256.
- Aksjeloven. (1997). Lov om aksjeselskaper (LOV-1997-06-13-44). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44>
- Berset, T. M. (2018, 22. juni). Hva betyr den nye kommuneloven for § 27 selskapene/samarbeidene? Hentet fra <https://www.ksbedrift.no/aktuelt/advokattjenester/hva-betyr-den-nye-kommuneloven-for-27-selskapenesamarbeidene/>
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. (NIBR Rapport 1/2015). Oslo: NIBR.
- Borge, L.-E. (2005). Strong politicians, small deficits: Evidence from Norwegian local governments. *European Journal of Political Economy*, 21(1), 325-344.
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*, No. C-06-01. Hentet fra <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>
- Bovens, M., Goodin, R. E. & Schillemans, T. (red.). (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., Schillemans, T. & 't Hart, P. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, 86(1), s. 225-242.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2004). Governmental autonomisation and control: The Norwegian way. *Public Administration and Development*, 24(2), 129-135.
- Considine, M. & Lewis, J. M. (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *Public Administration Review*, 59(6), 467-480.
- Considine, M. & Lewis, J. M. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, 63(2), 131-140.
- Dudley, G. (1994). The Next Steps agencies, political salience and the arm's-length principle: Barbara Castle at the Ministry of Transport 1965-68. *Public Administration*, 72(1), 219-240.

- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance: Problems and Potentials. I E. Sørensen & J. Torfing (red.), *Theories of Democratic Network Governance* (s. 274-296). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering: Effektivitet, styring og demokrati* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gjertsen, A. & Martiniussen, K. (2006). *Styring og kontroll av kommunale selskaper og foretak*. (NF Rapport 18/2006). Bødo: Nordlandsforskning.
- Grossi, G. & Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10 (5), 597-617.
- Hagen, K. P. (1992). Prinspal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk. I A. Sandmo & K. P. Hagen (red.), *Offentlig politikk og private incitament* (s. 41-60). Oslo: Tano.
- Hanssen, G. S., Helgesen, M. & Vabo, S. I. (2007). *Politikk og demokrati: En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (2. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode og i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Holmen, A. K. T. & Hanssen, G. S. (2013). *Styring av og ledelse i kommunale nettverk/partnerskap*. (IRIS Rapport 215/2013). Stavanger: IRIS.
- Hood, C. (1990). *Beyond the Public Bureaucracy State? Public Administration in the 1990s*. London: London School of Economics.
- Hood, C. (2004). Controlling public services and government: Towards a cross-national perspective. I C. Hood, O. James, B. G. Peters & C. Scott. (red.), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change* (s. 3-24). Cheltenham: Edward Elgar.
- Jacobsen, D. I. (2003). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge: Former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jarvis, M. D. (2014). Hierarchy. I M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans. *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 405-420). Oxford: Oxford University Press.

- Klijn, E. H & Koppenjan, J. F. M. (2014). Accountable Networks. I M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 242-257). Oxford: Oxford University Press.
- Knill, C. & Tosun, J. (2012). *Public Policy: A New Introduction*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kommunal – og moderniseringsdepartementet. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. (Delrapport fra ekspertutvalg, mars 2014). Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal Rapport. (2003, 1. oktober). Det uforståelige kommunebudsjettet. Hentet fra [https://kommunal-rapport.no/artikkel/det\\_uforstaelige\\_kommunebudsjettet](https://kommunal-rapport.no/artikkel/det_uforstaelige_kommunebudsjettet)
- Kommuneloven. (1992). Lov om kommuner og fylkeskommuner (LOV-1992-09-25-107). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>
- Koppell, J. G. S. (2003). *The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KS. (u.å.). *Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll*. Oslo: KS.
- KS. (2013). *Formelt interkommunalt samarbeid* [Introduksjonshefte]. Oslo: KS.
- KS Bedrift. (2019, 13. mai). Kommunale foretak. Hentet fra <https://www.ksbedrift.no/advokattjenester/selskapsrett/ovrige-selskapsformer/kommunale-foretak/>
- Kuhlmann, S. (2008). Reforming local public services: Trends and effects in Germany and France. *Public Management Review*, 10(5), 573-596.
- Langørgen, A., Løkken, S. A. & Aaberge, R. (2015). *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2013*. (SSB Rapport 19/2015). Hentet fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/gruppering-av-kommuner-etter-folkemengde-og-okonomiske-rammebetingelser-2013>
- Leech, B. L. (2002). Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews. *Political Science and Politics*, 35 (4), 665-668
- Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A.K.T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. (IRIS Rapport 8/2013). Stavanger: IRIS.
- Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: Core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202-226.
- Lov om interkommunale selskaper. (1999). Lov om interkommunale selskaper (LOV-1999-01-29-6). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6>

- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- NOU 1995:17. (1995). *Om organisering av kommunal og fylkeskommunal virksomhet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/580737e2f8f940f48668f3879ce64646/no/pd/fa/nou199519950017000dddpdfa.pdf>
- Papadopoulos, Y. (2016). Accountability. I C. Ansell & J. Torfing (red.), *Handbook on Theories of Governance* (s. 205-216). Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. G. (2014). Accountability in Public Administration. I M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (s. 211-225). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Przeworski, A. & Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: John Wiley.
- Regjeringen (2018, 18. desember). Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/id449305/>
- Regjeringen (2019, 2. mai). Kommuner som er oppført i registeret: Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/robek-2/kommuner-som-er-oppfort-i-registeret/id415422/>
- Renå, H. (2013). Når kontrollen svikter: En studie av tre korrupsjonssaker i norsk kommunesektor, *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4), 279-308.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringkjøb, H.-E., Aars, J. & Vabo, S. I. (2008). *Lokalt folkestyre AS: Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. (Rokkansenteret Rapport 1/2008). Bergen: Rokkansenteret.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

