



Hvordan påvirker grad av fristilling politisk ansvarsutkreving?

En casestudie av interkommunalt samarbeid

Mats Fremmerlid

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Antall Ord: 26 447

Vår 2021

Sammendrag

Det tradisjonelle representative demokratiet er bygget på en delegasjonskjede. Vi som borgere i demokratiet velger hvem vi syntes skal representere oss rundt diskusjonsbordet, og håper at deres tilstedeværelse der gir oss tjenester og politikk slik vi ønsker dem. I motsatt retning av denne tradisjonelle delegasjonskjeden går ansvarskjeden. Politikerne vi velger er ansvarlige ovenfor oss borgere. Ikke bare skal de svare for sine egne handlinger og valg til oss, de står også ansvarlig for underliggende etater, utvalg og kommunale enheter. Hva skjer så, når disse kjedene endres? I dagens kommuner er samarbeid med andre i form av fristilte interkommunale samarbeid blitt et normalt skue. Kommuner som alene sliter med å tilby tjenester til sine borgere ser seg nødt til å samarbeide med andre for å nå sine mål og gjøre sine plikter. Disse fristilte enhetene passer ikke inn i hverken delegasjons- eller ansvarskjeden med sine ikke-valgte medlemmer, hvis ansvarsforhold med borgere og folkevalgte er noe uklart. I tillegg befolkes prosessen av folkevalgte fra andre kommuner. Hvordan samarbeid er en utfordring for lokal autonomi har blitt undersøkt flere ganger tidligere. Min masteroppgave ser nærmere på forholdet mellom fristilte enheter og folkevalgtes mulighet til å være ansvarlig for dem. Mer spesifikt undersøkes fristillingsgraden og hvordan den påvirker ansvarsutkreving og demokratisk kontroll.

Litteraturen på området og det teoretiske rammeverket for oppgaven legger forventninger om at mer fristilte samarbeid preges av større utfordringer med ansvarsutkreving enn mindre fristilte samarbeid. Gjennom intervjuer med ordfører, kommunestyremedlemmer og hovedutvalgsmedlemmer fokuserer denne studien på én kommune og to samarbeid for å teste disse forventningene. Datainnsamlingen avslører forhold som går på tvers av disse forventningene og at fristilling i samarbeidenes rettslige overbygg og fristilling fra kommunepolitikeres interesser er to ulike ting. Alternative forklaringer som tillit mellom kommuner, omfang av tjeneste, tilgjengelige ressurser og interesse hos kommunestyremedlemmer viser seg også å ha effekt på ansvarsutkreving i interkommunale samarbeid

Forord

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til veileder Jan Erling Klausen. Takk for god oppfølging, gode råd, for engasjementet du har vist og interessen du har tatt i min masteroppgave og dens fremgang. Denne masteroppgaven er et resultat av godt samarbeid. Videre vil jeg takke alle informanter som under koronapandemiens uforutsigbarhet har stilt opp til intervju i forbindelse med denne oppgaven.

En stor takk går til mine medstudenter på Blindern de siste to årene. Noen frokoster, mange lunsjpauser og ennå flere kaffekopper med dere har gjort hele prosessen langt enklere.

Til slutt, takk til mamma, pappa og Nora. Spesielt takk til Agnes. Takk for at du bygger meg opp og for at du får meg til å smile når jeg trenger det.

Alle eventuelle feil og mangler i masteroppgaven er mitt ansvar alene.

Oslo, 14. juni 2021

Mats Fremmerlid

Innholdsfortegnelse

1.	INNLEDNING	1
2.	BAKGRUNN.....	3
2.1	HVORFOR STUDERE INTERKOMMUNALT SAMARBEID	3
2.2	HVORFOR INNGÅ INTERKOMMUNALT SAMARBEID?.....	4
2.3	LOVFESTEDE MODELLER FOR INTERKOMMUNALT SAMARBEID.....	5
2.4	LITTERATURGJENNOMGANG.....	8
3.	TEORETISK RAMMEVERK	10
3.1	DEFINISJONER.....	10
3.1.1	<i>Ansvarsutkreving.....</i>	<i>10</i>
3.1.2	<i>Ansvarsutkreving i tre faser</i>	<i>11</i>
3.1.3	<i>Ansvarsutkreving som håndtering av forventninger</i>	<i>12</i>
3.1.4	<i>Typer ansvarsutkreving.....</i>	<i>12</i>
3.2	ANSVARsutKREVIING I NETTVERK	14
3.2.1	<i>Beslutningskostnader.....</i>	<i>15</i>
3.2.2	<i>Autonomikostnader</i>	<i>17</i>
3.2.3	<i>Horisontale mekanismer for ansvarsutkreving</i>	<i>18</i>
3.2.4	<i>Mekanismer for ansvarsutkreving</i>	<i>20</i>
3.3	MÅLE ANSVARSUTKREVIING.....	22
3.3.1	<i>Ex ante ansvarsutkreving</i>	<i>23</i>
3.3.2	<i>Ex post ansvarsutkreving</i>	<i>24</i>
3.4	FORVENTINGER OG HYPOTESER.....	24
4.	FREMGANGSMÅTE.....	27
4.1	FORSKNINGSDESIGN	27
4.2	CASEDESIGN	28
4.2.1	<i>Caseutvalg.....</i>	<i>28</i>
4.3	DATAINNSAMLING	29
4.4	INTERVJUER.....	30
4.4.1	<i>Informanter.....</i>	<i>30</i>
4.4.2	<i>Intervjuguider.....</i>	<i>32</i>
4.5	VALIDITET	33
5.	RESULTATER	35
5.1	EMPIRI	35
5.1.1	<i>Kommune X.....</i>	<i>35</i>
5.1.2	<i>Administrativt vertskommunesamarbeid (kommuneloven § 20-2).....</i>	<i>36</i>

5.1.3	<i>Interkommunalt selskap (IKS-loven)</i>	38
5.2	DOKUMENTGJENNOMGANG	39
5.2.1	<i>Eiermeldinger og eierpolitikk</i>	40
5.2.2	<i>Samarbeidsspesifikke dokumenter</i>	42
5.3	INTERVJUER.....	44
5.3.1	<i>Informasjonsfasen</i>	44
5.3.2	<i>Debattfasen</i>	47
5.3.3	<i>Konsekvensfasen</i>	48
6.	DISKUSJON	50
6.1	EX ANTE ANSVARSUTKREVIING.....	50
6.2	EX POST ANSVARSUTKREVIING	54
6.2.1	<i>Informasjonsfasen</i>	54
6.2.2	<i>Debattfasen</i>	56
6.2.3	<i>Konsekvensfasen</i>	58
7.	AVSLUTNING, KONKLUSJON OG IMPLIKASJONER	59
7.1	IMPLIKASJONER OG FREMTIDIGE STUDIER	62
8.	LITTERATURLISTE	68
9.	VEDLEGG	72

Liste over figurer og vedlegg

FIGUR 1: LOVFESTEDE MODELLER FOR INTERKOMMUNALE SAMARBEID.....	6
FIGUR 2: VISUELL DEFINISJON AV ANSVARSUTKREVIING.....	10
FIGUR 3: ADMINISTRATIVT VERTSKOMMUNESAMARBEID.....	37
FIGUR 4: INTERKOMMUNALT SELSKAP (IKS).....	38
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE - KOMMUNESTYREMEDLEM.....	72
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE - ORDFØRER.....	74
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE - HOVEDUTVALG.....	76
VEDLEGG 4: INFORMASJONSSKRIV M/SAMTYKKEERKLÆRING.....	77

1. Innledning

En stadig mer kompleks verden stiller nye krav til det lokale nivået i Europa. Det kommunale lasteskipet fylles opp med nye oppgaver og tjenester som skal utføres og tilbys kommunens innbyggere. Samtidig som denne lasten skal komme fort frem, skal det presenteres gode tjenester av høy kvalitet, samtidig som ankeret skal være godt festet i en demokratisk bunn. I møtet med en slik situasjon kan det virke nærmest umulig å bevare de små kommunene som finnes ute i Europa. Derfor har man sett at reformer over hele kontinentet fører til økt grad av samarbeid eller i ytterste konsekvens sammenslåing av kommuner (Aars og Ringkjøb 2011, 826). Å danne slike samarbeid mellom kommuner – interkommunale samarbeid – for å løse kommunale oppgaver er en utfordring for ansvarsutkreving og demokratisk kontroll (Ringkjøb et al. 2008, 50).

I Norge har det lenge vært en debatt om hvordan man best mulig skal sørge for at alle kommuner kan tilby de tjenester som kreves til sine innbyggere. Solbergerejseringens kommunereform av 2014 slo sammen 119 kommuner og reduserte antallet fra 428 til 356 (regjeringen.no 2020). Den mye omdiskuterte reformen er nå gjennomført, men kommunelandskapet er fortsatt befolket av små kommuner som fortsatt møter på utfordringer med tjenesteytelse. For å kunne levere pålagte tjenester samtidig som det lokale selvstyret bevares ønsker de fleste kommuner å samarbeide, ikke slås sammen med andre. I 2004-05 ble norske kommuner spurt om hvilke av de to alternativene de selv mente de var best tjent med. Det store flertallet ønsket å bevare datidens situasjon, og/eller at oppgavene best lot seg løse gjennom interkommunalt samarbeid. Bare en femtedel svarte at de ønsket å vurdere sammenslåing (Klausen et al. 2016, 262). Interkommunale samarbeid blir av nevnte regjering kommunisert som både en løsning og et problem. Hvis samarbeid skal til for å tilby borgere tjenester, stiller regjeringen seg positive til det som løsning. Er det derimot snakk om samarbeid som et alternativ til sammenslåing ser regjeringen helst at sammenslåing gjennomføres da de ser på omfattende bruk av samarbeid som et demokratisk problem (Ibid, 91).

Det er ikke bare regjeringen som ser demokratiske utfordringer ved utbredt bruk av interkommunalt samarbeid. Det trekkes ofte frem at inngåelse av interkommunale samarbeid er basert på et ønske om å øke effektivitet og kvalitet på tjenester, der hensyn til ryddige prosedyrer for ansvarsutkreving og demokratisk forankring ikke blir viet betydelig oppmerksomhet (Klijn et al. 2014, 243). Mulgan (2014, 548-550) peker på at det er svekkingen av den tradisjonelle politiske kontrollen som råder i det tradisjonelle kommunale

hierarkiet som er roten til argumentet om at styringsnettverk – herunder interkommunale samarbeid – skaper problemer med ansvarsutkreving. Når slike nettverk opprettes, plasseres på armlengdes avstand fra tradisjonell politisk kontroll og mottar midler og ansvar for å gjennomføre arbeid i tråd med kommunens politikk er også tanken at ledere i dette nettverket skal holdes ansvarlige for de administrative avgjørelsene som tas. Denne delingen av ansvar skaper uklare situasjoner da det helt klare skillet mellom hvem som står ansvarlig for hva ikke alltid er like lett å tegne. Det er denne separeringen som kan skape demokratisk underskudd da den politiske forankringen til tjenesteproduksjon blir sett på som spesielt verdifull i det representative demokratiet.

Når en kommune skal løse en oppgave eller produsere en tjeneste som de ser best lar seg løse gjennom et interkommunalt samarbeid står de overfor et valg av ulike samarbeidsformer. Disse samarbeidsformene tjener ulike formål, men påvirker også kontrollen man bevarer over samarbeidet som skal løse oppgaven. I så måte er inngåelse av samarbeid en avveining mellom positive effekter i form av effektivitet og kvalitet i tjenester, og negative effekter i form av tap av politisk kontroll (Tavares og Feiock 2018, 302). Ulike samarbeidsformer skaper ulike grader av autonomi for den fristilte organisasjonen, Jacobsen (2014, 166) skriver at problemene knyttet til *«politisk-administrativ styring av interkommunale samarbeid blir mest fremtredende for de mest fristilte selskapsformene (AS og IKS), i tillegg for de formene som er så nye at de bare i begrenset grad er prøvd ut (vertskommune og samkommune).»*. Med dette som utgangspunkt undersøker jeg i denne masteroppgaven om det er slik Jacobsen (Ibid) sier, med en liten vri. Er det slik at de mer fristilte samarbeidsorganisasjonene preges av større problemer når det kommer til ansvarsutkreving? Er det slik at det til tross for en tilsynelatende klar ansvarsfordeling oppleves forvirrende hvem som sitter med ansvaret for beslutninger som tas? Disse spørsmålene besvarer jeg ved følgende problemstilling:

Hvordan påvirker grad av fristilling av interkommunale samarbeid politisk ansvarsutkreving?

For å besvare denne problemstillingen gjennomfører jeg en sammenlignende casestudie. Ved å se på et interkommunalt selskap (IKS) som den mest fristilte, helkommunale samarbeidsformen og et vertskommunesamarbeid som en mindre fristilt samarbeidsform undersøker jeg om ulikheten i samarbeidets autonomi – forstått som grad av fristilling fra kommunen – påvirker politisk ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Denne masteroppgaven er en casestudie av én kommune og to samarbeid med samme

eiersammensetning. Å se på kun én kommune er et helt bevist valg. Gjennom å fokusere på en og samme gruppe kommunepolitikere stilt overfor to ulike samarbeidsordninger sørger jeg for å innhente sammenlignbar data av deres opplevelse av ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Det er derfor ikke relevant å undersøke hvordan andre aktører (f.eks. kommunepolitikere i andre kommuner) opplever ordningene.

Primært gjennomføres datainnsamlingen i form av semi-strukturerte intervjuer med kommunestyremedlemmer og ordfører fra én kommune som omtales som kommune X. I tillegg er det blitt gjennomført intervjuer med hovedutvalgsmedlemmer fra vertskommune for å få innblikk i politisk dialog og deres oppfatning av aktiv involvering fra kommune X. Jeg samler også inn data gjennom viktige dokumenter som eiermeldinger, eierskapspolitikk og selskapsvedtekter. Disse dokumentene lar meg undersøke hvilke mekanismer for ansvarsutkreving som er definert i samarbeidets avtale.

Innledningsvis i oppgaven redegjør jeg ytterligere for bakgrunnen for problemstillingen min. Herunder hvorfor det er relevant å se på interkommunale samarbeid og deres demokratiske forankring, hva interkommunale samarbeid er og hvorfor de oppstår. Deretter legger jeg det akademiske grunnlaget for oppgaven min ved å presentere viktige bidrag rundt tematikken jeg tar opp. I den påfølgende delen presenterer jeg det teoretiske grunnlaget hvorpå jeg bygger noen antagelser om fristillings påvirkning på ansvarsutkreving, før jeg går nærmere inn på hvordan jeg rent designmessig og metodisk besvarer min problemstilling. Herunder diskuterer jeg validiteten til mine funn. Deretter presenterer jeg kommune X og de to samarbeidene, etterfulgt av empirisk data. Videre diskuterer jeg funnene i denne dataen. Etter avslutning og konklusjon trekker jeg frem hvilke empiriske og teoretiske implikasjoner mine funn har. Til slutt tegnes et bilde av hvilke problemstillinger fremtidige studier av interkommunalt samarbeid kan ta for seg og hvilken fremtidig utvikling kommunesektoren kan preges av.

2. Bakgrunn

2.1 Hvorfor studere interkommunalt samarbeid

Det er ikke bare i Norge kommuner finner det nødvendig å samarbeide for å løse oppgavene de blir pålagt. Økningen i interkommunale samarbeid kan sees i de fleste europeiske land (Klijn og Skelcher 2007; Hulst og van Montfort 2012; Klijn et al. 2014; Spicer 2017). Bølger med territorielle reformer søker å løse det som kan omtales som et dilemma mellom effektivitet og demokrati i lokal tjenesteytelse (Teles 2016, 2). Disse bølgene har resultert i ulike samarbeidssammensetninger, hvis påvirkning på demokratisk

kontroll og ansvarsutkreving er ulik fra samarbeid til samarbeid. I land som Nederland og Frankrike er samarbeidsordninger like gammelt som lokalstyret. På samme måte som lokalstyret har en viktig posisjon i samfunnsvitenskapen, burde samarbeider mellom dem være en viktig del av denne posisjonen (Ibid, 8). Interkommunale samarbeider har historisk, så vel som samtidig relevans.