- Romzek, B. S. & Ingraham, P. W. (2000). Cross pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60 (3), 240-253.
- Schillemans, T. (2008). Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies, *Public Organization Review*, 8(2), 175-194.
- Schillemans, T. (2011). Does Horizontal Accountability Work? Evaluating Potential Remedies for the Accountability Deficit of Agencies. *Administration & Society*, 43(4), 387 – 416.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- SSB (2019, 16. April). KOSTRA nøkkeltall. Hentet fra <https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra>
- Stokstad, S., Helgesen, M. K., Klausen, J. E., & Monkerud, L. (2016). *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*. (NIBR Rapport 18/2016). Oslo: NIBR.
- Stortinget. (1999). Lov om interkommunale selskaper og lov om endringer i kommuneloven m.m. (kommunalt og fylkeskommunalt foretak). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=15445>
- Stortinget. (2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71000>
- Talbot, C. (2004). The agency idea: Sometimes old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes untrue. I C. Pollitt & C. Talbot (red.), *Unbundled government: A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation* (s. 3-21). London: Routledge.
- Teles, Filipe. (2016). *Local Governance and Intermunicipal Cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Trondal, J. (2014). Agencification. *Public Administration Review*, 74(4), 545-549.
- Van Thiel, S. (2012). Comparing Agencies Across Countries. I K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, & P. Lægreid. (red.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries* (s. 18-28). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F., & Peters, B. G. (2006). Accountability and Accountability Arrangements in Public Agencies. I T. Christensen & P. Lægreid (red.), *Autonomy and regulation* (s. 268–297). Cheltenham: Edward Elgar.
- Weber, M. (1993). Rational-legal authority and bureaucracy. I M. Hill (red.), *The Policy Process: A reader* (s. 105-109). London: Harvester Wheatsheaf.

- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3. utg.). Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Yoo, J. W., & Kim, S. E. (2012). Understanding the mixture of governance modes in Korean local governments: An empirical analysis. *Public Administration*, 90(3), 816-828.



# Vedlegg

## Vedlegg 1: Intervjuguider

### Intervjuguide – Informant 7, 9 og 10

#### *Kommune X*

Dette intervjuet gjennomføres som datainnsamling til et masterprosjekt jeg jobber med, med tittelen «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En komparativ case-studie av tre kommunale virksomheter». Studien sammenligner i hvilken grad tre ulike kommunale virksomheter — organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Jeg vil i tillegg finne ut hva som kan være årsaker til ulik grad av demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene.

**Jeg vil blant annet stille deg spørsmål om et aksjeselskap eid av kommune X, og et IKS som kommune X er medeier i.** Spørsmålene handler blant annet om informasjonsflyt fra virksomheten, om muligheter for diskusjon mellom virksomhetsledelsen og folkevalgte rundt måloppnåelse og om sanksjoner som kan brukes mot virksomheten hvis den ikke har nådd politiske mål.

#### **Anonymitet**

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form. Deltakelse i studien er frivillig, og du kan trekke samtykket ditt til å delta så lenge prosjektet pågår uten å oppgi grunn. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

#### **Informasjon:**

Kommune X eier 100 prosent av aksjene i Avfallshåndtering AS, et selskap som driver næringsvirksomhet knyttet til avfallshåndtering. Kommunen eier også Legevakt IKS sammen med fire andre kommuner.

- 1. Kan du fortelle om informasjonen som de folkevalgte i kommune X mottar om og fra Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS? Utdyp gjerne hva slags informasjon det er snakk om, og hvordan de mottar den.*

*Probes:*

I kommune X avholdes det eiermøter der ledelsen av de kommunale selskapene gir informasjon til formannskapet.

- *Hvordan synes du disse eiermøtene fungerer som arena for å overbringe informasjon om Avfallshåndtering AS' måloppnåelse til de folkevalgte?*
- *Hvordan synes du eiermøtene fungerer som arena for å overbringe informasjon om legevaktas måloppnåelse til de folkevalgte?*

*Probes til ordfører:*

- *Hvordan synes du representantskapsmøtene i Legevakt IKS fungerer som arena for å motta informasjon om selskapet?*
- *Hvordan synes du generalforsamlingene i Avfallshåndtering AS fungerer som arena for å motta informasjon om selskapet?*

### **Kontrollutvalget/kommunerevisjonen**

2. *Blir det utført jevnlig eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av henholdsvis Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS?*
3. *Hvordan synes du kontrollutvalget sin tilsynsfunksjon fungerer som instrument for å informere de folkevalgte om måloppnåelsen til henholdsvis Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS?*

### **Debatt:**

4. *Vil du si at det er gjort tydelig for Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS hvilke politiske målsetninger de er forventet å nå? Fortell gjerne mer om hvordan disse målsetningene kommuniseres til selskapene.*
5. *Finnes det arenaer hvor selskapsledelsen kan gi en forklaring på resultatene og måloppnåelsen til henholdsvis legevakta og Avfallshåndtering AS, og der folkevalgte kan stille spørsmål til forklaringene?*

*Probes:*

- *Hvordan synes du eiermøtene for Avfallshåndtering AS fungerer som arena for debatt om måloppnåelsen til selskapet?*

- *Hvordan synes du eiermøtene for Legevakt IKS fungerer som arena for debatt om måloppnåelsen til selskapet?*

*Probes til ordfører:*

- *Legevakt IKS: representantskapsmøter?*
- *Avfallshåndtering: generalforsamlingsmøtene?*

### **Eierskapsmelding og selskapsspesifikke eierstrategier**

6. *På hvilken måte brukes eierskapspolitikken på kommunens digitale eierportal til å styrke informasjonsflyten fra henholdsvis Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS?*

Kommune X har selskapsspesifikke eierstrategier for både Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS. Kommunens eierstrategi for sistnevnte selskap er felles for alle eierkommunene i IKS-et.