Studier av interkommunale samarbeid avslører kontekstavhengigheten gjennom ulike innganger, tentative typologier og deskriptive gjennomganger av aktørers rolle i nasjonale kontekster. Man kan se et generelt fokus på drivere og utfall av samarbeid, men til sammenligning lite om hvordan samarbeid fungerer. Å se på funksjoner av ulike samarbeid når det gjelder demokratisk kontroll og ansvarsutkreving trenger ytterligere fokus (Teles og Swianiewicz 2018, 7). Jeg kan ikke med masteroppgavens begrensinger ta for meg storskala sammenligning og systematisk undersøkelse av interkommunale samarbeid og ansvarsutkreving. Ved å se på norske tilfeller bidrar min oppgave til komme noe nærmere en forståelse av hvordan ulike samarbeidsordninger ivaretar demokratiske verdier som lokale politikere gjerne vil verne om. Det nasjonale fokuset bidrar også til tilgjengelig informasjon for norske kommuner om hvordan eventuelle samarbeid påvirker muligheten for ansvarsutkreving. Når det er sagt stemmer jeg i med Teles (2016, 4) når han sier at: «Målet ikke er å etablere et veikart for suksessfull lokal styring, men heller å legge frem et informert og bevisbasert grunnlag av årsakene, problemene og utfordringene ved interkommunale samarbeid.» I min oppgave vil årsakene til interkommunalt samarbeid vies lite oppmerksomhet, det er problemene og utfordringene som forbindes med dem som er mitt fokus.

2.2 Hvorfor inngå interkommunalt samarbeid?

Lokal autonomi er noe norske kommuner tradisjonelt sett har vernet om med all sin makt. Med betydelig lokal autonomi kommer også forutsetningen om at alle interkommunale samarbeider skal dannes på frivillig basis (Eypórsson et al. 2018, 114). Hvorfor velger da kommuner frivillig å samarbeide med andre? Det som ofte ansees som selve kjernen til interkommunale samarbeid handler om storskalafordele. Små kommuner har ikke mulighet til å tilby tjenester til sine borgere på en effektiv måte, derfor samarbeider de med andre for å senke kostnadene mens de opprettholder produksjonen av tjenester (Feiock 2007, 49). En del av disse stordriftsfordelene handler om å takle utfordringer med kommunal fragmentering. Slike utfordringer handler om å samle alle brukere av en tjeneste under samme produksjon for å minimere eksternaliteter og/eller utnyttelse av ressurser. Dette nevnes stadig som en viktig

årsak til interkommunale samarbeid (Andersen og Pierre 2010, 221; Hulst og van Montfort 2012, 133; Spicer 2017, 389; Eypórssón 2019, 27). Når kommuner inngår samarbeid med andre ligger det lange vurderinger av hvorvidt transaksjonskostnadene vil være mindre enn fordelene. Herunder vurderer kommuner kostnadene av informasjons- og koordineringskostnader, forhandlings- og arbeidsfordelingskostnader, håndhevelse og overvåkningskostnader og «agency»-kostnader som handler om i hvilken grad forhandlerne representerer sine borgeres interesser (Feiock 2007).

Hulst og van Montfort (2012, 133) viser til at det ikke bare er kommuners mulige økonomiske fordeler som trekker mot samarbeid. I land med mange små kommuner (f.eks Frankrike, Italia, Spania og Norge) bunner valget om inngåelse av samarbeid med andre kommuner i et behov for å klare å løse de oppgaver kommunen er pålagt på en tilstrekkelig måte. Andersen og Pierre (2010, 226) viser til en undersøkelse av tre norske regionsamarbeid fra 2008 der det fremgår at det økonomiske perspektivet er viktig, men at profesjonalitet i tjenesteytelsen er ennå viktigere. Også en undersøkelse i Sverige peker på at det er å møte nasjonale standarder i tjenesteytelsen som er den viktigste grunnen til å inngå samarbeid (Ibid). Å hankses med problemer med tjenesteytelse viser seg også være viktigste årsak til samarbeid i en Islandsk undersøkelse fra 2018 (Eypórssón 2019, 27).

Om det kun var det økonomiske og evnen til å levere tjenester til sine borgere av tilstrekkelig kvalitet som var årsaken til samarbeid kunne sammenslåing vært et fullgodt alternativ. Årsaken til at samarbeid velges fremfor sammenslåing handler om verdien kommuner setter på sitt eget selvstyre. Samarbeid resulterer ikke på samme måte som sammenslåing i permanent overføring av kapasitet og autonomi. Kommuner bevarer selvbestemmelsen og velger på hvilke områder de ønsker å samarbeide, fremfor å overføre hele sin oppgaveportefølje til en større enhet (Spicer 2017, 389). På internasjonal basis kan man spore et skille mellom de som søker effektivitet gjennom samarbeid og sammenslåing, og de som søker å bevare lokaldemokratiet gjennom å beholde eller dele opp i mindre geografiske territorier. I tråd med denne trenden er det slik at de enheter som verdsetter selvbestemmelsen og demokratiet bevarer sine mindre enheter, mens de som kun søker de økonomiske fordelene slår seg sammen (Tavares og Feiock 2018, 300).

2.3 Lovfestede modeller for interkommunalt samarbeid

Siktet for hva kommuner kan samarbeide om er ubegrenset. Interkommunalt samarbeid kan organiseres på flere ulike måter, uformelt så vel som formelt. Deliberative samarbeid er gjerne uformelt organisert og eksisterer mellom ulike kommuner uten organisatorisk

rammeverk. Slike samarbeid avhenger av tillit, gjensidighet og tar form av et kortsiktig og fleksibelt prosjekt (Haveri et al. 2009, 548; Tavares og Feiock 2018, 303). Slikt uformelt samarbeid er svært utbredt i Norge (Leknes et al. 2013, 40). Likevel fokuserer jeg i denne oppgaven utelukkende på de formelle samarbeidene med et organisatorisk overbygg. Dette er mest hensiktsmessig da samarbeid der håndfaste tjenester faktisk produseres og leveres som regel er formalisert, i tillegg til at de uformelle samarbeidene er vanskeligere å kartlegge (Spicer 2017, 395; Haveri et al. 2009, 548). Av samme grunner ønsker jeg også å fokusere på samarbeid som er kontinuerlige og relativt stabile. Ad hoc samarbeid er ofte mindre institusjonalisert og resulterer sjelden i fristilte organisasjoner (Nelles 2013, 1355).

Etter slike vurderinger er gjort finnes det flere former for organisering av interkommunale samarbeid. Her følger en kort beskrivelse av de lovfestede modellene for interkommunale samarbeid.

Figur 1: Lovfestede modeller for interkommunale samarbeid



Bearbeidet fra (KS 2013, 5): Fra minst til størst grad av autonomi

Interkommunalt samarbeid for norske kommuner reguleres av kapittel 17 i kommuneloven av 2018 (Kommuneloven 2018). Ny kommunelov gjennomfører en rekke endringer fra forrige kommuneloven som figur 1 er basert på. Figur 1 presenteres derfor med ett forbehold: den ville sett annerledes ut om KS hadde sammenfattet den ut ifra ny kommunelov. Likevel, endringene i ny kommunelov gjelder ikke vertskommunemodellen eller IKS-modellen. Dermed er modellens plass i denne oppgaven like passende med ny kommunelov, all den tid vertskommunesamarbeid fortsatt er mindre fristilt enn IKS. Med forbeholdet unnagjort presenterer jeg kort interkommunale samarbeidsformer etter kommuneloven av 2018 (Ibid) og IKS etter lov om interkommunale selskap av 1999 (IKS-loven 1999) med deres tiltenkte bruksområde, men uten alle detaljer.

§ 17-1 *interkommunalt samarbeid* (Kommuneloven 2018), åpner for følgende samarbeidsformer: interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap (IKS), aksjeselskap (AS) eller

samvirkeforetak og «en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.». De tre første reguleres av kommuneloven, mens de tre siste reguleres av egne særlover

§ 18-1 *Interkommunalt politisk råd* (Ibid) opprettes selv av kommunestyre eller fylkesting mellom to eller flere kommuner og kan behandle saker som går på tvers av kommune- eller fylkesgrensene. Modellen tillater ikke at det gis myndighet til å treffe enkeltvedtak. Det heter i kommunelovens kapittel 18. § 18-1, at rådet likevel kan gis myndighet til å trekke slike vedtak om interne forhold i samarbeidet og til å forvalte tilskuddsordninger.

§ 19-1 *Kommunalt oppgavefelleskap* er en ny samarbeidsform ment for i stor grad å erstatte det gamle § 27-samarbeidet. Slike samarbeid skal opprettes for utførelse av felles oppgaver. Samarbeidsformen regulert i kapittel 19 i kommuneloven er ment for tjenesteytelse eller -produksjon til kommunenes innbyggere.

Vertskommunemodellen omtales i kommunelovens kapittel 20. Ved bruk av denne modellen overlater én eller flere kommuner (samarbeidskommune) utførelsen av lovpålagt oppgave til en annen kommune (vertskommune). Samarbeidsformen inkluderer også myndighetsdelegering fra samarbeidskommune til vertskommune. Vertskommunemodellen inkluderer to samarbeidsformer: 1) *administrativt vertskommunesamarbeid* (§ 20-2) der saker av ikke prinsipiell betydning overføres til vertskommunens apparat uten etablering av nytt rettssubjekt, og 2) *vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemd* (§ 20-3) der saker av prinsipiell betydning overføres hvorpå det opprettes en felles, folkevalgt nemd hvis myndighet delegeres likt fra alle deltakerkommuner. Jeg omtaler administrativt vertskommunesamarbeid i større detalj i punkt 5.1.2 da dette er én av to samarbeidsformer jeg undersøker.

Interkommunale selskap (IKS) reguleres av IKS-loven (IKS-loven 1999). I loven § 1 (Ibid) heter det at loven gjelder for selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Samarbeidsformen er utarbeidet for å være et tilbud for samarbeid med forretningsmessig preg, altså kommunenes aksjelov. Hver deltager i et IKS hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser som fordeles mellom deltagerne etter eierandel med mindre annet fremgår av selskapsavtalen. Samlet skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser (§ 3). Selskapets øverste organ er representantskapet, hvor hver deltager skal være representert. Hver kommune utøver sin eierstyring gjennom sin representant. Jeg omtaler også denne samarbeidsformen i større detalj, i punkt 5.1.3 da det er den andre samarbeidsformen denne masteroppgaven tar for seg.

Når det gjelder omfanget av interkommunale samarbeid i Norge sier både Jacobsen (2014, 96) og Leknes et al. (2013, 40) at den ufullstendige registreringen av flere typer samarbeid

gjør det vanskelig å vite akkurat hvor mange samarbeid det finnes i norske kommuner. Et estimat viste at det fantes rundt 5435 samarbeid av de (daværende) formene AS, IKS, § 27 og vertskommunesamarbeid. Med bakgrunn i NIVIs mer detaljerte studier av enkeltfylker mener Jacobsen (2014, 96) at det totale tallet trolig er høyere.

2.4 Litteraturgjennomgang

Veksten i nettverksbasert styring er tydelig over hele verden. På verdensbasis utgjør nå statlige eide selskaper, og andre offentlige organisasjoner over halvparten av det offentlige arbeidet. Disse formene for offentlig arbeid har overgått arbeidet som gjøres innad i egen administrasjon (Grossi et al. 2015, 276). Endringen har skjedd som en følge av en stadig mer kompleks verden som byr på nye utfordringer for lokale myndigheter. Uten samarbeid vil mange små kommuner slite med å levere de tjenestene de er pålagt å levere. Ved å samarbeide med andre og gjennom dette dra nytte av storskalafordeler kommer kommuner seg ut av denne situasjonen. På den andre siden av disse fordelene har flere studier vist at de demokratiske utfordringene er betydelige. Litteraturen om interkommunale samarbeid og ansvarsutkreving viser i beste fall til sprikende funn. Mange fokuserer nettopp på at demokratiet settes i fare når den vertikale organiseringen i tjenesteproduksjonen forsvinner. Mens andre på sin side er mer fokusert på samarbeidenes demokratiske baksider mer vitner om en idealisering av de tradisjonelle hierarkiske strukturenes evne til å sikre god ansvarsutkreving (Papadopoulos 2003).

Rhodes (1997) viser hvordan veksten i interkommunale samarbeid i det britiske samfunnet har ført til en tjenesteproduksjon gjennom nettverksbaserte ordninger som vokser ifra det representative demokratiet og dets evne til å kontrollere disse. Dette har ført til en situasjon der effektiviteten og kvaliteten har blitt viet uavbrutt fokus, noe som har ført til at staten hules ut og at uønskede konsekvenser senere kommer til syne. Det pekes på vanskeligheter ved å identifisere ansvar, manglende evne til å benytte seg av indirekte styringsmekanismer og i det hele tatt manglende ansvarsutkreving. Det representative demokratiet må ta igjen effektiviteten og kvaliteten i tjenesteproduksjonen ved å demokratisere nettverk og samarbeid.

Også i norsk sammenheng rapporteres det om manglende følelse av kontroll over interkommunale samarbeid (Leknes et al. 2013). Det samme avdekkes i det islandske tilfellet (Eyþórsson et al. 2018), og i Øst-Europa (Swianiewicz 2011). Fristilling av offentlige oppgaver har hatt som hovedfokus å sørge for effektivitet og kvalitet, og det er helt tydelig at det demokratiske perspektivet ikke har vært vektlagt like tungt. Rundt spørsmålet om vanskeligheter ved ansvarsutkreving og demokratisk kontroll er vanskeligere i

interkommunale samarbeid enn i tilfeller der kommuner løses oppgaver i eget apparat er funnene riktignok sprikende. Enkelte studier avdekker at samarbeidsordninger gjør ansvar vanskeligere å plassere (Kim 2005; Ringkjøb et al. 2008; Swianiewicz 2011; Eypórsson et al. 2018). Andre peker på at den manglende følelse av kontroll ikke handler om samarbeidsordningens organisering, men at det derimot handler om folkevalgtes manglende interesser for fristilte organisasjoner (Leknes et al. 2013; Jacobsen 2014). Ansvarsutkreving i samarbeid kan i enkelte tilfeller sies å være bedre i form av bedre informasjonsflyt og politisk involvering, da de ofte opprettes rundt saker som tidligere ble håndtert av kommunens administrasjon (Jacobsen 2014).

Ane Fürst Juul (2019) undersøker denne dimensjonen i sin masteroppgave ved å se på tre former for virksomhetsorganisering; etatsvirksomhet, kommunalt AS og IKS. Juul (ibid) finner ikke at samarbeidsorganisering fører til bedre informasjonsflyt enn etatsorganisering. Ansvarsutkrevingen – inkludert informasjonsflyten – er bedre i etatsorganisert i virksomhet. Riktignok påvirkes ansvarsutkrevingen i mindre grad av virksomhetsorganisering enn det Juul forventer.

I sin studie av tre nettverk i Kristiansand kommune avdekker Aars og Fimreite (2005) også noe delte funn. Interkommunale samarbeid oppfyller deres krav for hva som er et ansvarlig nettverk. Representantskapet i samarbeidet befolkes av kommunale politikere og er dermed tilstrekkelig demokratisk forankret. Derimot preges representantskapet av en så sterk konsensuskultur at kommuner umulig kan utøve styring gjennom sin representant. Dermed blir sanksjonering av samarbeidet som følge av eventuelle uenigheter umulig, all den tid enhver uenighet vil sette hele samarbeidet i fare. Her står fristillingen i en helt tydelig kontrast til demokratisk kontroll. Representantskapet skal fatte beslutninger fristilt fra kommunestyrene, denne beslutningstakingsstilen fører direkte til demokratiske utfordringer.

Studier av interkommunale samarbeid i Norge viser i best fall til delte funn. Til tross for dette trekkes det ofte frem at samarbeid er en demokratisk utfordring. Trolig handler dette om at fokuset til forkjempere for samarbeid fokuserer på andre fordeler enn de demokratiske. Mens de som ser på skyggesidene av utbredt bruk av interkommunalt samarbeid nettopp fokuserer på demokratiet. Det disse studiene uansett er et vitne om er at kunnskapen om interkommunale samarbeids påvirkning på demokratiet ikke er fullstendig, særlig ikke detaljkunnskapen om ulike samarbeidsformer. Jeg setter meg fore å legge til et bidrag på den litt for beskjedne bunken med studier av interkommunale samarbeid gjennom et målrettet fokus ingen av studiene nevnt ovenfor har hatt. Jeg undersøker hvordan fristillingen isolert sett påvirker politisk ansvarsutkreving og demokratisk kontroll ved å isolere den i form av

analyse av én kommune og to ulike samarbeidsorganiseringer med samme deltakerkommuner.

3. Teoretisk rammeverk

3.1 Definisjoner

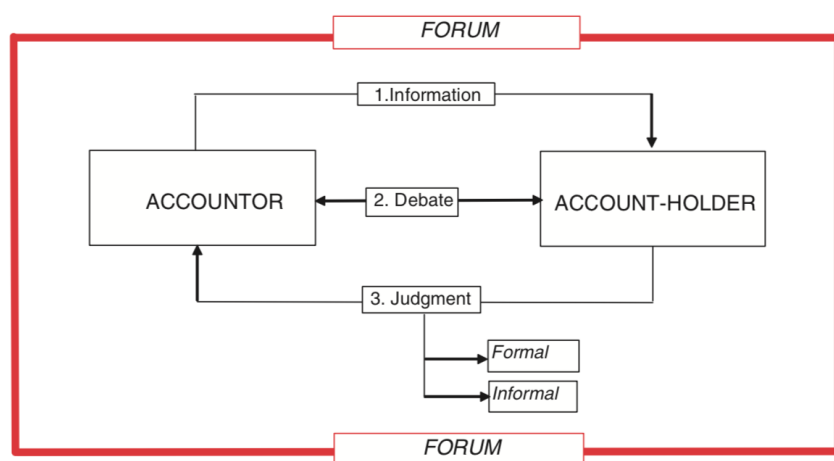
3.1.1 Ansvarsutkreving

Bovens (2006, 5) omtaler «accountability» som et gyllent konsept man vanskelig kan være imot. Konseptet, legger han til, brukes i stadig større omfang i politisk diskurs som en fane for gjennomsiktighet og tillit. En utfordring med slike konsepter er at dets betydning kan være ulik for ulike mennesker. Ikke bare kan de bety ulike ting for ulike mennesker, konseptet og dets posisjon kommer med en slik iboende godhet at det ofte festes som merkelapper på god styring i både offentlig og privat sfære (ibid, 7). I forsøket på å gjøre konseptet anvendelig for empirisk analyse formulerer Bovens både en bred og en smal definisjon av «accountability». Som et bredt begrep betyr «accountability» en følelse av ansvar, villighet til å handle gjennomsiktig og/eller rettferdig. En slik definisjon, sier Bovens (ibid 8), er evaluerende, ikke analytisk og er derfor ikke egnet til denne studien. Den smale definisjonen derimot åpner for empirisk analyse og er derfor den definisjonen som benyttes i denne studien.

«Accountability» defineres som:

En relasjon mellom en aktør og et forum, hvori aktøren har en plikt til å forklare og rettferdiggjøre sine handlinger, forumet kan stille spørsmål og dømme aktørens handlinger, og aktøren kan måtte ta konsekvensene av disse. (Bovens 2006, 9)

Figur 2: Visuell definisjon av ansvarsutkreving



(Willems og Van Dooren 2011, 509)

På norsk kan det være en krevende øvelse å finne et ord som speiler den engelske varianten på en presis og utvetydig måte. Både ansvarliggjøring og ansvarsutkreving er anvendte oversettelser. Relasjonen ansvarsutkreving handler om aktørens plikt til å rettfærdiggjøre sine handlinger overfor et forum som fra sin side forventer slik rettfærdiggjøring, men som også har et ansvar for å vise interesse for disse handlingene. I denne oppgaven brukes *ansvarsutkreving* for å betegne denne relasjonen.

3.1.2 Ansvarsutkreving i tre faser

Denne relasjonen tar form av en prinsipal/agent-relasjon. Når man ser på demokratiet gjennom prinsipal/agent-teoriens lupe er ansvarsutkreving en viktig del av demokratiet (Mulgan 2014, 546). Prinsipalen som forumet, og agenten er aktøren. Schillemans (2011, 389) bygger videre på denne relasjonen og peker på at prosessen forumet og aktøren imellom utspiller seg i tre faser; I *Informasjonsfasen* legger aktøren frem informasjon til forumet om sine handlinger i form av både formelle rapporter og uformell kommunikasjon. Grunnlaget denne informasjonen blir gitt på kan være krav, men har også et aspekt av pliktfølelse i seg. Denne pliktfølelsen er særlig viktig i nettverkssamarbeid. Hvorfor kommer jeg tilbake til. I *debatffasen* får aktøren mulighet til å utgreie og eventuelt forsvare handlinger forumet ønsker at diskuteres nærmere. Forumet kan her stille spørsmål og ut ifra et helhetsinntrykk bedømme aktøren. I *konsekvensfasen* har aktøren mulighet til å handle ut ifra denne bedømmelsen gjennom å gi sanksjoner. Her har forumet mulighet til å korrigere, straffe eller belønne. Følgelig kan konsekvenser være både positive, i form av bonuser, finansiell belønning og negative, i form av korrigerende praksis eller terminering av kontrakter. Dette er eksempler for formelle konsekvenser, men konsekvenser kan også være uformelle i form av positiv/negativ omtale i det offentlige rom eller i form av sosiale samlinger arrangert som en belønning (Brandsma og Schillemans 2013, 955-956).

Denne tredelingen former ansvarsutkreving som en ryddig prosess, men i virkeligheten kan fasene bytte plass og i noen tilfeller kortes ned til eksempelvis kun informasjonsfase og konsekvensfase. Likevel gjør fasene det mulig å identifisere hvor et eventuelt underskudd av ansvarsutkreving ligger (Ibid). Dermed fungerer en slik inndeling som en operasjonalisering av ansvarsutkreving. Fokuset på politisk ansvarsutkreving i form av en relasjon mellom et forum og en aktør som foregår i tre faser trekker fenomenet ned fra den symbolske stillingen det har fått, via den smale definisjonen av konseptet presentert tidligere, og til et konkret sted som gjør ansvarsutkreving mulig å måle i den virkelige verden.

3.1.3 Ansvarsutkreving som håndtering av forventninger

De tre fasene ansvarsutkreving deles inn i, og hvordan de utfolder seg henger tett sammen med forumets forventninger til aktøren. Aktørens forståelse av forventningene den pålegges av forumet former måten informasjonsfasen håndteres på. Forumet stiller sine spørsmål og vurderer aktøren ut ifra sine forventninger til hvilken informasjon aktøren skal formidle. Konsekvensene forumet pålegger aktøren er et resultat av diskrepansen mellom forventninger og aktørens de facto måloppnåelse (Brandsma og Schillemans 2013, 956). Følgelig er det helt avgjørende for ansvarsutkreving at slike forventninger er eksplisitte, tydelige og preget av konsensus mellom involverte parter (Willems og Van Dooren 2011, 518). Å håndtere forventninger er utfordrende for offentlige enheter fordi man ikke bare har ett forum å forholde seg til. Hierarkisk overordnede, interesseorganisasjoner, brukere og befolkningen generelt har alle ulike forventninger til hvordan tjenesteproduksjon skal gjennomføres og dens resultater.

3.1.4 Typer ansvarsutkreving

Disse ulike forumene skaper også ulike former for ansvarsutkreving. Det sentrale spørsmålet man stiller seg når det gjelder typer ansvarsutkreving er altså hvem aktøren skal stå til ansvar for, hvem er forumet? Disse er viktige å skille mellom hvis man ønsker å undersøke ansvarsutkreving ved nye former for styring. Å snakke om et generelt under- eller overskudd av ansvarsutkreving vil ikke være analytisk fruktbart. Man er nødt til å identifisere ved hvilken form for ansvarsutkreving under- eller overskuddet finnes, all den tid formene for ansvarsutkreving burde ansees som relative og sammenlignbare, ikke absolutte (Mulgan 2014, 553-554). Bovens (2006, 16-18) trekker frem at offentlige organisasjoner i hvert fall står til ansvar for fem forum, og skiller derfor på fem ulike typer offentlig ansvarsutkreving.

I *Politisk ansvarsutkreving* står aktøren til ansvar for valgte representanter, politiske partier, velgere og media. Ansvarskjeden går her akkurat motsatt vei av hva delgeringskjeden gjør; folket delegerer sin suverenitet til valgte representanter som i kommunal sammenheng delegerer brorparten av sin autoritet til nedsatte komiteer eller utvalg. Herfra går ofte oppgavene videre til administrasjonen, eller til fristilte organisasjoner. Disse fristilte organisasjonene er ansvarlige overfor den/det kommunale utvalget/komiteen. Følgelig er forholdet mellom aktør og forum særlig tydelig i denne formen for ansvarsutkreving. Denne formen for ansvarsutkreving er ekstremt viktig i demokratier nettopp fordi ansvarskjeden

dirkete sikrer forholdet mellom folkets ønsker og politikk som gjennomføres, via de folkevalgte. Det er denne formen for ansvarsutkreving jeg kommer til å fokusere på i min oppgave. Årsaken til at jeg fokuserer på denne typen for ansvarsutkreving er at det er folkevalgtes kontroll som er det demokratiske ankeret til interkommunale samarbeid. Videre blir mangel på, eller svak politisk ansvarsutkreving en direkte kilde til demokratisk underskudd i samarbeidsbasert tjenesteproduksjon. Jeg fokuserer også utelukkende på valgte representanter som forum.

I *Rettslig ansvarsutkreving* er forumet domstolen og prosessene baserer seg på formelle ansvar og helt eksplisitte standarder som er pålagt en bestemt autoritet. Vurderinger av virksomhet vil ikke ilegges noe politisk eller profesjonelt skjønn og konsekvenser formes av rettslige standarder eller presedens. *Administrativ ansvarsutkreving* er noe mindre formelt enn rettslig ansvarsutkreving. Eksterne kontrollører, inspektører og revisjoner overser aktørenes administrative og finansielle virksomhet på bakgrunn av bestemte kriterier og normer. Denne formen for ansvarsutkreving har vokst i takt med økt bruk av fristilte organisasjoner i offentlig sektor (Bovens 2006, 16). Eksternt oversyn skal sikre effektivitet i tjenesteproduksjon, som i tiden gjerne er hovedmålet i offentlig sektor. Dette overtar for deler av den politiske ansvarsutkrevingen og står dermed for noen igjen som kilden til det demokratiske underskuddet der mange midler brukes til administrativt oversyn for å sikre effektivitet, mens den demokratiske kontrollen lider (Willems og Van Dooren 2011, 513-514). I samarbeid der tjenesten som leveres er av teknisk art (f.eks, sykehus, skole, psykiatri, forskning, politi og brann og redning) vil medlemmer av samarbeidet holdes ansvarlig ved *profesjonell ansvarsutkreving*, der profesjonelle utenfor arbeidet kontrollerer de faglige avgjørelsene som tas. Samarbeidene jeg undersøker er av slik teknisk art, men jeg vil ikke fokusere på dette da det ikke er de faglige begrunnelsene for vedtak i samarbeidene som er det interessante for min problemstilling. *Sosial ansvarsutkreving* handler om inkludering av interessegrupper, veldedige organisasjoner og andre offentlige aktører som har spesiell interesse av å følge et samarbeid. I offentlig ansvarsutkreving er det flere som mener at styringsnettverk burde føle en plikt til å redegjøre for sine handlinger og måloppnåelse til grupper med spesiell interesse. Med et fokus på faser vil sosial ansvarsutkreving for det meste handle om gjennomsiktighet og informasjon, all den tid interessegrupper og befolkningen har liten mulighet til spørsmålstilling, dømming og påleggelse av konsekvenser (Bovens 2006, 17-18).

3.2 Ansvarsutkreving i nettverk

Definisjonen og omtalen av ansvarsutkreving over har kun tatt stilling til hvordan ansvarsutkreving rent teoretisk fungerer mellom et forum og en aktør i et hierarkisk forhold. Ansvarsutkrevingen i et slikt hierarkisk forhold er ikke beskrivende for helheten av dagens kommunale virke (Willems og Van Dooren 2011, 510). Selv om det fortsatt er mye hierarki i kommunen preges flere og flere områder av samarbeid mellom offentlige og private aktører. Et nettverk av aktører samarbeider i dag om å løse enkelte av kommunens oppgaver. Et slikt nettverk defineres som: «en horisontal sammensetning av gjensidig avhengige, men operasjonelt autonome aktører, fra offentlig og privat sektor» (Sørensen og Torfing 2018, 304). Grunnet for et slikt horisontal samarbeid er at problemene kommunen møter lettere løses sammen. Bak gjensidig anerkjennelse av et behov for utnyttelse av felles ressurser står troen på at alle har noe å tjene på samarbeid (Hovik og Vabo 2005, 261; Sørensen og Torfing 2018, 304). Tradisjonell hierarkisk ansvarsutkreving forankres i det representative demokratiet direkte gjennom folkevalgtes mulighet til å pålegge aktøren den konsekvens de måtte finne passende. I nettverk er denne muligheten mindre. Da nettverk består av operasjonelt autonome aktører, har ikke den enkelte kommune mulighet til å styre beslutningene etter eget skjønn. Likevel er det viktig at det finnes en demokratisk forankring i beslutninger som tas i disse nettverkene gjennom at folkevalgte representanter evner å ta ansvar for tjenestene som levers til befolkningen.

Røiseland og Vabo (2008, 80) viser til makt og demokratiutredningen av 2003 når de peker på at samarbeid mellom kommuner er problematisk for det representative demokratiet. Når kommuner samarbeider med andre, oppstår uheldig samhandling av roller og uklare ansvarlinjer. Den enkelte kommune får mindre innsyn i tjenesteproduksjonen enn om den foregår i eget apparat. Mulighetene til å kontrollere blir færre (ibid, 99-102). Folkevalgtes manglende følelsen av kontroll i saker som er fristilte til interkommunale samarbeid dokumenteres også i rapport IRIS – 2013/008: *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og samarbeid* (Leknes et al. 2013). Horisontale nettverk sameksisterer med det som fortsatt i det store og det hele er et hierarkisk system der administrative ledere holdes ansvarlig av kommunedirektøren, som igjen holdes ansvarlig av kommunestyret. Å tilpasse disse horisontale nettverkene den vertikale ansvarsutkrevingen kan være en krevende øvelse (Considine 2002, 26; Willems og Van Dooren 2011, 510).

Interkommunale samarbeid byr på hovedsakelig to utfordringer for vertikal ansvarsutkreving. Den første er at tjenesteproduksjonen er lagt til nettopp gjensidig avhengige, men operasjonelt autonome enheter, selve samarbeidsaspektet. Overlapp i ansvar,

uenighet om mål og fremgangsmåte er eksempler på årsaker til at å samarbeide om tjenesteproduksjon kan være problematisk. For det andre er det å fristille tjenesteproduksjon også problematisk. Enhetene som får arbeidet med å produsere tjenester er ikke direkte ansvarlig til folkevalgte, og deres posisjon i den vertikale ansvarskjeden er dermed ikke åpenbar (Considine 2002, 26-27). Tavares og Feiock (2018, 302) peker på at avvenninger av disse to utfordringene er selve kilden til å forklare et bestemt interkommunalt samarbeid og dets organisering. *Institutional Collective Action (ICA) dilemma* handler om å finne best mulig organisering av interkommunale samarbeid basert på nettopp disse to forholdene: 1) *beslutningskostnader* som består av både designet og samarbeidsproblemer knyttet til antall aktører, og 2) *autonomikostnader* som handler om hvor mye av den lokale autonomien som må ofres til et samarbeid.

3.2.1 Beslutningskostnader

Beslutningskostnader er kostnadene tilknyttet kompleksiteten av et samarbeid. Herunder kostnadene av design av og forhandlinger i et samarbeid. Disse kostnadene øker med antall medlemmer og antallet oppgaver som inngår i samarbeidet. Tavares og Feiock (2018, 303) skiller på denne dimensjonen mellom – fra lave til høye beslutningskostnader - *smale bilaterale samarbeid for ett formål, multilaterale samarbeid og omfattende komplekse kollektiver*.