7. *På hvilken måte brukes disse eierskapsstrategiene til å styrke informasjonsflyten fra henholdsvis Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS?*

### **Sanksjoner:**

Kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan bli pålagt sanksjoner hvis de ikke har handlet i tråd med politiske vedtak. Mulige sanksjoner er avsetting av styret, utskiftning av styreleder og/eller styremedlemmer, eller instruksjon av styret, at regnskap og årsberetning fra selskapene ikke blir godkjent eller at det blir fremmet trusler om dette, eller at selskapet blir oppløst.

8. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot Legevakt IKS tidligere?*
9. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot Avfallshåndtering AS tidligere?*
10. *Kan du komme på andre sanksjoner som har blitt brukt mot disse selskapene?*

### **Sammenlikning:**

Introduksjonstjenesten er en virksomhet som i motsetning til Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS er underlagt en av kommune X sine etater, utdanningsetaten. Nå har vi snakket om ulike faser i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS knyttet til informasjon, debatt om måloppnåelse og påleggelse av sanksjoner.

11. *Er du av den oppfatning at Avfallshåndtering AS, Legevakt IKS, og introduksjonstjenesten blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i ulik grad?*

**Forklaringer på forskjeller:**

12. *Hva tror du kan være mulige årsaker til eventuelle variasjoner i ansvarliggjøringen av Legevakt IKS, Avfallshåndtering AS og introduksjonstjenesten?*

*Probes:*

**Fristilling:**

- *Tror du at Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS sin grad av frihet påvirker i hvilken grad selskapene blir stilt til ansvar ovenfor kommunepolitikerne?*
- *Tror du den indirekte styringen av selskapene gjennom generalforsamling og representantskap påvirker i hvilken grad selskapene blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X?*
- *Oppfatter du at ledelsen av Avfallshåndtering AS og legevakta og de folkevalgte har motstridende interesser? I så fall, tror du dette har en innvirkning på ansvarliggjøringen av selskapene?*
- *Oppfatter du at politikerne har en «hands-off» policy ovenfor selskapene?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der Avfallshåndtering AS eller legevakta sin fristilte status har bragt med seg utfordringer eller problemer?*

**Samarbeid:**

- *Vil du si at samarbeidet med de andre eierkommunene påvirker i hvilken grad legevakta blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X?*
- *Hvordan kommer eierkommunene fram til hvilke mål IKSets resultater måles opp mot?*
- *Tror du det er vanskeligere for eierkommuner med lav eierandel å holde kontroll med det som skjer i selskapet?*
- *Foregår meningsutvekslinger eller forhandlinger mellom eierkommunene primært i representantskapet, eller tas det beslutninger på andre arenaer?*
- *Vil du si at de folkevalgte i kommune X har innsyn i disse beslutningsprosessene?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der samarbeidet mellom kommunene om legevakta brakte med seg utfordringer eller problemer?*

- *Hvordan opplever du dynamikken mellom medlemmene av representantskapet til Legevakt IKS?*

**Betydningen av tjenesteområde:**

*13. Tror du tjenesteområdet til en virksomhet påvirker i hvilken grad den stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i kommunen?*

## **Intervjuguide – informant 2**

### *Kommune X*

Dette intervjuet gjennomføres som datainnsamling til et masterprosjekt jeg jobber med, med tittelen «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En komparativ case-studie av tre kommunale virksomheter». Studien sammenligner i hvilken grad tre ulike kommunale virksomheter — organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Jeg vil i tillegg finne ut hva som kan være årsaker til ulik grad av demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene.

**Jeg vil blant annet stille deg spørsmål om et aksjeselskap eid av kommune X, og et IKS som kommune X er medeier i.** Spørsmålene handler blant annet om informasjonsflyt fra virksomheten, om muligheter for diskusjon mellom virksomhetsledelsen og folkevalgte rundt måloppnåelse og om sanksjoner som kan brukes mot virksomheten hvis den ikke har nådd politiske mål.

### **Anonymitet**

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form. Deltakelse i studien er frivillig, og du kan trekke samtykket ditt til å delta så lenge prosjektet pågår uten å oppgi grunn. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

### **Informasjon:**

Kommune X eier 100 av aksjene i Avfallshåndtering AS, et selskap som driver næringsvirksomhet knyttet til avfallshåndtering. Kommunen eier også Legevakt IKS sammen med fire andre kommuner.

- 1. Kan du fortelle om informasjonen som de folkevalgte kommune X mottar om og fra Avfallshåndtering AS og legevakta i Legevakt IKS? Utdyp gjerne hva slags informasjon det er snakk om, og hvordan de mottar den.*

Kommune X utformer eierstrategier for de spesifikke selskapene. Her må det understrekes at dette ikke er det samme som selskapenes egne strategidokumenter. I eierstrategien for Avfallshåndtering AS fra 2012 kommer det fram at det skal avholdes ett årlig eiermøte med formannskapet.

- 2. Hvordan synes du disse eiermøtene fungerer som arena for å overbringe informasjon om selskapenes måloppnåelse til de folkevalgte?*

Jeg har dessverre ikke fått tak i kommune X sin eierstrategi for Legevakt IKS.