Ansvarsutkreving handler om koordinering av ulike forventninger og interesser. Å gjøre dette i et samarbeid med et større antall aktører er ingen enkel øvelse (Ringkjøb et al. 2008, 51). I dette koordineringsarbeidet kan det oppstå konflikter samarbeidskommunene imellom. Kildene til konflikt kan være mange; uenighet om hva problemet samarbeidet søker å løse faktisk er, vanskeligheter med å koordinere hvilke forventninger man har til samarbeidet, konkret hvordan samarbeidet skal gå frem for å løse det aktuelle problemet, uenighet om arbeidsfordeling og uenigheter om kostnadsbruk (Tavares og Feiock 2018, 304; Kim 2005, 147; Klijn et al. 2014, 242). I de tilfeller der deleierkommuner ikke får sine forventninger til samarbeidet møtt, oppstår problemet om hvem som skal holdes ansvarlig for dette. Er det deleieren som må justere sine forventninger, samarbeidets styre som må tilpasse seg alles forventninger, eller er det de andre deleierne som ikke arbeider hardt nok for å oppnå konsensus? I et klassisk representativt demokrati med parlamentarisk syringsskjede kan all makt spores tilbake til et bestemt sentrum. Selv om ulike forventninger også må håndteres i et slikt system, er ansvars plasseringen langt enklere enn den er i et interkommunale samarbeid

(Ringkjøb et al. 2008, 48). Slik delt makt og ansvar som oppstår i samarbeidsordninger omtales ofte som «the problem om many hands». Samarbeidsordninger med horisontal struktur kan by på slike koordineringsutfordringer, som igjen kan være problematisk for det enkelte kommunestyres demokratiske kontroll (Klijn et al. 2014, 248; Mulgan 2014, 550)

En rekke ulike nasjonale forhold kan påvirke beslutningskostander og dermed utfordringer med ansvarsutkreving i samarbeidsordninger; sentralisering av makt, eksisterende forhold mellom lokale myndigheter, homogenitet mellom lokalsamfunnene som inngår i samarbeidet og enighet om mål for samarbeid (Tavares og Feiock 2018, 300). Skandinaviske land karakteriseres av et desentralisert demokrati der selvstyre står sterk, der de lokale båndene er relativt svake noe som gjør samarbeid på tvers av lokalsamfunn lettere. I tillegg er disse lokalsamfunnene relativt homogene både når det gjelder demografi og økonomi. Alt dette er forhold forbundet med lave beslutningskostnader, og som dermed produserer gode samarbeid basert på uformelle avtaler (Ibid, 305-306). Det at norske kommuner ofte samarbeider med sine naboer på en rekke områder gjør også at inngåelse av nye samarbeid blir lettere (Leknes et al. 2013, 40; Jacobsen 2014, 96; Tavares og Feiock 2018, 307). På tross av forhold som legger til rette for muligheten av uformelle samarbeid basert på en felles vilje til å løse kollektive dilemmaer ser man at kontrakter og delegering av autoritet til fristilte organisasjoner er vanlig også i Norge. Når det inngås formelle kontrakter, eller opprettes egne selskaper for tjenesteytelse handler dette både om eksisterende rettslig rammeverk for slike samarbeid, og at kompleksiteten i oppgaven som skal løses er så stor at samarbeidet må formaliseres (Tavares og Feiock 2018, 309-311).

Empiriske undersøkelser av kommunestyrerepresentanters opplevelse av kontroll over interkommunale samarbeider vitner som at beslutningskostander og utfordringene forbundet med dem ikke bare eksisterer i teorien. Eypórrsson (2018, 32) finner i sin studie av det islandske tilfellet at lokalpolitikere ser store problemer med interkommunalt samarbeid fordi det skaper svært kompleks og ineffektiv beslutningstaking. Swianiewicz (2011, 8) skriver også at et økende antall aktører gjør beslutningsprosesser i interkommunale samarbeid ineffektivt. Raske beslutninger er vanskelig å fatte ved fravær av en hierarkisk overordnet aktør som kan få samarbeidene ut av låste situasjoner. Agranoff (2006, 61) trekker frem at frustrasjonen som oppstår på grunn av treghet i beslutningstakingen ofte vises gjennom små trusler fra deleiere om å trekke seg ut av samarbeidene, eller i ytterste konsekvens at de *faktisk* trekker seg.

3.2.2 *Autonomikostnader*

Den andre aksen i ICA-rammeverket er autonomikostnadene. Et hvert samarbeid vil føre til noen grad av tap av lokal autonomi, ettersom man fjerner noe av makten til kommunestyret. Desto mer formalisert samarbeidet er, desto større kostander vil det medføre. I ytterste konsekvens slår kommuner seg sammen, og hver kommune overgir da all sin autonomi til en større enhet. Samarbeidsformen med minst autonomikostnader er de *uformelle samarbeidene* som holdes sammen av normer for tillit og gjensidighet. Disse er resultatet av langvarige samarbeid mellom lokale aktører som fører til videre investering. Slike uformelle samarbeid har marginal autonomikostnad ettersom de ikke endrer strukturen i de lokale enhetene. *Kontraktsbaserte samarbeid* forbindes med noe større autonomikostnad som følge av den økte graden av formalisering. Frivillige kontraktsbaserte samarbeid kan opprettes rundt en hvilken som helst oppgave så lenge beslutningskostnadene er relativt lave. I kontrakten til slike samarbeid inkluderes det ofte en klausul om uttreden av samarbeidet ved uenighet nettopp for å bevare den lokale autonomien i større grad. Kontraktsbaserte samarbeid trenger ikke etablering av et nytt system, men løses i de eksisterende strukturene (Tavares og Feiock 2018, 303-304). *Delegert autoritet* innebærer enighet om oppstart av en fristilt organisasjon som gis funksjonell autoritet til å løse oppgaver. Her integreres tjenesteproduksjon som tidligere var lagt under kommunens eget apparat til en egen, fristilt organisasjon og medbringer naturligvis høyere autonomikostnader for kommunene (Ibid).

Fristilling av kommunal tjenesteproduksjon medfører en ansvarsdeling mellom kommunen med sitt overordnede ansvar for tjenestene som leveres til innbyggere, og den fristilte enheten med administrativt ansvar for produksjonen. I strukturene av det representative demokratiet sørger politikere for å ta dette overordnede ansvaret gjennom styring av samarbeidene (Sørensen 2006). Fristillingsgraden av et samarbeid avgjør hvor direkte kommunen kan styre, og dermed hvor lett de kan ta ansvaret i egne hender. Eksempelvis kan kommunestyret som helhet gjennom intern prosedyre ta dette ansvaret gjennom direkte styringsmuligheter som ligger i vertskommunemodellen. I IKS kan kommunestyret kun styre indirekte gjennom representantskap hvor de har instruksjonsrett ovenfor sin representant. Schillemans (2011, 407) hevder at denne styringsmuligheten gjøres ennå svakere av at representanter med verv i representantskap arbeider for samarbeidets interesser, og at ønsker fra kommunestyrene omformuleres og tilpasses selskapets interesser. Da prioriteres andre indirekte former for styring som vedtekter, selskapsavtaler og stiftelsesdokumentas vektlegges i mye større grad. Disse *ex ante* formene for ansvarsutkreving er alltid konsensusbasert og fungerer dermed som en viktig kilde til politisk

ansvarsutkreving. Samtidig kreves også total enighet for endring av disse, hvilket gjør det vanskelig for den enkelte deleierkommune å styre gjennom disse mekanismene, skulle det oppstå uenigheter underveis i samarbeidsforholdet (Jacobsen 2014, 162-165).

Jacobsen (Ibid, 166) og Leknes et al. (2013) peker på at de mer fristilte formene for samarbeid skaper større problemer med politisk/administrativ styring. Det er muligheten til å styre samarbeidene ved eventuelle utfordringer som avgjør i hvilken grad et samarbeid er demokratisk (Nyholm og Haveri 2009). Utfordringer med ansvarsutkreving ligger ikke bare i det organisatoriske overbygget til et samarbeid. Leknes et al (2013, 111) finner at kommunale politikere er mindre involvert i de mer fristilte samarbeidene. Dette er lite overraskende all den tid samarbeid opprettes i effektivitetsøyemed. Å fristille tjenesteproduksjon til et selskap handler jo nettopp om at produksjonen skal trekke på en privat selskapsform der ledere og styre står fritt til å utføre arbeidet på den måte de finner best, selvsagt innenfor gitte rammer. For at folkevalgt styrings skal sikres i fristilte samarbeid med effektivitet som motiv, er å sikre styring gjennom disse rammene særlig viktig.

3.2.3 Horisontale mekanismer for ansvarsutkreving

Hva er så løsningen på disse utfordringene? Hvordan skal folkevalgte kommunestyrepolitikere sørge for god ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av interkommunale samarbeid? For å svare på dette er det viktig å ha i mente at målet med selve samarbeidet er å sørge for effektiv tjenesteproduksjon i kommunen. Dermed kan ikke ansvarsutkrevingen fungere på samme måte som tjenester produsert i kommunens eget apparat der brorparten av beslutninger er et resultat av folkevalgt instruksjon. Tjenesteproduksjon i interkommunalt samarbeid preges naturligvis av mer frihet i administrasjon. God ansvarsutkreving sees sådan på som mekanismer som er bidragsytende til effektiv måloppnåelse i konsensusbaserte administrative mål (Mulgan 2014, 556). Like fullt er den demokratiske forankringen avgjørende. For å minimere de demokratiske utfordringene *må* folkevalgte ha kontrollen over disse administrative målene og veien til dem, direkte eller indirekte. Eva Sørensen (2002) diskuterer hvordan demokratisk underskudd som følge av nettverkssamarbeid ikke nødvendigvis kun handler om utfordringene nettverket påfører det representative demokratiet, men at en rigid tanke om hva representativitet er for noe også bidrar til denne utfordrende sammenslutningen. Likevel sier Sørensen (Ibid) at de folkevalgtes kontroll over disse nettverkene er avgjørende for å sikre deres demokratiske forankring. Om representanter så velger å overlate nettverkene til administrasjonen, skal dette være

politikernes valg. Folkevalgtes mulighet til å styre interkommunale samarbeid er derfor en helt sentral del av ansvarsutkrevingen.

Akkurat som interkommunale samarbeids horisontale sammensetning sameksisterer med kommunens tradisjonelle og hierarkiske struktur, sameksisterer en rekke mekanismer for ansvarsutkreving og standarder for redelig oppførsel og ytelse. Nye mekanismer for ansvarsutkreving er som nettverkene, horisontale. Disse skiller seg naturligvis fra vertikal ansvarsutkreving på den måten at forumet ikke er hierarkisk overlegent aktøren. Dermed kan man i horisontal ansvarsutkreving snakke om å stå til ansvar for uavhengige tredjeparter. Schillemans (2011, 390) skiller videre mellom hva som regnes som en *mekanisme* og hva som regnes som en *praksis* for ansvarsutkreving. Jeg – som Schillemans (Ibid) – forholder meg kun til ansvarsutkrevingsmekanismer. Det vil si de forhold mellom en uavhengig tredjepart og aktør som er formalisert på den måten at de tre fasene ansvarsutkrevingen består av foregår på en forutbestemt måte. Slike horisontale mekanismer inneholder: representantskap og generalforsamling, forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. Klijn et al. (2014) peker også på viktigheten av de horisontale mekanismene, men i større grad hvordan de overordnede reglene for kommunikasjon mellom aktører som er involvert i samarbeidet skal foregå. Det hele må forgå som en prosess der initierende avtale mellom deleiere inneholder mekanismer og standarder for hvordan man sammen skal sørge for god ansvarsutkrevingen. Spesielt trekkes det frem at det med fordel burde spesifiseres; roller, grenser for tilgang og uttreden, oppgaveområde, informasjonsflyt, maktfordeling, beslutningsregler, kostnads-, fordels- og risikovurderinger samt regler for varer og generelle normer (Ibid, 251). I samme leie som Willmes og Van Dooren (2011, 513) trekker frem det paradoksale ved deregulering av offentlig sektor og forming av flere nye mekanismer for ansvarsutkreving skriver Klijn et al. (2014, 251) at denne buketten med mekanismer og standarder er like mye til forvirring som det er en styrke. Dermed er klarhet i de nevnte prosessene av stor viktighet, da det vil være med på å institusjonalisere samarbeidet, som i sin tur legger til rette for god ansvarsutkreving da det samler deleierens forventinger.

Fra det demokratiske perspektivet må disse nye horisontale mekanismene og standardene for ansvarsutkreving bidra til at den politiske ansvarsutkrevingen blir lettere på en indirekte måte. De må styrke folkevalgtes kontroll over interkommunale samarbeid. Altså må de sørge for bedre innsikt for kommunestyret, de uavhengige tredjepartene må fungere som representanter for demokratiske fora og de må makte å rette oppførsel i tråd med demokratisk vilje (Schillemans 2011, 393-394). Både Schillemans (2011) og Klijn et al. (2014) finner at disse nye horisontale mekanismene ikke klarer dette, og at de dermed ikke demmer opp for

tapet av vertikal ansvarsutkreving ved interkommunalt samarbeid. Schillemans (2011, 410) konkluderer med at de horisontale mekanismene han undersøker ikke virker som erstatning for tap av vertikale mekanismer for ansvarsutkrevingen. Samtidig finner han at de kan fungere som et tillegg, all den tid de sørger for at aktørene og forumene som er involvert er refleksive og endrer praksisen for ansvarsutkreving der de ser at det trengs. Mer spesifikt viser det seg at disse nye horisontale mekanismene kan bidra til mer transparens i driften av nettverk i form av god informasjonsflyt. Dette støtter antagelsen til Jacobsen (2014, 172) om at områder det opprettes interkommunale samarbeider om løftes opp på politisk plan, noe som gjør informasjonen lettere tilgjengelig. Også debattfasen finner Schillemans (2011, 410) at styrkes gjennom de horisontale mekanismene. Dermed er det i konsekvensfasen spesielt at effekten av horisontale mekanismer ikke i tilstrekkelig grad er et alternativ til vertikale mekanismer.

Dette funnet kan tolkes på to måter. For det første er dette i tråd med funn som viser at kommunestyrerepresentanter opplever en følelse av svekket kontroll når saker organiseres som interkommunale selskaper, fordi de ikke har mulighet til å pålegge samarbeidene de konsekvenser de ønsker når arbeidet ikke er tilfredsstillende. Samtidig kan man argumentere for at funnet til Schillemans (Ibid) er en positiv ting. Fordi de mekanismene han undersøker er uavhengige tredjeparter, som ikke kan pålegge nettverk konsekvenser. Dette betyr i teorien at de fortsatt er de folkevalgte som sitter med denne muligheten. Som jeg har vært inne på må denne muligheten for styring utøves gjennom tydelighet og koordinering av forventninger. Så lenge det fristilte samarbeidet holder seg innenfor avtalte rammer, vil følelsen av kontroll fortsatt være sterk.

3.2.4 Mekanismer for ansvarsutkreving

For å sørge for god ansvarsutkreving i interkommunale samarbeid vil konstruksjon av et rammeverk av både horisontale og vertikale mekanismer for ansvarsutkreving være fordelaktig. Samtidig vil et rammeverk som er for omfattende potensielt gå på bekostning av effektiviteten og kvaliteten til tjenesteproduksjon. Løsningen på underskudd, sier Schillemans (2011, 412) må ikke være et overskudd. Balansen er utfordrende å treffe for å sikre både demokrati, effektivitet og kvalitet. Ansvarsutkreving skal arrangeres slik at folkevalgte sitter med en betydelig grad av kontroll, samtidig skal ikke mekanismene for ansvarsutkreving være til besvær for effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Som Klijn et al. (2014, 253) sier blir spørsmålet da hvordan vertikale mekanismer for ansvarsutkreving kan designes og

styrkes på en måte om ikke forstyrrer samarbeidets prosess, samtidig som de er komplimentere til de horisontale mekanismene.

Som tidligere nevnt skjer politisk involvering i informasjonsfasen organisk gjennom inngåelse av samarbeid rundt tidligere administrative oppgaver, da disse løftes opp på det politiske plan. Effektivitet i videre politisk involvering og informasjonsflyt sikres ved villighet til å dele informasjon. En slik *kultur* for ansvarsutkreving vokser frem i de fleste samarbeider og skaper en situasjon der alle innblandede aktører bidrar til å skape et forhold som tilpasser seg (Considine 2002). Ytterligere sørges det for effektivitet gjennom klarhet i hva som forventes av informasjonsdeling er nødvendig i komplekse samarbeid. Dette innebærer enighet om hvem som skal sende informasjon til hvem og når dette skal gjøres. Slike regler kan være avgjørende all den tid medlemskap i et samarbeid ikke automatisk betyr at man er enige i alle avgjørelser som tas innad i det, og at folkevalgte i den enkelte kommune skal kunne ta stilling til viktige politiske saker (Klijn et al. 2014, 253).

Men god informasjonsflyt betyr ikke bare at så mye informasjon som mulig formidles til folkevalgte. For mye informasjon kan være like skadelig som for lite informasjon (Willems og Van Dooren 2011, 525). Folkevalgte har selvsagt ikke kapasitet til å holde oversikt over alt som foregår i et interkommunalt samarbeid (Schillemans 2011, 396). Derfor er det avgjørende at de mottar den informasjonen de trenger for å holde overordnet kontroll på samarbeidet. Klausen og Winsvold (2019) setter et skille mellom informasjon som angår samarbeidets overordnede mål – *mission related preferences* (MRP) – og informasjon som angår samarbeidets daglige drift – *non-mission related preferences* (NMRP). Klausen og Winsvolds' (Ibid) artikkel viser at informasjon om MRP til folkevalgte, og informasjon om NMRP til administrasjon er den fordelingen som sikrer størst følelse av kontroll nettopp fordi dette sørger for at folkevalgte mottar lite nok informasjon til at de har kapasitet til å prosessere den samtidig som de mottar riktig informasjon i for å styre samarbeidets overordnede mål.