- 3. Men jeg vil gjerne spørre, avholdes det eiermøter utenom representantskapsmøtene der det overbringes informasjon om legevaktas måloppnåelse? Hvordan synes du disse møtene fungerer i dette henseendet?*

#### **Involveringen av kommunestyret/formannskapet:**

- 4. Blir årsregnskapet og årsberetningen for Legevakt IKS lagt frem for kommunestyret eller formannskapet før de behandles i representantskapet?*
- 5. Blir årsregnskapet og årsberetningen for Avfallshåndtering AS lagt frem for kommunestyret eller formannskapet før de behandles i generalforsamlingen?*
- 6. Blir kommunestyret eller formannskapet involvert på andre måter før møter i generalforsamlingen og representantskapet avholdes?*

#### **Kontrollutvalget/kommunerevisjonen**

- 7. Blir det utført jevnlig eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS?*
- 8. Hvordan synes du kontrollutvalget sitt arbeid fungerer som instrument for å informere de folkevalgte om måloppnåelsen til selskapene?*

### **Debatt:**

9. *Vil du si at det er gjort tydelig for Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS hvilke politiske målsetninger de er forventet å nå? Fortell gjerne mer om hvordan disse målsetningene kommuniseres til selskapene.*
  
10. *Finnes det arenaer hvor selskapsledelsen kan gi en forklaring på resultatene og måloppnåelsen til henholdsvis Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS, og der folkevalgte kan stille spørsmål til forklaringene?*

### *Probes:*

- *Legevakt IKS: representantskapsmøter?*
- *Avfallshåndtering AS: generalforsamlingsmøtene?*
- *Hvordan synes du det årlige eiermøtet med formannskapet fungerer som arena for debatt om måloppnåelsen til Avfallshåndtering AS?*
- *Hvordan synes du de uformelle eiermøtene med Legevakt IKS fungerer som arena for debatt om måloppnåelse?*

### **Sanksjoner:**

Kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan bli pålagt sanksjoner hvis de ikke har handlet i tråd med politiske vedtak. Mulige sanksjoner er avsetting eller instruksjon av styret, at regnskap og årsberetning fra selskapene ikke blir godkjent eller at det blir fremmet trusler om dette, eller at selskapet blir oppløst.

11. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot legevakta tidligere?*
12. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot Avfallshåndtering AS tidligere?*
13. *Kan du komme på andre sanksjoner som har blitt brukt mot disse selskapene?*

### **Sammenlikning:**

Introduksjonstjenesten er en virksomhet som i motsetning til Avfallshåndtering AS og legevakta er underlagt en av Kommune X sine etater, utdanningsetaten. Nå har vi snakket om ulike faser i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS knyttet til informasjon, debatt om måloppnåelse og påleggelse av sanksjoner.

14. *Er du av den oppfatning at Avfallshåndtering AS, legevakta, og introduksjonstjenesten blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i ulik grad?*



### **Forklaringer på forskjeller:**

*15. Hva tror du kan være mulige årsaker til variasjonene i ansvarliggjøringen av Avfallshåndtering AS, legevakta og/eller introduksjonstjenesten?*

*Probes:*

#### **Fristilling:**

- *Tror du at Avfallshåndtering AS og legevakta sin grad av frihet påvirker i hvilken grad selskapene blir stilt til ansvar ovenfor kommunepolitikerne?*
- *Tror du den indirekte styringen av selskapene gjennom generalforsamling og representantskap påvirker i hvilken grad selskapene blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X?*
- *Oppfatter du at ledelsen av Avfallshåndtering AS og legevakta og de folkevalgte har motstridende interesser? I så fall, tror du dette har en innvirkning på ansvarliggjøringen av selskapene?*
- *Oppfatter du at politikerne har en «hands-off» policy ovenfor selskapene?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der Avfallshåndtering AS eller legevakta sin fristilte status har bragt med seg utfordringer eller problemer?*

#### **Samarbeid:**

- *Vil du si at samarbeidet med de andre eierkommunene påvirker i hvilken grad legevakta blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X? På hvilken måte?*
- *Hvordan kommer eierkommunene fram til hvilke mål IKSets resultater måles opp mot?*
- *Foregår meningsutvekslinger eller forhandlinger mellom eierkommunene primært i representantskapet, eller tas det beslutninger på andre arenaer?*
- *Vil du si at de folkevalgte i kommune X har innsyn i disse beslutningsprosessene?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der samarbeidet mellom kommunene om legevakta brakte med seg utfordringer eller problemer?*
- *Hvordan opplever du dynamikken mellom medlemmene av representantskapet til legevakta?*

**Betydningen av tjenesteområde:**

*16. Tror du tjenesteområdet til en virksomhet påvirker i hvilken grad den stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i kommunen?*

## Intervjuguide – informant 5 og 6

### *Kommune X*

Dette intervjuet gjennomføres som datainnsamling til et masterprosjekt jeg jobber med, med tittelen «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En komparativ case-studie av tre kommunale virksomheter». Studien sammenligner i hvilken grad tre ulike kommunale virksomheter — organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Jeg vil i tillegg finne ut hva som kan være årsaker til ulik grad av demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene.

**Jeg vil stille deg spørsmål om en spesifikk kommunal virksomhet som ligger under utdanningsetaten Kommune X.** Jeg vil blant annet stille spørsmål rundt informasjonsflyt fra virksomheten, om muligheter for diskusjon rundt virksomhetens måloppnåelse og om sanksjoner som kan brukes mot virksomheten hvis den ikke har nådd politiske mål.