At målsettinger er et resultat av deliberasjon og konsensus kan fremme den viktige pliktfølelsen i ansvarsutkrevingen. Ved eventuelle utilfredsstillende handlinger i samarbeidet som bringes opp for kommunens oppmerksomhet, er det avgjørende at aktøren får mulighet til å svare for seg. En kultur som sentrerer rundt «adlyd eller forklar»-prinsippet vil være med på å sørge for kontroll, refleksivitet og dedikasjon til god ansvarsutkreving (Klijn et al. 2014, 254). Å utvise fleksibilitet gjennom å la aktører forklare seg vil også være med på å sørge for at informasjonsgrunnlaget som gis til folkevalgte ikke blir for omfattende. Dermed er en sterk *debattfase* viktig for helheten av ansvarsutkreving. Det er viktig at kommunestyret opplever

deltagelse i slik deliberasjon, da representantskap og revisorer har et uavhengig fokus på hvordan samarbeidene skal sine strategiske mål. Disse uavhengige tredjepartene kan ikke alene fungerer som kilde indirekte demokratisk kontroll, da det heller ikke er deres rolle (Schillemans 2011, 404).

Like avgjørende er det at de folkevalgte – som det demokratiske ankeret – har mulighet til å pålegge samarbeidene de reaksjoner eller sanksjoner de finner passende ved utilfredsstillende handlinger eller resultater i *konsekvensfasen*. Uten faktiske reaksjoner vil myndighetene miste evnen til å respondere på et endrende landskap (Willems og Van Dooren 2011, 525). Å sørge for demokratisk kontroll i denne fasen kan være spesielt utfordrende ettersom de involvert aktørene ikke er organisert hierarkisk. Om den horisontale stedfortrederen for en sanksjon pålagt av en hierarkisk overliggende aktør skal sikre demokratisk kontroll er man avhengig av at ønsker fra kommunale politikere faktisk får utslag i endret oppførsel i samarbeidene. Igjen er man altså avhengig av aktørens villighet til å lytte til forumets meninger. Schillemans (2011, 407) finner at dette slettes ikke er tilfellet. Han utdyper dette med at eventuelle representanter som sitter i representantskap for interkommunale samarbeid oftere har på seg effektivitetshatten enn demokratihatten, hvilket resulterer i at forumets ønsker omformuleres og endres til varianter av aktørens opprinnelige planer.

Vertikale eller horisontale mekanismer, problemet med demokratisk underskudd kan være mer grunnleggende enn hvilken retning mekanismene er strukturert. Ansvarsutkrevingen er som regel ikke i høysetet når interkommunale samarbeid inngås og demokratiet blir tilsidesatt for effektiviteten. Tydeliggjøring av mekanismer er et direkte resultat av eierkommuners forventninger til ansvarsutkreving, og kan dermed være med på å styrke ansvarsutkrevingen. Enighet om hvilke prosesser for informasjonsflyt som skal styre og at diskusjoner og kommunikasjon mellom involverte parter skal resultere i konsensusbaserte avgjørelser kan være med på å styrke folkevalgtes følelse av kontroll. Å kombinere dette med en kontinuerlig prosess av design og redesign av metodene for ansvarsutkreving danner strukturer som hele tiden vil bidra til å sørge for både demokrati og effektivitet (Klijn et al. 2014, 251).

3.3 Måle ansvarsutkreving

Utgangspunktet for operasjonaliseringen er Schillemans' (2011) fasedefinisjon av ansvarsutkreving. Med det skal jeg søke å måle ansvarsutkreving i form av informasjons-, debatt- og konsekvensfase. Studier hvor alle fasene inkluderes i analysen er relativt sjeldent

(Brandsma og Schillemans 2013, 959). Derfor vil ikke bare en empirisk analyse av samtlige faser være viktig for å gi et godt nok bilde av ansvarsutkreving og eventuelt mangelen på det, men også være et viktig bidrag til det samlede feltet av studier av politisk ansvarsutkreving i interkommunale samarbeid.

Måling av ansvarsutkreving handler samtidig om mer en informasjon, debatt og konsekvens i etterkant av handlinger. Ansvarsutkreving deles ofte inn i *ex ante facto* og *ex post facto* instrumenter. *Ex ante facto* instrumenter handler om grunnlaget som legges til rette forut for selve virket, og *Ex post facto* instrumenter handler om instrumenter som brukes for å overse, korrigere eller belønne dette virket. Begge former for instrumenter er viktig for å sørge for god ansvarsutkreving og for at folkevalgte skal ha kontroll over interkommunale samarbeid.

3.3.1 Ex ante ansvarsutkreving

Før de tre fasene i det hele tatt begynner kan forumet tilrettelegge for god ansvarsutkreving gjennom utvalg og design av kontrakten samarbeidet baseres på (Ibid, 957). Havari et al. (2009, 548) peker på at bestemmelse av samarbeidsform sjelden er spesifikk rundt hvilke konsekvenser det vil ha for ansvarsutkreving, men er et rent resultat av hvilken samarbeidsform som passer oppgaven som skal løses best. Tavares og Feiock (2018) peker også på at andre forhold enn ansvarsutkrevingen står i fokus når samarbeidsform bestemmes. Imidlertid er eksplisitte mål for samarbeidet, og regler og rutiner for redelig drift mot dette målet avgjørende for god ansvarsutkreving i interkommunale samarbeid. Ikke bare vil det gjøre prosessen mer ryddig i seg selv, men det vil også være med på å demme opp for noen av utfordringene som kan oppstå dersom flere av aktørene som er involvert har ulike oppfatninger om hvordan samarbeidet skal driftes.

Dersom alle rundt bordet er uenige om hvilke forutsetninger som ligger i samarbeidet, ville avstanden mellom forventninger og realitet bli større og ansvarsutkrevingen desto mer utfordrende (Klijn et al. 2014, 249-250). For å måle *Ex ante* ansvarsutkreving vil jeg fortrinnsvis innhente data ved dokumentanalyse, men også intervju for å bekrefte funnene i dokumentanalyse. Jeg vil i hovedsak undersøke to forhold: 1) om eiermeldinger/-politikk og eierstrategier legger opp til en vurdering av hvilke tap av kontroll ulike samarbeidsordningen medfører, og 2) om selskapsvedtekter slår fast hvilke regler og rutiner – om noen – som gjelder for informasjonsflyt, debatt og konsekvenser. Funnene i dokumentene tar jeg med meg inn i intervjuer for å undersøke hvorvidt aktørene i samarbeidene praktiserer disse reglene og rutinene slik at jeg forholder meg til *de facto* ansvarsutkreving, ikke bare *de jour*.

3.3.2 *Ex post* ansvarsutkreving

I fristilte organisasjoner i offentlig sektor fører fokuset på resultater til mer bruk av *ex post* mekanismer enn *ex ante* mekanismer. *Ex post* mekanismer brukes for korrigerende og omdirigerende av virksomhet, hele tiden med det overordnede målet i fokus (Bovens 2006, 14). Dette fordi kompliserte og fleksible hverdagsinterkommunale samarbeid opererer i krever pro- og interaktive mekanismer til fordel for de ikke risikovillige og retrospektive vertikale mekanismene (Willems og Van Dooren 2011, 510). Denne interaktive korrigerende brukes dermed som input til *ex ante* mekanismer og deres utbedring (Bovens 2006, 14). Konkrete mål på *ex post* mekanismer vil handle om hvorvidt det fremlegges informasjon om målsetting og indikatorer og hvorvidt denne informasjon brukes for å måle resultater og eventuelt som grunnlag for pålegg av konsekvenser. For å samle inn denne informasjonen vil jeg stille spørsmål til folkevalgte om de mener de har tilgang på tilstrekkelig informasjon, om de tar denne informasjonen til etterretning, og om denne etterretningen kan resultere i diskusjon og konsekvenser. Jeg vil se den totale datamengden i sammenheng for å kunne se på om informasjonen er mangelfull eller tilstrekkelig for at kommunestyremedlemmene har oversikt over samarbeidene. Om dialog og debatt vil jeg se på kommunestyrenes oppfatning av inkludering og tilgang på dette, og hva denne dialogen fører til av eventuelle konsekvenser. Her er det avgjørende at konsekvenser noen ganger blir pålagt aktøren. Det å ha muligheten til det er ikke tilstrekkelig da *de facto* ansvarsutkreving er det viktige. Til hovedutvalgsmedlemmer fra vertskommunene vil jeg spørre om kommune Xs involvering, og deres oppfatning av politisk dialog med samarbeidskommuner samt samarbeidet som helhet. Spesielt deres informasjon om involvering fra kommune X vil være viktig for å kunne si noe om hvilken ende av ansvarsutkrevingen som eventuelt skaper de største utfordringene.

3.4 Forventinger og hypoteser

For å sette forventningene i kontekst oppsummeres det teoretiske rammeverkets bærende argument kort. Kommunale samarbeid er helt nødvendige, men skaper også utfordringer kommunene må hankses med. Når tjenesteproduksjonen flyttes til enheter der flere autonome eiere er involvert oppstår en situasjon der de folkevalgte i den enkelte kommune ikke lenger er hierarkisk overlegen de andre aktørene. Dette ansees som et demokratisk problem. Dette problemet forsterkes av graden av formaliseringen i samarbeidene. De mest formaliserte formene for samarbeid opprettes med en egen selskapsstruktur der de folkevalgtes påvirkning

på den daglige driften skal være minimal for å sørge for effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Desto lenger vekk fra de folkevalgte tjenesteproduksjonene flyttes, desto vanskeligere er det for dem å holde styringen.

Dette er også tankegangen som ligger i ICA-rammeverket. Enhver opprettelse av interkommunalt samarbeid kommer med transaksjonskostnader. Disse kostnadene kan deles opp i beslutningskostnader og autonomikostnader (Tavares og Feiock 2018). Beslutningskostnadene handler om tregheten i beslutningstaking som oppstår når flere aktører skal bli enige om samarbeidsform, samarbeidsavtale og vedtekter og andre beslutninger av vesentlig betydning. Autonomikostnadene handler om hvor mye lokalautonomi den enkelte kommune må frasi seg for ulike samarbeidsordninger. Beslutningskostnadene i de samarbeidene jeg undersøker vil være mer eller mindre like, da jeg undersøker to samarbeid med samme deleiere. Det er her autonomikostnadene som vil være ulike. ICA-rammeverket forklarer en situasjon der kommuner som inngår samarbeid vil formalisere disse i takt med økt kostnader. Større utfordringer skulle dermed tilsi større grad av formalisering. Snur man på ligningen betyr dette at politikere vil oppleve større vanskeligheter med ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av de mer fristilte og formaliserte samarbeidene. Dette er antagelser som styrkes av at intervjuer med folkevalgte i tidligere undersøkelser (Leknes et al. 2013; Eypórrsson 2019; Juul 2019) har vist at mer fristilte former for samarbeid oppleves som vanskeligere å kontrollere. Disse studiene har ikke konkret tatt tak i to tilfeller der samarbeidsdimensjonen er lik, og fristillingen er ulik. Dette er utgangspunktet for min studie, og min problemstilling: Hvordan påvirker fristilling ansvarsutkreving av interkommunale samarbeid? Ved å se på to ulike samarbeidsformen i én og samme kommune forventer jeg å finne at den mest fristilte formen for samarbeid – i dette tilfellet et IKS – i kommunestyremedlemmenes øye preges av dårligere ansvarsutkreving, og er vanskeligere å kontrollere demokratisk.

De bakenforliggende årsakene til denne forventningen kan forklares gjennom ansvarsutkrevingen tre faser. I *informasjonsfasen* forventer jeg å finne at kommestyremedlemmer i kommune X opplever at de får tilstrekkelig informasjon i tråd med deres forventninger om begge samarbeid. Denne informasjonen omhandler målrelaterte preferanser (MRP) for samarbeidene, mens informasjon om den daglige driften håndteres administrativt av styret i IKS og av vertskommunene i vertskommunesamarbeidet. Likevel forventer jeg at denne informasjonen er lettere tilgjengelig for vertskommunesamarbeidet da ordningen håndteres *in-house* av allerede eksisterende administrative strukturer i kommune X og vertskommunene. For *debattfasen* forventer jeg å finne eksisterende, men svært begrenset

politisk dialog i vertskommunesamarbeidet. Da det er snakk om et administrativt vertskommunesamarbeid forventer jeg ikke å finne at politikere i stor grad involveres i dialog rundt beslutninger i samarbeidet, men at de inkluderes og lyttes til i saker av vesentlighet. Spesielt i saker som kun angår kommune X forventer jeg god dialog. For det interkommunale selskapet forventer jeg å finne at kommunestyremedlemmer orienteres om saker som diskuteres i representantskapsmøter, og at deres posisjon i viktige saker tas med i representantskapsmøter. Imidlertid forventer jeg at disse posisjonene tilpasses selskapets og eierfellesskapets interesser.

Det er i *konsekvensfasen* jeg i størst grad forventer at funnene spriker mellom de to samarbeidene som følge av den formelle forskjellen mellom vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskap. En samarbeidskommune i et vertskommunesamarbeid kan omgjøre saker som kun angår dem selv dersom de er uenige i det vertskommunen forslår. Det ligger altså en direkte styringsmulighet i ordningen. I IKS foreligger det kun indirekte styringsmuligheter gjennom instruksjonsrett av kommunens representantskapsmedlem. I tråd med litteraturen forventer jeg å finne at representantskapsmedlemmet sjelden formelt instrueres, og at signaler fra kommunestyret videre tilpasses selskapets interesser. Skillet mellom en direkte styringsmulighet som er sikret umiddelbar effekt i vertskommunesamarbeidet, og en formell instruksjonsrett av én stemme i et større kollektiv er stort. Dermed forventer jeg at kommunestyremedlemmene i større grad føler de kan kontrollere utfallet av saker i vertskommunesamarbeidet enn i det interkommunale selskapet. Uttreden vil ligge som en mulig konsekvens i begge samarbeidene da regler for dette må inkluderes i begge samarbeidsmodeller etter lov. Ut over dette har jeg ingen forventninger til andre formelle eller uformelle konsekvenser.

Større grad av formalisering av samarbeid som følge av beslutnings- og autonomikostnader vil først og fremst materialisere seg i valg av lovfestede samarbeidsformer, ikke kommunens eierdokumenter. Jeg forespeiler dermed at forskjellene i ansvarsutkreving vil komme frem gjennom intervjuene og i form av ex post ansvarsutkreving, mens dokumentanalysene viser til lik ex ante ansvarsutkreving. Dokumentene vil i større grad være med på å avgjøre om de to interkommunale samarbeidene preges av et fokus på ansvarsutkrevingen i interkommunale samarbeid. Dokumentene vil også avdekke om det er uutnyttet potensiale for styrket ansvarsutkreving gjennom at det legges opp til rutinemessig informasjonsflyt eller debatt mellom aktørene i samarbeidene som ikke benyttes. Det er naturlig å anta at dersom det er sikret god ansvarsutkreving gjennom samarbeidsavtaler og

eierskapsmeldinger osv. vil dette være et resultat av en generell bevissthet rundt dette som vil prege styrende dokumenter for samtlige samarbeid en kommune er med i, ikke utvalgte.

Ut ifra dette formuleres følgende forventninger:

1. I informasjonsfasen mottar kommune X tilstrekkelig informasjon om overordnede mål i tråd med deres forventinger for begge samarbeid, men informasjonen er lettere tilgjengelig i vertskommunesamarbeidet.
2. I debattfasen opplever kommune X begrenset inkludering i politisk dialog for begge samarbeid.
3. I konsekvensfasen har kommune X flere formelle konsekvenser for hånden i vertskommunesamarbeid enn i det interkommunale selskapet.

4. Fremgangsmåte

I denne delen av oppgaven presenteres hvordan denne studien designes for å best mulig kunne finne svar på oppgavens problemstilling. Herunder diskuterer og begrunner jeg hvorfor en kvalitativ casestudie er veien å gå, og hvordan jeg har valgt case. Videre redegjør jeg for datainnsamlingen ved intervju og dokumentanalyse, før jeg går nærmere inn på hvordan jeg har valgt intervjuobjekter og hvilke dokumenter som analyseres. Til slutt diskuterer jeg undersøkelsens validitet.