### **Anonymitet**

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form. Deltakelse i studien er frivillig, og du kan trekke samtykket ditt til å delta så lenge prosjektet pågår uten å oppgi grunn. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

### **Informasjon:**

1. *Kan du fortelle om informasjonen de folkevalgte i kommune X mottar om Introduksjonstjenesten? Utdyp gjerne hva slags informasjon det er snakk om, og hvordan dere mottar den.*

*Probes:*

- *Hvordan fungerer den politiske behandlingen av årsmeldingen som instrument for å styrke informasjonsflyten fra introduksjonstjenesten?*
- *Hvordan synes du årsmeldingen fungerer som instrument for å informere politikerne om sosiale konsekvenser av introduksjonstjenestens virksomhet?*

- *Gjøres det annen rapportering om introduksjonstjenestens virksomhet utenom årsmeldingen?*
  - *Hender det at dere lokale folkevalgte etterspør informasjon om introduksjonstjenesten fra rådmannen?*
2. *Har dere lokale folkevalgte kapasitet til å sette dere tilstrekkelig inn i den skriftlige informasjonen om introduksjonstjenestens virksomhet?*

### **Kontrollutvalget/kommunerevisjonen**

3. *Utføres det jevnlig forvaltningsrevisjon av introduksjonstjenestens virksomhet?*
4. *Hvordan synes du kontrollutvalget sin tilsynsfunksjon fungerer som instrument for å informere de lokale folkevalgte om måloppnåelsen til introduksjonstjenesten?*

### **Debatt:**

5. *Vil du si at det er gjort tydelig hvilke politiske målsetninger introduksjonstjenesten er forventet å nå? Fortell gjerne mer om hvordan disse målsetningene kommuniseres til rådmannen, og i neste omgang til ledelsen av introduksjonstjenesten.*

*Probes:*

- *Hvordan synes du økonomiplanen fungerer som instrument for å tydeliggjøre politiske målsetninger ovenfor introduksjonstjenesten?*
  - *Hvordan synes du årsbudsjettet fungerer som instrument for å tydeliggjøre politiske målsetninger ovenfor introduksjonstjenesten?*
6. *Finnes det arenaer hvor rådmannen kan gi en forklaring på resultatene og måloppnåelsen til introduksjonstjenesten, og der folkevalgte kan stille spørsmål til forklaringene?*

*Probes:*

- *Er møter i kommunestyret en slik arena?*
- *Er møter i utdanningskomiteen en slik arena?*
- *Hvordan synes du kommunestyremøter/komitémøter fungerer som arena for debatt om introduksjonstjenestens måloppnåelse?*

### **Rådmannens rolle**

7. *Har kommunestyrerepresentanter eller medlemmer av utdanningskomiteen direkte kontakt med introduksjonstjenesten?*

*Probes:*

- *Forholder lokale folkevalgte seg kun til rådmannen i saker som angår introduksjonstjenesten?*
- *Vet du om lokale folkevalgte mottar informasjon om resultater og måloppnåelse direkte fra ledelsen av introduksjonstjenesten?*
- *Kan det forekomme debatt om introduksjonstjenestens måloppnåelse direkte mellom ledelsen av tjenesten og lokale folkevalgte?*

### **Sanksjoner:**

8. *Hvilke sanksjonsmuligheter har lokale folkevalgte i kommune X hvis introduksjonstjenesten ikke drifter virksomheten sin i tråd med politiske vedtak?*

*Probes:*

- *Er noen av disse sanksjonsmulighetene blitt tatt i bruk tidligere?*
9. *Kan du huske at det noen gang har fått konsekvenser for rådmannen hvis introduksjonstjenesten ikke har driftet virksomheten sin i tråd med politiske vedtak?*
- *Probes om mulige konsekvenser: klage på, instruere, avsette rådmannen.*

### **Sammenlikning:**

Som vi har snakket om er introduksjonstjenesten en virksomhet underlagt en av etatene til kommune X, utdanningsetaten. Legevakt IKS er derimot et interkommunalt selskap som Kommune X eier sammen med fire andre kommuner. Kommune X eier også 100 prosent av aksjene i Avfallshåndtering AS, som driver næringsvirksomhet knyttet til avfallshåndtering. Nå har vi snakket om ulike faser i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten knyttet til informasjon, debatt om måloppnåelse og påleggelse av sanksjoner.

10. *Er du av den oppfatning at introduksjonstjenesten, Avfallshåndtering AS, og Legevakt IKS blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i ulik grad?*

### **Forklaringer på forskjeller:**

*11. Hva tror du kan være mulige årsaker til eventuelle variasjoner i ansvarliggjøringen av introduksjonstjenesten, Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS?*

*Probes:*

#### **Fristilling:**

- *Oppfatter du at ledelsen av introduksjonstjenesten har en annen grad av frihet i den daglige driften av virksomheten, enn ledelsen av Avfallshåndtering AS og Legevakt IKS?*
- *Tror du dette kan påvirke i hvilken grad de tre virksomhetene blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X?*
- *Oppfatter du at de folkevalgtes styring av introduksjonstjenesten er mer direkte enn styringen av Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS?*
- *Tror du hvorvidt virksomheten styres direkte eller indirekte kan påvirke i hvilken grad den stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i kommunen?*
- *Oppfatter du at folkevalgte i kommune X sin styring av introduksjonstjenesten er mer «hands-on» enn styringen av Legevakt IKS og Avfallshåndtering AS?*

#### **Samarbeid:**

Ledelsen av introduksjonstjenesten står ansvarlig ovenfor utdanningsdirektøren, som står ansvarlig ovenfor rådmannen, som igjen står ansvarlig ovenfor ett kommunestyre, kommunestyret i kommune X. Ledelsen av Legevakt IKS står derimot ansvarlig ovenfor fem kommunestyrer, da det er et interkommunalt selskap.

- *Oppfatter du at dette påvirker i hvilken grad introduksjonstjenesten og Legevakt IKS blir stilt til ansvar ovenfor de folkevalgte i kommune X?*

### **Betydningen av tjenesteområde:**

*12. Tror du tjenesteområdet til en virksomhet påvirker i hvilken grad den stilles til ansvar ovenfor folkevalgte i kommunen?*

## **Intervjuguide – informant 4 og 8**

### *Kommune Y*

Dette intervjuet gjennomføres som datainnsamling til et masterprosjekt jeg jobber med, med tittelen «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En komparativ case-studie av tre kommunale virksomheter». Studien sammenligner i hvilken grad tre ulike kommunale virksomheter — organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Jeg vil i tillegg finne ut hva som kan være årsaker til ulik grad av demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene.

**Jeg vil stille deg spørsmål om ett spesifikt IKS som kommune Y er medeier i.** Jeg vil blant annet stille spørsmål rundt informasjonsflyt fra virksomheten, om muligheter for diskusjon mellom virksomhetsledelsen og folkevalgte rundt måloppnåelse og om sanksjoner som kan brukes mot virksomheten hvis den ikke har nådd politiske mål.

### **Anonymitet**

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form. Deltakelse i studien er frivillig, og du kan trekke samtykket ditt til å delta så lenge prosjektet pågår uten å oppgi grunn. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

### **Informasjon:**

Kommune Y eier Legevakt IKS sammen med fire andre kommuner.

- 1. Kan du fortelle om informasjonen de folkevalgte i kommune Y mottar om og fra Legevakt IKS? Utdyp gjerne hva slags informasjon det er snakk om, og hvordan dere mottar den.*

### **Involveringen av kommunestyret/helseutvalget/formannskapet:**

- 2. Blir årsregnskapet og årsberetning for selskapet lagt fram for kommunestyret, helseutvalget eller formannskapet i kommune Y før de behandles i representantskapet?*

3. *Blir kommunestyret, helseutvalget eller formannskapet involvert på andre måter før møter i representantskapet avholdes?*

### **Kontrollutvalget/kommunerevisjonen**

4. *Blir det utført jevnlig eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av legevakta?*
5. *Hvordan synes du kontrollutvalget sitt arbeid fungerer som instrument for å informere de folkevalgte om måloppnåelsen til legevakta?*

### **Debatt:**

6. *Vil du si at det er gjort tydelig for ledelsen av legevakta hvilke politiske målsetninger selskapet er forventet å nå? Fortell gjerne mer om hvordan disse målsetningene kommuniseres til ledelsen.*
7. *Finnes det arenaer hvor selskapsledelsen kan gi en forklaring på resultatene og måloppnåelsen til legevakta, og der folkevalgte kan stille spørsmål til forklaringen?*

*Probes:*

- *Hvordan synes du representantskapsmøtene for legevakta fungerer som arena for slike debatter?*
- *Avholdes det uformelle eiermøter utenom representantskapsmøtene der slike debatter finner sted? Hvordan fungerer disse møtene som arena for debatt om måloppnåelse?*

### **Eierskapsmelding og selskapsspesifikk eierstrategi**

Kommuner kan utforme en eierskapsmelding som beskriver eierskap av kommunens samlede portefølje av selskaper og kommunens eierskapspolitikk. På nettsiden til kommunen ligger det en samlerrapport over eierskapsmelding til kommunen, og det opplyses i den at endelig forslag til eierskapsmelding skulle behandles i formannskapet og kommunestyret høsten 2010/vinteren 2011. Jeg har fått tilgang til et dokument med eierskapsprinsipper for kommunen som ble vedtatt av kommunestyret i februar 2011.

8. *Har kommune Y en endelig eierskapsmelding som er vedtatt av formannskapet, kommunestyret eller begge?*



9. *Har det blitt vedtatt en ny eierskapsmelding i formannskapet eller kommunestyret i den inneværende valgperioden?*
10. *På hvilken måte bruker kommunen eierskapsmeldingen til å styrke informasjonsflyten fra legevakta?*

Kommuner kan utforme eierstrategier for de spesifikke selskapene. Her må det understrekes at dette ikke er det samme som selskapenes egne strategidokumenter. Jeg har fått opplyst fra administrasjonen i kommunen at kommune Y ikke har et slikt eierstrategidokument for legevakta, men jeg har fått tilgang til et forslag til eierstrategi for legevakta som er felles for alle eierkommunene.

11. *Har denne felles eierstrategien blitt vedtatt i representantskapet til legevakta?*
12. *Har kommunestyret eller et annet politisk organ i kommune Y behandlet denne eierstrategien?*
13. *På hvilken måte bruker kommune Y denne eierstrategien til å styrke informasjonsflyten fra legevakta?*

### **Sanksjoner:**

Kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan bli pålagt sanksjoner hvis de ikke har handlet i tråd med politiske vedtak. Mulige sanksjoner er avsetting av styret, utskiftning av styreleder og/eller styremedlemmer, eller instruksjon av styret, at regnskap og årsberetning fra selskapene ikke blir godkjent eller at det blir fremmet trusler om dette, eller at selskapet blir oppløst.

14. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot legevakta tidligere?*
15. *Kan du komme på andre sanksjoner som har blitt brukt mot legevakta?*

### **Samarbeid:**

Fem eierkommuner samarbeider om styringen av Legevakt IKS, og nå skal jeg stille deg spørsmål om dette samarbeidet. Nå har vi snakket om ulike faser i ansvarliggjøringen av legevakta knyttet til informasjon, debatt om måloppnåelse og påleggelse av sanksjoner.

16. *Oppfatter du at samarbeidet med de andre eierkommunene påvirker i hvor stor grad legevakta stilles til ansvar for resultatene sine ovenfor de folkevalgte i kommune Y?*

*Probes:*

- *Vil du si at samarbeidet med de andre eierkommunene skaper utfordringer for styringen eller kontrollen med legevakta?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der samarbeidet mellom kommunene om legevakta brakte med seg utfordringer eller problemer?*

Kommune Y sin eierandel i IKSet er 18 prosent.