4.1 Forskningsdesign

Formålet med min masteroppgave er å få innblikk i hvordan folkevalgte opplever at ansvarsutkrevingen og den demokratiske kontrollen av interkommunale samarbeid påvirkes av samarbeidenes fristillingsgrad. Jeg ønsker å undersøke dette kvalitativt. Interkommunale samarbeid som fenomen inneholder enorme nasjonale variasjoner. Ulike land har ulike organisatoriske overbygg på sine interkommunale samarbeid, ulike tradisjoner for formalisering av slike samarbeid, ulik rettslig praksis og ikke minst ulike demokratiske forhold. Disse landspesifikke effektene har mye å si (Gendzwill og Lackowska 2018, 73). Slike forskjeller er viktige å ikke miste for å forklare ansvarsutkreving på en god måte da de utgjør avgjørende nyanser i prosessen ansvarsutkreving. Ansvarsutkreving i nettverk basert på personlig kontakt og mellommenneskelige verdier som tillit og redelighet avhenger i stor grad av lokal kontekst. Å fange opp slike nyanser gjøres best gjennom et kvalitativt forskningsdesign. Å innhente detaljert informasjon fra et fåtall individer gjennom intervjuer vil best belyse hvordan styringen av interkommunale samarbeid utspiller seg. Som det

teoretiske rammeverket beskriver, er ansvarsutkreving av interkommunale samarbeid svært sammensatt og kontekstuell. Samsvaret mellom dette teoretiske rammeverket og data vil være tettest mulig ved et kvalitativt forskningsdesign.

4.2 Casedesign

I enhver studie vil økning i antall observasjonsheter nødvendigvis bety at man må vie mindre oppmerksomhet til detaljer innenfor hver observasjon. Kartlegging av et detaljert og kontekstuell fenomen som ansvarsutkreving av interkommunalt samarbeid blir dermed – innenfor mine rammer – kun gjennomførbart gjennom en studie av få enheter. Min problemstilling nevner ingen spesifikk kommune, eller spesifikke samarbeid. Gjennom besvarelse av problemstillingen legger jeg derfor opp til å si noe om en større gruppe kommuner enn akkurat den jeg ser på. Gerring (2017, 28) skriver om en *casestudie* at det er en intensiv studie av ett enkelt case eller et mindre antall av tilfeller som trekker på observasjonsdata og som skal kaste lys over en større populasjon av tilfeller. Å benytte et casedesign åpner for et dypdykk i et fenomen, med mulighet for generalisering til en definert klasse av tilfeller (Bryman 2016, 60).

Det inngående studien av et enkelt tilfelle er et historisk anliggende, og det er ikke i min interesse å forstå kun de to samarbeidene jeg velger å samle inn data fra. I samfunnsvitenskapen burde man beskjefte seg med bidragsytelse til utviklingen av teorier gjennom å fokusere på sitt/sine utvalgte case som en del av en større gruppe (Levy 2008, 2). Den større klassen av tilfeller mine funn generaliseres til er norske kommuner. Enten det er kommuner som er deleiere i vertskommunesamarbeid og interkommunale selskaper – hvilket vil gjelde de fleste norske kommuner – eller kommuner som ikke har eierandel i disse to formene for samarbeid. Årsaken til at også slike kommuner vil være inkludert i den større klassen av case, er at mine funn vil kunne bidra til kommuners fremtidige vurderinger av hvilken påvirkning organisatorisk overbygg har på ansvarsutkreving og demokratisk kontroll.

4.2.1 *Caseutvalg*

I det store bildet søker jeg å bidra til det store forskningsfeltet på interkommunale samarbeider med informasjon om hvorvidt grad av fristilling påvirker ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Gjennom tidligere studier som jeg har vist til ser man indikasjoner på sammenheng mellom fristilling og ansvarsutkreving, men få av disse studiene har gått målrettet til verks for å finne svar på akkurat dette. For å bidra til denne nye kunnskap velger

jeg å velge et case hvor jeg kan analysere forholdet mellom fristilling og ansvarsutkreving på et lavere nivå. Ved å se på ett tilfelle, med variasjon innad i dette ene tilfellet sikrer jeg at dataen jeg henter ut er egnet til å se på dette forholdet spesielt. Utvalget av kommune X er gjort på bakgrunn av det faktum at kommunen nettopp er deleier i to samarbeid med samme eiersammensetning, men ulik fristillingsgrad. Videre har det vært viktig at kommunen ikke er den største i samarbeidene, men heller ikke den minste. Dette for å passe på at maktforholdet ikke var tippet spesielt i favør eller disfavør for kommunen som skulle analyseres.

Ved å fokusere på én kommune og hvordan dens kommunestyremedlemmer opplever ansvarsutkrevingen og demokratisk kontroll av to interkommunale samarbeider kontrollerer jeg indirekte for eventuelle forskjeller som måtte vært kontrollert for om jeg hadde valgt å fokusere på samarbeid fra flere ulike kommuner. Likevel er det en åpenbar forskjell som ikke kontrolleres for hverken direkte eller indirekte. De to samarbeidene opererer på ulike tjenesteområder. Dette kan være en kilde til ulik grad av ansvarsutkrevingen og demokratisk kontroll da ulike tjenesteområder engasjerer ulikt. Hvis det ene området er svært betent kan man forvente at politikere søker større grad av involvering her, enn hva de vil gjøres i et samarbeid på et mindre betent område. Dermed kan tjenesteområde spille inn på i hvilken grad politikere søker kontroll, og dermed sørger for bedre ansvarsutkreving i enkelte samarbeid.

Slike forskjeller i politikeres involvering i interkommunale samarbeid i ulike tjenesteområder har selvsagt påvirkning på graden av ansvarsutkreving, all den tid god ansvarsutkreving til en viss grad avhenger av forumets interesse. Samtidig vil det være vanskelig å finne en kommune som inngår i et vertskommunesamarbeid og et interkommunalt selskap innenfor samme tjenesteområde. Jeg tror i tillegg at de mange ulikhetene jeg indirekte kontrollerer for gjennom å se på to samarbeid i én kommune, veier tyngre enn den ene ulikheten jeg isolert sett ville kontrollert for om jeg hadde valg to samarbeid med ulik eiersammensetning innenfor samme tjenesteområde.

4.3 Datainnsamling

Opgavens problemstilling, formål og forskningsdesign utnyttes best av et metodisk opplegg basert på semi-strukturerte intervjuer. Gjennom frihet i strukturen og spørsmålsformuleringen styrer informantene samtalen, slik at de selv trekker frem de aspektene de ser på som vesentlige for tema de intervjues om. Samtidig er det avgjørende med noen grad av struktur for å samle inn data som kan svare på de teoretiske forventningene. Det viktige for å finne en slik balanse er å stille forberedt til intervju med spørsmål som dekker

studiens behov for data, men ikke være knyttet til denne gjennom intervjuet. Dette er spesielt viktig da man ikke kjenner informantene man møter. Enkelte kan potensielt være ordknappe, andre kan ha en veldig formell tone, og/eller andre igjen kan ha dårlig tid. I slike situasjoner er det spesielt viktig å vite hvilke data man *må* hente inn (Gallagher 2013, 193).

Intervjuguiden skal fungere som en handleliste: en må sørge for å handle med seg de varene man trenger, men rekkefølgen varene plukkes i avgjøres av hva som faller seg naturlig. Slik sørger man for å berøre alle de temaene der data trengs, samtidig som det åpner for at intervjuobjektene kan ta intervjuet i retninger intervjuer selv ikke har kunnet forutse. Å basere seg på en slik semi-strukturert intervjuguide fungerer tradisjonelt spesielt godt når man gjennomfører intervjuer med informanter som sitter på mer informasjon enn intervjueren selv, såkalte eliteintervjuer (L. Leech et al. 2013, 216).

Det vil også være viktig å innhente data fra dokumenter. Dokumenter som eiermeldinger, eierskapsstrategier, vedtekter og samarbeidsavtaler er viktige dokumenter som sier noe om hvorvidt samarbeidene har hatt spesifikt hensyn til prosedyrer for ansvarsutkreving. Dette er – som jeg har vært inne på tidligere – en viktig del av hvordan relasjonen mellom forum og aktør utøves. Ex ante ansvarsutkreving legger en viktig grunnmur for hvordan ex post prosedyrer for ansvarsutkrevingen fungerer, da det sørger for å samle aktørenes forventninger til ansvarsutkreving.

4.4 Intervjuer

4.4.1 *Informanter*

Hovedgruppen jeg vil innhente informasjon fra gjennom de semi-strukturerte intervjuene er kommunestyrerepresentanter fra kommune X. Det demokratiske fokuset i oppgaven gjør at folkevalgte er av høyeste interesse. Politisk sekretær i kommune X ble kontaktet med spørsmål om hvor eierstyringen i kommunen var lagt, til formannskapet eller kommunestyret. Dette for å avklare om jeg skulle legge opp til intervjuer med formannskap eller kommunestyret. Jeg fikk til svar at «Eierstyringen ligger hos kommunestyret som øverste organ. Formannskapet brukes som første instans i behandlinger fra kommunedirektør (rådmann), som innstiller på vedtak til kommunestyret.» (privat mailkorrespondanse, 3. mars 2021). Kommunens eierpolitikk utdyper videre at formannskapet har myndighet til å utøve løpende eierstyring. Det er også formannskapet som skal sikre tilfredsstillende informasjonsflyt mellom selskap og politisk ledelse. Med forbehold om at eierpolitikken det her er snakk om ikke direkte omtaler interkommunale samarbeid, beskriver det kommune Xs

organisering av eierstyring generelt. Likevel fokuserer jeg på kommunestyret, da det både er øverste organ for eierstyring og der det ultimate ansvaret for ansvarsutkreving av interkommunale samarbeid alltid vil hvile. Jeg har i tillegg intervjuet ordføreren i kommunen, en enkeltinformant som er av stor viktighet ettersom hen sitter i representantskapet til det interkommunale selskapet. Jeg har også gjennomført intervjuer med medlemmer av hovedutvalget med ansvar for området vertskommunesamarbeidet er organisert på i vertskommunen. Jeg har hentet informanter fra dette utvalget spesielt for å sikre at de har kunnskap om området jeg intervjuer dem om.

Kommunestyret i kommune X har 35 medlemmer, inkludert leder og nestleder. Ordfører i kommunen er leder i kommunestyret, og ett ordinert medlem sto oppgitt uten kontaktinformasjon. Dermed gjorde jeg et enkelt tilfeldig utvalg av 8 medlemmer fra et utvalg på totalt 33 kommunestyremedlemmer. Kommunestyret har i tillegg 61 varamedlemmer. Disse er ikke tatt med i utvalget jeg har trukket informanter fra, da det ikke er normalt for dem å delta i kommunestyremøter. Den tilfeldige uttrekningen resulterte i en jevn fordeling på viktige variabler som alder, kjønn og parti. Hadde ikke dette vært tilfellet ville det vært viktig å gjøre stratifisert utvalg slik at jevn fordeling på viktige variabler oppnås, men dette ble ikke nødvendig. Ordfører i kommune X er målrettet kontaktet i kraft av sin rolle som kommunens representant i representantskap i IKS.

Hovedutvalget med ansvar for området vertskommunesamarbeidet er organisert på i vertskommunen har i alt 11 medlemmer inkludert leder og nestleder. Jeg har dermed gjort et enkelt tilfeldig utvalg av 3 av de 11 medlemmene. Hovedutvalget har i tillegg 16 varamedlemmer, disse er ikke tatt med i utvalget, da det heller ikke her er normalt for dem å delta i hovedutvalgsmøter. I tillegg kontakter jeg ordfører fra vertskommunen, som også er presentert i representantskapet i det aktuelle IKS for å få en annen innfallsvinkel enn ordfører i kommune X fra dette forumet.

Jeg er klar over at det i flere tilfeller kan være rådmenn og andre administrative rådmenn som ikler sentrale roller i interkommunale samarbeid. Spesielt når det gjelder vertskommunesamarbeidet, som er organisert som et *administrativt vertskommunesamarbeid* er det nærliggende å gjennomføre intervjuer med en administrativ leder. Samtidig har min oppgave har et demokratisk fokus, og selv i tilfellet administrativt vertskommunesamarbeid er kommunestyrene til slutt ansvarlig for hva som skjer i tjenesteproduksjonen.

Jeg kontaktet samtlige informanter over e-post, hvor jeg introduserte meg selv og studien min. Vedlagt var et informasjons- og samtykkeskriv, som var likt for alle sett bort i fra enkelte tilpasninger til mottaker: ordfører, kommunestyremedlem og hovedutvalgsmedlem.

Responsen etter første utsendelse av forespørsel var laber. Etter purring over telefon gjennomførte jeg til slutt 7 intervjuer av totalt 13 kontaktede informanter. Disse syv var ordfører i kommune X, fem kommunestyremedlemmer fra kommune X og 2 hovedutvalgsmedlemmer fra vertskommune. På bakgrunn av samstemte svar og vanskeligheter med å avtale intervjuer ble det besluttet å ikke utvide utvalget. I hovedsak skyldes vanskeligheter med å avtale intervjuer koronapandemien som har preget Norge og verden under hele arbeidsprosessen med masteroppgaven. Pandemien har krevd at all datainnsamling gjennom intervju har blitt gjennomført digitalt. Dette fordrer en viss forståelse for digitale verktøy ikke alle intervjuobjekter har hatt. Ved to anledninger sto dette i veien for intervjuene. Ved to andre anledninger fikk jeg til svar på min forespørsel at pandemien har ført til travel dager, og at det var umulig å finne tid til intervju innen en frist som var hensiktsmessig for min datainnsamling. I en situasjon som endrer seg fort, gjør dagene det samme. Ved oppstart av ett intervju informerte intervjuobjekt om at hen var kalt inn til krisemøte og intervjuet ble derfor kort og gjennomført i noe hastverk. Å gjennomføre studien i en normalsituasjon ville vært lettere på flere måter. Jeg anslår at kommunepolitikeres generelle fokus på pandemien har innvirkning på intervjuene på en måte som er umulig å måle og ennå vanskeligere å ta høyde for. Dette er selvsagt utenfor alles kontroll og god datainnsamling og gode funn er oppnådd på tross av dette.

4.4.2 Intervjuguider

Oppgavens analyse kretser rundt uavhengig variabel: *grad av fristilling*, og dens påvirkning på avhengig variabel: *ansvarsutkreving i interkommunale samarbeid*. Alle informanter i kommunestyret til kommune X vil bli stilt spørsmål om ansvarsutkrevingens tre faser; hvorvidt de opplever at informasjonsflyten er god, herunder om de mottar rett informasjon (ref. MRP/NMRP); hvorvidt de opplever at eventuell utilfredsstillende oppførsel fra samarbeidens side blir gjenstand for diskusjon, der begge sider av samarbeidet får sine meninger hørt; og til slutt om de opplever at de har mulighet til å sanksjonere samarbeidene ved utilfredsstillende oppførsel/handlinger. De to samarbeidene jeg er spesielt interessert i vil da settes opp mot hverandre i spørsmål til informantene om hvorvidt de opplever forskjeller i ansvarsutkrevingens tre faser.

Når det gjelder det administrative vertskommunesamarbeidet var jeg spesielt interessert i å høre i hvilken grad det politiske involveres i samarbeidet, og hvilken grad av påvirkning kommunestyremedlemmene føler på i eventuell dialog/diskusjon. Dette fordi instruksjonen om delegering av tjenesteområdet så går gjennom kommunedirektører i et administrativt

vertskommunesamarbeid kan skape en situasjon der administrasjonen tar det totale ansvar for samarbeidet.

I det interkommunale selskapet var jeg interessert i å høre om hvilken grad kommunestyret i kommune X føler at deres stemme havner på bordet i representantskapsmøter. Som jeg har vært inne på er kommunens representant i representantskapet en kilde til indirekte styringsmulighet, som kommunestyret kan bruke gjennom instruksjonsrett. Det vil være interessant å vite i hvilken grad denne retten brukes. I sammenheng med det interkommunale selskapet er det også spesielt viktig med ordførers perspektiv, da den som ikler den posisjonen også sitter i selskapets representantskap. Spesielt viktig vil det være å få mer innblikk i hvor aktiv ordføreren er i eierstyringen som skjer i representantskapet. Videre vil det være viktig å få innblikk i hvilken posisjon ordføreren inntar i møtene, om det er selskapets eller folkets interesser som kommer i frøste rekke.