- *Oppfatter du at det er vanskeligere for eierkommuner med lavere eierandel å holde kontroll med det som skjer i selskapet?*
- *Hvordan opplever du dynamikken mellom medlemmene av representantskapet til legevakta?*
- *Hvordan kommer eierkommunene fram til hvilke mål IKSets resultater måles opp mot?*
- *Foregår meningsutvekslinger eller forhandlinger mellom eierkommunene primært i representantskapet, eller tas det beslutninger på andre arenaer?*
- *Vil du si at de folkevalgte i kommune Y har innsyn i disse beslutningsprosessene?*

## **Intervjuguide – informant 1 og 3**

### *Kommune Z*

Dette intervjuet gjennomføres som datainnsamling til et masterprosjekt jeg jobber med, med tittelen «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En komparativ case-studie av tre kommunale virksomheter». Studien sammenligner i hvilken grad tre ulike kommunale virksomheter — organisert som henholdsvis kommunalt heleid AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Jeg vil i tillegg finne ut hva som kan være årsaker til ulik grad av demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene.

**Jeg vil stille deg spørsmål om ett spesifikt IKS som kommune Z er medeier i.** Jeg vil blant annet stille spørsmål rundt informasjonsflyt fra virksomheten, om muligheter for diskusjon mellom virksomhetsledelsen og folkevalgte rundt måloppnåelse og om sanksjoner som kan brukes mot virksomheten hvis den ikke har nådd politiske mål.

### **Anonymitet**

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form. Deltakelse i studien er frivillig, og du kan trekke samtykket ditt til å delta så lenge prosjektet pågår uten å oppgi grunn. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

### **Informasjon:**

Kommune Z eier Legevakt IKS sammen med fire andre kommuner.

- 1. Kan du fortelle om informasjonen de folkevalgte i kommune Z mottar om og fra Legevakt IKS? Utdyp gjerne hva slags informasjon det er snakk om, og hvordan dere mottar den.*

### **Involveringen av kommunestyret/helseutvalget/formannskapet:**

Årsregnskapet og årsberetningen til selskapet inneholder viktig informasjon om måloppnåelsen til selskapet.

2. *Blir årsregnskapet og årsberetning for selskapet lagt fram for kommunestyret, helseutvalget eller formannskapet i kommune Z før de behandles i representantskapet?*
3. *Blir kommunestyret, helseutvalget eller formannskapet involvert på andre måter før møter i representantskapet avholdes?*

### **Kontrollutvalget/kommunerevisjonen**

4. *Blir det utført jevnlig eierskapskontroller og forvaltningsrevisjon av legevakta?*
5. *Hvordan synes du kontrollutvalget sitt arbeid fungerer som instrument for å informere de folkevalgte om måloppnåelsen til legevakta?*

### **Debatt:**

6. *Vil du si at det er gjort tydelig for ledelsen av legevakta hvilke politiske målsetninger selskapet er forventet å nå? Fortell gjerne mer om hvordan disse målsetningene kommuniseres til ledelsen.*

7. *Finnes det arenaer hvor selskapsledelsen kan gi en forklaring på resultatene og måloppnåelsen til legevakta, og der folkevalgte kan stille spørsmål til forklaringen?*

*Probes:*

- *Hvordan synes du representantskapsmøtene for legevakta fungerer som arena for slike debatter?*
- *Avholdes det uformelle eiermøter utenom representantskapsmøtene der slike debatter finner sted? Hvordan fungerer disse møtene som arena for debatt om måloppnåelse?*

### **Eierskapsmelding og selskapsspesifikk eierstrategi**

Kommuner kan utforme en eierskapsmelding som beskriver eierskap av kommunens samlede portefølje av selskaper.

8. *Har kommune Z en slik eierskapsmelding? På hvilken måte bruker kommune Z sin eierskapsmelding til å styrke informasjonsflyten fra legevakta?*

Kommuner kan utforme eierstrategier for de spesifikke selskapene. Her må det understrekes at dette ikke er det samme som selskapenes egne strategidokumenter.

9. *Har kommune Z en slik eierstrategi for legevakta?*

10. *På hvilken måte bruker kommune Z eierstrategien til å styrke informasjonsflyten fra legevakta?*

### **Sanksjoner:**

Kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper kan bli pålagt sanksjoner hvis de ikke har handlet i tråd med politiske vedtak. Mulige sanksjoner er avsetting eller instruksjon av styret, at regnskap og årsberetning fra selskapene ikke blir godkjent eller at det blir fremmet trusler om dette, eller at selskapet blir oppløst.

11. *Er noen av disse sanksjonene brukt mot legevakta tidligere?*

12. *Kan du komme på andre sanksjoner som har blitt brukt mot legevakta?*

### **Samarbeid:**

Fem eierkommuner samarbeider om styringen av Legevakt IKS, og nå skal jeg stille deg noen spørsmål om dette samarbeidet. Nå har vi snakket om ulike faser i ansvarliggjøringen av legevakta knyttet til informasjon, debatt om måloppnåelse og påleggelse av sanksjoner.

13. *Oppfatter du at samarbeidet med de andre eierkommunene påvirker i hvor stor grad legevakta stilles til ansvar for resultatene sine ovenfor de folkevalgte i kommune Z?*

*Probes:*

- *Vil du si at samarbeidet med de andre eierkommunene skaper utfordringer for styringen eller kontrollen med legevakta?*
- *Kan du komme på et spesifikt eksempel der samarbeidet mellom kommunene om legevakta brakte med seg utfordringer eller problemer?*

Kommune Z sin eierandel i IKSet er 5 prosent.