Til slutt har jeg gjennomført intervjuer med medlemmer i hovedutvalget med ansvar for det aktuelle vertskommunesamarbeidet i vertskommunen. Dette vil være viktig for å få kunnskap om den politiske involveringen i vertskommunen da det vil være avgjørende for en bredere politisk dialog. Hvis det eksisterer en politisk plattform for informasjon og debatt rundt dette samarbeidet vil dette også være viktig å få informasjon om. Informantene fra dette hovedutvalget blir stilt spørsmål om sin egen involvering i form av informasjonsflyt og intern diskusjon, samt i hvilken grad de opplever at kommune Xs involvering er tilstrekkelig og til slutt om det er eksisterende politisk dialog mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Selv om administrasjonen i vertskommunen trolig sitter inne med mest informasjon rent kvantitativt, er det de politiske erfaringene som er mitt hovedfokus.

4.5 Validitet

Å se på validitet av slutninger handler i kvalitative studier om rasjonelle tankeøvelser rundt hvor nært virkeligheten slutningene som trekkes ligger (Kleven 2008, 221). Slik validering kan komme i flere former ut ifra hvilke former for slutninger man trekker. Først og fremst er det viktig å vurdere hvorvidt om operasjonaliseringene som brukes gjør det mulig å trekke slutninger om forholdet mellom fristilling og ansvarsutkreving. Dette omtales som «*construct*»-validitet (Ibid, 224). Fristillingen defineres i min oppgave som avstand fra den ultimate ansvarlige som i dette tilfellet er kommunestyret. Jeg forholder meg til fristilling rettslig, og variabelen operasjonaliseres deretter. Samarbeidsformer i Norge følger rettslige krav og føringer, derfor jeg kan dermed med sikkerhet si at et vertskommunesamarbeid er mer fristilt enn et interkommunalt selskap. Hva gjelder ansvarsutkreving har man å gjøre med et

langt mer sammensatt aspekt. Min operasjonalisering av ansvarsutkreving trekker på veletablerte definisjoner som lett lar seg overføre til virkeligheten. Først og fremst er relasjonen forum-aktør lett å spore i mitt tilfelle. Hvordan disse forholder seg til hverandre er riktig nok ikke så rett frem som fasedefinisjonen får det til å fremstå, men de forholder seg like fullt til hverandre i disse tre fasene. Også skillet mellom *ex ante* og *ex post* ansvarsutkreving er tydelig i den virkelige verden, først legger man frem et rammeverk for ansvarsutkreving (*ex ante*) før dette praktiseres og eventuelt tilpasses (*ex post*). Hadde jeg forholdt meg til ansvarsutkreving som en innstilling om redelighet og ansvarspåtagelse – altså Bovens' (2006) brede definisjon av ansvarsutkreving – hadde operasjonalisering vært langt mer komplisert og «construct»-validiteten svekket.

Intern validitet handler om i hvilken grad forskningsdesignet som anvendes lar forskeren si noe om hva som fører til det utfallet som studeres. Denne typen validitet er viktig i alle studier der man hevder at *noe har påvirkning på noe* (Ibid, 227-228). I denne studiens sammenheng vil det derfor være viktig at designet av studien lar meg si noe om hva som påvirker ansvarsutkreving. Forskningsdesignet i denne studien er konstruert med den hensikt å undersøke fristillings påvirkning på ansvarsutkreving. Spesielt gjennom utvalg har jeg søkt å isolere denne effekten. Det betyr ikke at designet ikke åpner for alternative forklaringer. Like viktig som å si hvordan fristilling påvirker ansvarsutkreving er det at forskningsdesignet klarer å fange opp eventuelle alternative forklaringer. Gjennom analysen blir det tydelig at bruken av utvalg lar meg kommentere den antatte kausale sammenhengen mellom fristilling og ansvarsutkrevingen. Samtidig åpner semi-strukturerte intervjuer for at informantenes svar bringer alternative forklaringer på bordet.

Formålet med denne studien, og dermed også dens slutninger er å generalisere. Gjennom nøye sammensatt teoretisk grunnlag søker studien å se på én kommune med to tilfeller av samarbeid, for å si noe om hvordan fristillingen påvirker ansvarsutkrevingen nasjonalt. Generaliserbarheten til slutninger handler om deres *eksterne validitet*. Ekstern validering av en slutning i en kvalitativ studie handler om ikke-statistisk generalisering basert på det rasjonelle argument (Ibid, 229). Mer spesifikt generaliserer denne studien over grupper, hvilket i all hovedsak handler om likhetstrekk og forskjeller mellom gruppen som er studert og gruppen det generaliseres til. Gjennomgangen av kommune X og de to samarbeidsformene (som presenteres mer detaljert under punkt 5.1) avslører ingen alarmerende forskjeller fra den gjengse, norske kommune. Imidlertid er variasjonen i norske kommuner enorm. Dersom det skal være store trusler mot ekstern validitet å snakke om handler ikke dette om min studie spesielt, men målefeil som oppstår når man trekker én norsk kommune som skal representere

alle norske kommuner generelt. Selvsagt kan slike trusler bøtes med gjennom å se på store og små kommuner, rike og fattige kommuner, storby- og landbrukskommuner osv. men dette er ikke gjort av årsaker allerede forklart. Følgelig anser jeg slutninger trukket i denne oppgaven som eksternt valide.

5. Resultater

I den følgende delen presenterer jeg empirien. Herunder legger jeg tydelig frem kjennetegn ved kommunen jeg undersøker, kommune X. Deretter presenterer jeg de to samarbeidene som er gjenstand for analyse i min studie. I de påfølgende avsnittene legger jeg frem mine funn. Først presenterer jeg funn fra dokumentgjennomgang hvor både generelle eierstyringsdokumenter som er gjeldende for begge samarbeid, samt samarbeidsspesifikke dokumenter er inkludert. Disse dokumentene danner grunnlaget for mine vurderinger av ex ante ansvarsutkreving av de to samarbeidene. De sees i sammenheng med den påfølgende delen der jeg legger frem funn fra intervjuer. Her presenterer jeg funnene gjennom ansvarsutkrevingens tre faser i tur og orden for å på en oversiktlig måte kunne avdekke på hvilke områder informantene opplever eventuelle mangler. Til slutt trekker jeg alle funnene sammen i en analyse av ansvarsutkreving og demokratisk kontroll i de to samarbeidene. Her fremgår både hvilken påvirkningen fristilling og eventuelle alternative forklaringer har.

5.1 Empiri

5.1.1 Kommune X

Kommunen jeg undersøker har ingen karakteristikk som gjør at det skiller seg nevneverdig fra andre norske kommuner. Befolkningstallet på drøyt 20 000 (ca. antall angitt av anonymitetsårsaker) er godt over det nasjonale gjennomsnittet på ca. 15 000 innbyggere og langt over medianen på 5100 (Hagen 2020). Dette er en mulig feilkilde å være bevisst på, men jeg ser ikke grunn til nevneverdig bekymring for validitet som følge av dette.

Størrelsesmessig er kanskje det viktigste av alt at kommunen jeg undersøker ikke er langt større enn alle andre i samarbeidet, det er ikke tilfellet. I begge samarbeidene inngår én kommune som er langt større enn kommune X. Dermed anser jeg det som usannsynlig at kommune X vil oppleve betydelig makt i kraft av sin størrelse.

Økonomisk hadde kommunen i 2020 et netto driftsresultat på ca. 5 %. Dette gir dog en unormal fremstilling av kommunens økonomi da driftsresultatet i tre foregående årene har variert fra rett under 1 % i 2019 og rett over 0 % i 2017 (kan ikke kildeføres pga. anonymitet, men tallene er hentet fra Statistisk Sentralbyrå (ssb.no)). Netto driftsresultat brukes som

hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren, og viser hvor mye kommunen kan avsette til investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. *Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi* (TBU) anbefaler at netto driftsresultat i kommunesektoren over tid bør ligge på ca. 1,75 % over tid for norske kommuner. Gjennomsnittet for norske kommuner har siden 2007 vært nær dette nivået, selv om det finnes enkelte unntak ((TBU) 2020). Altså ligger kommune X vanligvis et godt stykke under det anbefalte netto driftsresultatet og landsgjennomsnittet. Det er derfor mulig å karakterisere kommunen som en kommune med mindre økonomisk trygghet enn de fleste, men så lenge resultatet de siste årene er på plussiden vil jeg dette i seg selv utgjøre noen trussel for min analyse.

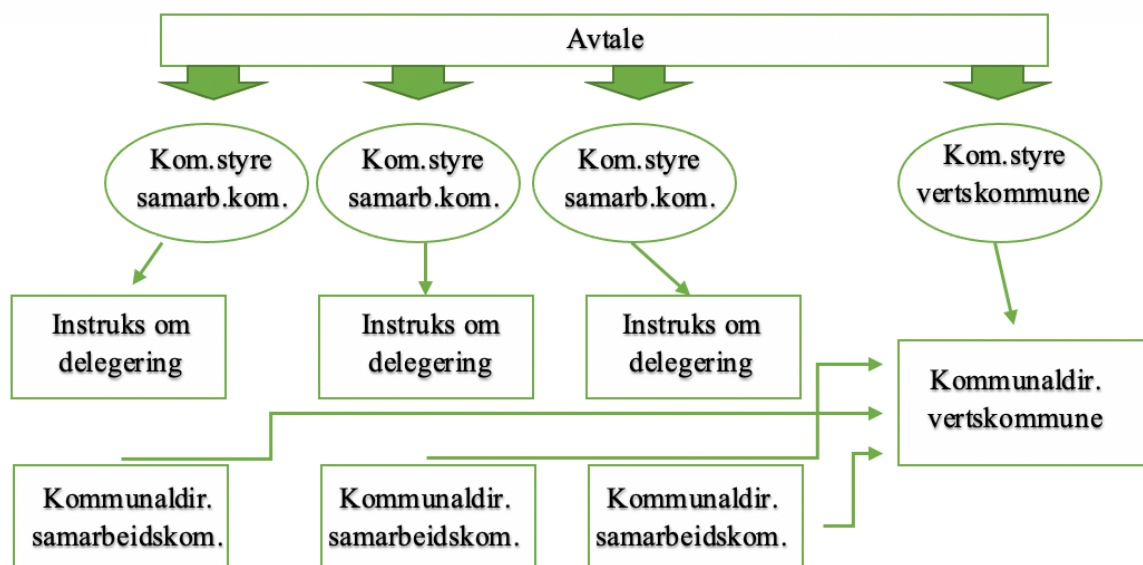
Når det gjelder deltagelse i interkommunale samarbeid viser Leknes et al. (2013, 3) og deres rapport at norske kommuner i gjennomsnitt deltar i 11 formelle interkommunale samarbeid. Kommune Xs eierportal viser at kommunen deltar i 12 interkommunale samarbeid fordelt på interkommunalt selskap, § 27-samarbeid og interkommunale vertskommunesamarbeid. Følgelig er kommunen så og si helt gjennomsnittlig hva gjelder interkommunale samarbeid. Med det kan man si at Kommune Xs erfaringer med interkommunale samarbeid vil være sammenlignbar med andre kommuners erfaringer. Generaliseringsmulighetene er med andre ord svært gode. Kommune X er representativ for klassen av tilfeller jeg ønsker å si noe om – norske kommuner - da kjernen av min analyse er erfaring med interkommunale samarbeid. Å undersøke et tilfelle som treffer en slik avgjørende sentral tendens sørger for nettopp representativitet gjennom at man undersøker et *typisk case* (Gerring 2017, 45).

5.1.2 Administrativt vertskommunesamarbeid (kommuneloven § 20-2)

Vertskommunemodellen generelt ble opprinnelig omtalt i § 28-1A-C i kommuneloven av 2007, og ble iverksatt slik at kommuner skulle kunne delegerer deler av sine kjerneoppgaver til andre kommuner. I dagens kommunelov av 2018 omfattes vertskommunesamarbeid i kapittel 20, herunder administrativt vertskommunesamarbeid av § 20-2 (Kommuneloven 2018). Et administrativt vertskommunesamarbeid er slik delegering av ansvar fra én kommunes kommunaldirektør til en annen. Oppgaver som er av prinsipiell art kan ikke delegeres bort og underlegges et administrativt vertskommunesamarbeid. Hva som ligger i begrepet «prinsipiell art» defineres av det enkelte kommunestyre selv og handler om vurderinger av sakens betydning og at den skjønsmessige klargjøringen av denne betydningen er avgjort politisk. Som vi ser av figur 1 må denne deleringen formelt sett komme ut av en samarbeidsavtale hvor

et kommunestyre gir sin kommunaldirektør instruks om delegering. Flere kommuner kan inngå samme avtale, men hvert enkelt kommunestyre må instruere sin kommunaldirektør. Kommunen med ansvar for oppgaven blir *verts kommune*, mens kommunene som delegerer bort sitt ansvar blir *samarbeidskommuner*. Å delegerer ansvar til en annen kommune betyr ikke tap av formell myndighet da samarbeidskommunene på et hvilket som helst tidspunkt kan trekke tilbake delegeringen (KS 2013, 7-9; Jacobsen 2014, 91-92). I § 20-2 *administrativt vertskommunesamarbeid*, fjerde ledd (Kommuneloven 2018) ligger det også en direkte styringsmulighet for den enkelte samarbeidskommune over saker som bare gjelder samarbeidskommunene eller dens innbyggere. Det ligger imidlertid ingen vetorett. Dermed er det ikke mulig for den enkelte kommune å stoppe vedtak fattet av vertskommunene på vegne av alle samarbeidskommunene (KS 2013, 7-9; Jacobsen 2014, 91-92).

Figur 3: Administrativt vertskommunesamarbeid



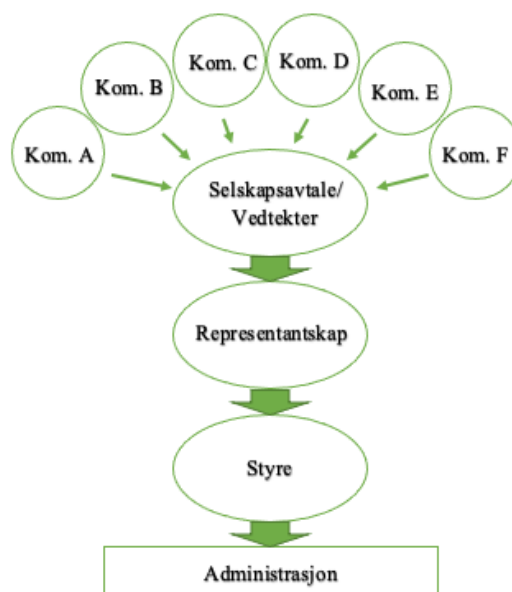
Det administrative vertskommunesamarbeidet jeg undersøker kategoriseres som et multilateralt samarbeid på ICA-rammeverkets beslutningskostnadsakse da det har fler enn to eierkommuner, men kun er organisert rundt en bestemt oppgave. På autonomikostnadsaksen er samarbeidet et kontraktsbasert samarbeid da det opprettes i allerede eksisterende strukturer (Tavares og Feiock 2018, 303). Samarbeidet er av kommune X organisert under to tjenesteområder. Denne splittede organiseringen er noe jeg vil komme tilbake til. I samarbeidet er det fem samarbeidskommuner som alle kjøper den samme tjenesten av vertskommunen. Samarbeidet utgår av samarbeidsavtale som i disse dager ligger til endring

som følge av paragrafendringene jeg omtale ovenfor i kommuneloven i 2018. Avtalens innhold utover dette er lik, og skal etter hva informanter opplyser om, bli stående. Derfor tar jeg utgangspunkt i et notat med både gjeldende og utkast til foreliggende avtale inkluderes når jeg omtaler samarbeidsavtalen.