- *Oppfatter du at det er vanskeligere for eierkommuner med lav eierandel å holde kontroll med det som skjer i selskapet?*
- *Hvordan opplever du dynamikken mellom medlemmene av representantskapet til legevakta?*

- *Hvordan kommer eierkommunene fram til hvilke mål IKSets resultater måles opp mot?*
- *Foregår meningsutvekslinger eller forhandlinger mellom eierkommunene primært i representantskapet, eller tas det beslutninger på andre arenaer?*
- *Vil du si at de folkevalgte i kommune Z har innsyn i disse beslutningsprosessene?*

## **Vedlegg 2: Standard oppfølgingsspørsmål**

1. På hvilken måte?
2. Kan du utdype det?
3. Kan du komme på et eksempel på det?

## Vedlegg 3: Informasjonsskriv med tilhørende samtykkeerklæring

### Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Mottakere: Informanter til intervjuundersøkelse

Dato: 15. Januar 2019

### **Masteravhandling om demokratisk ansvarliggjøring og styring av kommunale virksomheter – forespørsel om intervju**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i en masterstudie hvor formålet er å undersøke hvorvidt former for organisering av kommunale virksomheter i Norge har innflytelse på styring og demokratisk ansvarliggjøring av virksomhetene. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål med studien**

Studiens tittel er: «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En case-studie av tre kommunale virksomheter». Et formål med undersøkelsen er å sammenligne i hvilken grad ulike kommunale virksomheter – organisert som henholdsvis AS, IKS og etter den tradisjonelle etatsmodellen – blir stilt til ansvar ovenfor lokale folkevalgte. Videre er et formål med studien å forklare hva som kan være årsaken(e) til eventuelle forskjeller mellom virksomhetene i dette henseendet.

Det overordnede forskningsspørsmålet i studien er: *Hvordan kan organiseringen av kommunal tjenesteproduksjon forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring?*

For å besvare dette vil to underproblemstillinger besvares:

- (1) *Varyerer grad av demokratisk ansvarliggjøring mellom de aktuelle formene for kommunal tjenesteproduksjon, eller stilles de til ansvar i lik grad?*
- (2) *Hvordan kan trekk ved virksomhetenes organisering forklare i hvilken grad de stilles til ansvar ovenfor lokale folkevalgte?*

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet. Studien gjennomføres av undertegnede, masterstudent ved Institutt for Statsvitenskap, Ane Først Juul.



**Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Det vil gjennomføres et antall intervjuer med lokale folkevalgte som har informasjon om styring og ansvarliggjøring av kommunale virksomheter. 10 folkevalgte fra tre ulike kommuner får denne henvendelsen. Jeg vil i den forbindelse be deg om å stille opp på et intervju etter nærmere avtale.

**Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et personlig intervju eller et telefonintervju. Intervjuet vil ta deg ca 45 min. Du vil blant annet bli stilt spørsmål om informasjonsflyt fra virksomhetene, muligheter for diskusjon rundt virksomhetenes måloppnåelse og hvorvidt virksomhetene kan sanksjoneres for manglende oppnåelse av politiske målsetninger. Det vil bli tatt lydopptak av intervjuet, som senere vil bli transkribert.

Deltakelse i studien er frivillig, og samtykke til å delta kan trekkes så lenge prosjektet pågår uten at man må oppgi grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Opplysningene som samles inn gjennom intervjuene skal kun brukes i forbindelse med min masteravhandling. Intervjuet vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om demokratisk ansvarliggjøring og virksomhetsstyring i norske kommuner. Jeg håper du vil bidra til dette.

**Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun meg og min veileder ved Institutt for Statsvitenskap Jan Erling Klausen som vil ha tilgang til opplysningene som samles inn om deg. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstattes med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data, og dataene vil kun bli behandlet på UiOs egne datamaskiner.

Opplysningene vil bare bli framstilt i anonymisert form, ved bruk av anonyme sitater og som et grunnlag for analyse og konklusjoner. Ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i publiseringer fra prosjektet. Undersøkelsen blir gjennomført i henhold til UiOs forskningsetiske normer, og prosjektet skal etter planen avsluttes innen 15.12.2019. Ved prosjektslutt vil lydopptak bli slettet og datamaterialet anonymisert. Med dette menes at direkte personidentifiserbare opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserbare opplysninger som epost adresser, navn på kommune og stillingstittel, endres eller slettes. Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS 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:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Oslo ved førsteamanuensis Jan Erling Klausen. *Den prosjektansvarliges e-post og telefonnummer.*
- Masterstudent Ane Først Juul. *Masterstudentens epost og telefonnummer.*
- UiOs personvernombud. *Personvernombudets navn og e-post.*
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personvernombudet@nsd.no](mailto:personvernombudet@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen,

Prosjektansvarlig  
Jan Erling Klausen

Masterstudent  
Ane Først Juul

-----

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En case-studie av tre kommunale virksomheter», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

å delta i intervju, personlig eller over telefon.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15.12.19.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)



Postadresse: Postboks 1097 Blindern, 0317 Oslo  
E-post: [ekspedisjon@stv.uio.no](mailto:ekspedisjon@stv.uio.no) [www.sv.uio.no/stv/](http://www.sv.uio.no/stv/)

#### **Vedlegg 4: Informantliste**

1. Leder av helseutvalget, kommune Z, 21. februar 2019
2. Ansatt i rådmannsstaben, kommune X, 21. februar 2019
3. Ordfører, kommune Z, 25. februar 2019
4. Ordfører, kommune Y, 27. februar 2019
5. Leder i utdanningskomiteen, kommune X, 4. mars 2019
6. Medlem i utdanningskomiteen, kommune X, 4. mars 2019
7. Medlem i formannskapet, kommune X, 8. mars 2019
8. Medlem i helseutvalget, kommune Y, 6. mars 2019
9. Ordfører, kommune X, 7. mars
10. Medlem i formannskapet, kommune X, 8. mars 2019