5.1.3 Interkommunalt selskap (IKS-loven)

Et IKS ligner på mange måter på et alminnelig aksjeselskap med enkelte, viktige forskjeller: 1) Ingen av de involverte aktørene kan være private eller statlige, 2) de kommunale eierne av et IKS står ansvarlige for helheten av selskapets forpliktelser, til forskjell fra en kommunes ansvar i et AS som samsvarer med deres aksjekapital, og 3) Det økonomiske ansvaret defineres av selskapsavtalen, ikke gjennom innskudd i aksjer slik som i et AS. Dermed er selskapsavtalen i et IKS svært viktig. Selskapets øverste organ er representantskapet, hvis medlemmer oppnevnes av kommunestyret i hver deltagerkommune. Hver kommune må representert med minst én representant. I et IKS ligger det ingen direkte styringsmulighet. Den indirekte styringsmuligheten til et kommunestyre er deres instruksjonsrett ovenfor egen(e) representant(er) i selskapets representantskap. Eierskapet i et IKS utøves gjennom representantskapet gjennom behandling av budsjett, regnskap og økonomiplan. Styret oppnevnes av representantskapet og har ansvar for at forvaltningen av selskapet skjer i tråd med vedtatte vedtekter. Styret ansetter igjen daglig leder i selskapet (KS 2013, 14; Jacobsen 2014, 89-90; IKS-loven 1999)

Figur 4: Interkommunalt selskap (IKS)



Selskapet som undersøkes i denne oppgaven er på samme måte som vertskommunesamarbeidet et multilateralt samarbeid på beslutningskostandsaksen, selv om det vil være mulig å argumentere for selskapets brede oppgaveportefølje gjør at det kan ansees som et omfattende komplekst kollektiv. Imidlertid nevnes IKS eksplisitt under multilaterale samarbeid av Tavares og Feiock (2018, 310). På autonomikostnadsaksen plasseres IKS under delegert autoritet da det opprettes en ny fristilt organisasjon med funksjonell autoritet til å løse oppgaven (Ibid, 303). Selskapets øverste organ er representantskapet som består av seks eierkommuner hvorav tre kommuner sitter med to stemmer i representantskapet – kommune X er en av disse – og resten med én stemme. Alle kommunene har sin ordfører som representant i representantskapet. Ny selskapsavtale ligger til behandling i representantskapet og utkastene er derfor unntatt offentlighet. Dermed ligger gjeldende samarbeidsavtale samt utkast til oppdatert mandat for selskapsstyre til grunn for mine analyser, da en kombinasjon av disse etter all sannsynlighet vil utgjøre den nye selskapsavtalen.

5.2 Dokumentgjennomgang

Eiermeldinger og -politikk og samarbeidsavtalen/vedtektene er dokumenter med viktighet når det kommer til rutiner for informasjonsflyt, debatt/diskusjon og hvilke konsekvenser som er tilgjengelig for en kommune i konfliktsituasjoner. Å vedtektsfeste hva som skal gjelde for de tre fasene er viktig for å sørge for at alle deltageres forventninger samles. Jeg kan naturligvis ikke referere til eiermeldingene og dokumentene som omtales, da det vil bryte føringer for personvern som er lagt for oppgaven.

Først tar jeg for meg de generelle dokumentene som omhandler begge samarbeidsformene: kommune Xs egen eiermelding, felles eiermelding for regionen og felles eierpolitikk for regionen. I kommune Xs eiermelding for perioden 2016-2020 står det at kommunens eierskap og engasjement i interkommunale selskaper og samarbeid er omtalt i en felles eiermelding for kommunene i regionen og at det derfor ikke gis spesiell omtale av disse selskapene. Det er derfor ingen konkrete føringer for samarbeidene i dette dokumentet. Det dokumentet imidlertid inneholder er kommunens generelle eierpolitikk, herunder hvordan kommunen kan bidra til: aktiv eierstyring, klargjøring av roller og ansvar og forutsigbar eierutøvelse med mer. Slik eierpolitikk er med på å danne et bilde av hvilke verdier kommune X holder høyt i eierstyring, og det antas derfor at dette også gjelder i samarbeidssammenheng. Som kommune Xs eiermelding selv sier bidrar overordnede prinsipper i eiermeldingen til god og effektiv forvaltning og utvikling, samt å gå tydelige styringssignaler. Spesifikk eierstrategi

gir uttrykk for kommunens mål med eierskapet og *forventninger til selskapets virksomhet*, herunder retningslinjer for samhandling mellom selskap/samarbeid og kommunen. Derfor vil jeg begynne med de generelle dokumentene som er godt grunnlag for kommunens innstilling til eierstyring, dernest bevege meg til de samarbeidsspesifikke regionale dokumentene eiermelding og -politikk. Til slutt tar jeg for meg de selskapsspesifikke dokumentene for hver av de to samarbeidene: eierstrategi og vedtekter for det interkommunale selskapet, og samarbeidsavtale og tjenestekjøpsavtale for vertskommunesamarbeidet. En eierstrategi utarbeides for det enkelte samarbeid og forteller i detalj hva som er målsettingene og formålet med det aktuelle samarbeidet. Det er først og fremst gjennom dette dokumentet at kommunen sikrer god eierstyring av det enkelte samarbeid. En samarbeidsavtale eller selskapsvedtekter gjør langt på vei det samme som en eierstrategi, om en i en mer ryddig og kategorisert form og er et uttrykk for eiernes forventninger. Gjennom disse selskapsspesifikke dokumentene vil det være mulig å analysere om det foreligger bestemte føringer for informasjonsflyt, debatt og konsekvens for sikring av god ansvarsutkreving og demokratisk kontroll.

5.2.1 Eiermeldinger og eierpolitikk

I kommune Xs egen eierpolitikk er det helt tydelig at bevisstheten rundt hvilke tap av autonomi inngåelse av interkommunalt samarbeid medfører. Denne bevisstheten definerer selve behovet for å utarbeide tydelig eierpolitikk. Kommune X skriver selv at eierpolitikken er avgjørende for å forhindre at for mye beslutningsmyndighet og kontroll overføres fra kommunestyret til [samarbeidenes] styrende organ. Videre spesifiserer eierpolitikken til kommune X at valget av [samarbeidsform] påvirker muligheten for politisk styring og kontroll og at valget skal baseres på en analyse av kommunens styringsbehov og mål for [samarbeidet]. Det heter at denne analysen vil synliggjøre hvilke begrensinger som er knyttet til kommunens styring og kontroll etter inngåelse av [samarbeid]. Denne synliggjøringen vil gjøre det mulig å videre definere hvilke regler og rutiner som må nedtegnes i det enkelte samarbeids avtale for å opprettholde så stor grad av demokratisk kontroll som ønskelig. Når det er sagt kommer det også frem av eierpolitikken at det man først og fremst må vurdere ved inngåelse av [samarbeid] er de økonomiske forpliktelsene. Dokumentgjennomgangen av kommune Xs egen eierpolitikk er gjort med forbehold om at det er kommunale selskap som omtales direkte. Likevel ansees nevnte vurderinger også vil være kommunens vurderingsgrunnlag for inngåelse av samarbeid, all den tid dokumentet innledningsvis presenterer kommunale foretak og selskaper i sammen åndedrag som interkommunale samarbeid.

Også i *regionens felles Eiermelding* er vurderingene av potensielt tap av demokratisk kontroll nevnt, dog i mindre grad enn hva det gjør i den kommunale Eiermeldingen. Her omtales samarbeidsformer ut ifra hvilket motiv som ligger til grunn for inngåelse av samarbeidet. Samarbeid som er finansielt motivert burde organiseres i selskapsform fordi det best oppnår økonomiske resultater, altså IKS. Herunder er det ikke nevnt hvilke tap av demokratisk kontroll dette vil medføre. Hvis effektivitet står i høysetet heter det i den felles Eiermeldingen at både IKS og administrativt vertskommunesamarbeid kan være hensiktsmessig. Administrativt vertskommunesamarbeid skaper en situasjon der vertskommunene i praksis beholder all sin demokratiske kontroll, mens samarbeidskommunene for sin egen del i hovedsak må sørge for den demokratiske kontrollen ved kontraktsinngåelsen. Videre står det om administrativt vertskommunesamarbeid at det kan være hensiktsmessig dersom samarbeidskommunene har en grunnholdning om at vertskommunen vil ivareta driftsoppgavene tilfredsstillende. Dersom direkte kontroll er viktig for samarbeidskommunene burde andre samarbeidsformer velges. Dersom politisk innflytelse vurderes som spesielt viktig ved inngåelse av et interkommunalt samarbeid nevnes interkommunalt selskap og vertskommunesamarbeid med politisk nemd som de mest hensiktsmessige plattformene.

Regionens felles Eiermelding inneholder også retningslinjer for inngåelse av de ulike samarbeidsformene, herunder innholdet i en samarbeidsavtale. Disse retningslinjene har påvirkning på ansvarsutkreving dersom de stiller krav til rutine- og regelfestet informasjonsflyt, diskusjon/debatt og konsekvenser. Om samarbeidsavtale ved vertskommunesamarbeid nevnes det at den *må* inneholde nærmere regler for utreden og avvikling av samarbeidet. Av syv minimumskrav er dette det eneste som berører noen av de tre fasene. Videre sies det om samarbeidsavtaler at alle forhold av betydning for samarbeidet bør reguleres i avtalen, utover det som er lovbestemt. Eksempelvis trekker Eiermeldingen frem at avtalen med fordel også kan inneholde: innsynsrett for samarbeidskommunene i vertskommunens virksomhet, informasjon til deltakerne om mottatt klager, tilsynsrapporter, forvaltningsrevisjoner mv., samt retningslinjer og rutiner for ulike deler av samhandlingen mellom deltakere. Sammensetningen og rollen til samarbeidsråd i administrative vertskommunesamarbeid trekkes også frem som noe avtalen burde inneholde. Debatt/diskusjon kan selvsagt også være en del av rutinemessig samhandling mellom deltakere.

Felles Eiermelding inneholder ingen slik prosedyre for sammensetning av samarbeidsavtale ved IKS. Det må da antas at innholdet i samarbeidsavtalen ansees av regionen som tilstrekkelig regulert i lov om interkommunale selskap (IKS-loven).

Mens en Eiermelding er en faktabasert oversikt over Eierdisposisjoner, styrer og representantskap med tilhørende vedlegg er Eierpolitikk definisjonsrammen for hvordan kommunene som undertegner den planlegger å drive sin Eierstyring og kontroll. I regionens felles Eierpolitikk fremgår det at dokumentets formål er å kompensere for ulemper med redusert direkte styring som oppstår ved selskaps- og samarbeidsdannelser. Videre slås viktigheten av etablerte mål og forventninger til samarbeidene og prinsipper for Eierstyring fast. I de 10 førende prinsippene for Eierstyring fremgår det at representantskap skal ha en politisk forankring gjennom ordførers deltagelse. Videre skal det tilrettelegges for dialogprosesser i forkant av møter i samarbeidenes øverste organ. Disse dialogprosessene med tilhørende rapportering oppgis som avgjørende for at eiere skal kunne sikre god og forutsigbar styring. Denne regelmessige kontakten skal være formalisert mellom kommunene og samarbeidene og skal sikre god rapportering på mål i tråd med eiernes forventninger. Rollefordelingen mellom kommunestyret, formannskap og rådmenn må derfor være tydeliggjort. Representantskapet skal først og fremst ivareta eierskapet på vegne av kommunen. Kommunestyret vedtar de førende dokumenter for samarbeid mens formannskapet innstiller til kommunestyret de saker som omhandler kommunens eierskap.

5.2.2 Samarbeidsspesifikke dokumenter

For vertskommunesamarbeidet finnes det ingen Eierstrategi. De selskaps-spesifikke dokumentene for samarbeidet er samarbeidsavtalen med tilhørende tjenestekjøpsavtale. I samarbeidsavtalen heter det at tjenestekjøpsavtalen regulerer de nærmere detaljene i samarbeidet. I samarbeidsavtalen står det om underretning til deltagere at det skal rapporteres ved avgjørelser vertskommunen treffer som kan være av betydning for samarbeidskommunens oppgaver knyttet til behandling av klage og omgjøring av avgjørelser. Den rutinemessige rapporteringer skjer i form av delrapporter og årsrapporter som følger vertskommunens rapporteringsforløp. Disse rapportene sendes samarbeidskommunene til orientering. Samarbeidskommunene har videre innsynsrett i vertskommunesamarbeidet dokumenter gjennom sitt eget kontrollutvalg. Som hovedregel skal eventuelle tvister i samarbeidet løses gjennom forhandlinger. Når det gjelder avslutning av avtalen er gjeldende avtale ikke oppsigelig før tredje kvartal 2024. Når avtalen igjen er oppsigelig, og

myndigheten kan trekkes tilbake dersom det er ønskelig. plikter samarbeidskommunene å betale for avtalt periode.

I tjenestekjøpsavtalen til vertskommunesamarbeidet føyes det til svært lite av betydning for ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av samarbeidet. Som navnet tilsier, handler dokumentets bidrag til styring av samarbeidet om detaljer rundt tjenesten vertskommunen skal levere. Det eneste tillegget av betydning er at alle deltagende kommuner i samarbeidet deltar i et rådgivende organ, samarbeidsrådet. Samarbeidsrådet er et administrativt organ der administrative representanter fra alle kommunene, samt administrativ leder i tjenesten er representert. Her skal alle saker av «vesentlig betydning» for driften av samarbeidet forelegges til uttalelse.

Samarbeidsavtalen til det interkommunale selskapet presiserer i sin formålsparagraf av selskapet skal styres av kommunestyrene. Denne styringen skal skje gjennom representantskapet. Ut over dette inneholder avtalen kun to punkter av betydning for ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Først at tvisteløsning forsøksvis skal skje gjennom forhandling. For det andre lovfestede regler for uttreden. For det interkommunale selskapet er det utarbeidet en selskapsspesifikk eierstrategi som skal klargjøre samarbeidskommunenes forventninger til selskapet og styret. Eierstrategien er undertegnet på et senere tidspunkt enn samarbeidsavtalen og går lenger i å spesifisere hvilke fora for kommunikasjon samarbeidet kan benytte seg av. Om representantskapet står det at alle saker av vesentlig betydning for eierne skal behandles av dets medlemmer som skal være ordførere. Dette skal ifølge eierne sikre god samordning med relevant politisk organ i hver enkelt eierkommune gjennom at politisk ledelse har inngående innsikt i selskapets virke. Eierstrategien legger også opp til at én eller flere eierkommuner kan innkalle til eier-/kontaktmøter dersom de skulle finne behov for dette. Det samme kan styrende organ i selskapet gjøre. Innkalling til slike møter kan komme på bakgrunn av et ønske om grundig orientering i forkant av politisk behandling, at enkelte av partene ønsker en uformell drøfting av aktuelle saker eller kun for å sørge for tilfredsstillende kommunikasjon. Strategien presiserer at slike møter ikke må gjøre representantskapsfunksjonen overflødig.

Dokumentene avslører en generell bevissthet rundt hvilken betydning samarbeidsordningen har for lokalautonomi. Det er interessant å finne at administrativt vertskommunesamarbeid nevnes som en samarbeidsform som ikke burde benyttes dersom samarbeidskommuner ønsker å oppbevare betydelig demokratisk kontroll. Det slås også fast at representantskapsmedlemmer forventes å være en direkte stemme av kommunestyrets samlede posisjon. Dersom dette viser seg å være mentaliteten kommunens representant har i

representantskapsmøter, går dette imot litteraturen som sier at representanter i representantskapsmøter først og fremst søker selskapets interesser. Det aktuelle vertskommunesamarbeidet slår fast informasjonsflyt i form av års- og delrapporter, ingen vedtektsfestede politisk fora og begrenset utredelsesmuligheter. Selskapet går lengre i å stille tydeligere forventninger til dialog samt at dokumentene åpner for utvidet debatt etter ønske. Av formelle konsekvenser nevnes kun lovfestede regler for utreden.

5.3 Intervjuer

I denne delen presenterer jeg funn fra datainnsamling gjennom semi-strukturerte ekspertintervju med lokalpolitikere fra kommune X, Ordfører fra kommune X og medlemmer i hovedutvalg for med ansvar for området vertskommunesamarbeidet er organisert på i vertskommunen. Funne presenteres slik ansvarsutkrevingen er operasjonalisert, i tre faser. Informantene har svart på spørsmål knyttet til deres opplevelse av informasjon, debatt og konsekvens. Gjennom svarene danner det seg et bilde av at virkeligheten og samarbeidenes praksis ikke stemmer overens med de teoretiske forventningene.

5.3.1 Informasjonsfasen

Det første spørsmålet informantene fra kommune X ble stilt handlet om hvilken informasjon de mottar om vertskommunesamarbeidet, og hvor denne informasjonen kommer fra. Samtlige informanter sa at informasjonen de mottok i det store og det hele var en rutinemessig årsrapport som oppsummerer i hvilken grad samarbeidet leverer på de tallene de er ment å levere. Samtlige informanter mener også at denne informasjonen er tilstrekkelig og at den møter deres forventninger. Dette forklarer de med at ordningen er valgt på grunn av at dette er en tjeneste de ønsker å sette bort til vertskommunene, og ikke berøre så lenge vertskommunene håndterer saken på en måte kommune X finner tilstrekkelig. Man kan stille spørsmål ved om de da vil kunne fange det opp når tjenesten ikke håndteres på en tilfredsstillende måte. En informant mener dette er en fare kommune X ikke løper:

«(...) når alt [i dette vertskommunesamarbeidet] går sin gang etterspør vi heller ikke fordi det er så mye annet å drive med. Det er når ting skjærer seg vi får informasjon.»

Et kommunestyremedlem viser til samme innstilling, og legger til at dette handler om at kommune X har stor tillit til at vertskommunen leverer tjenesten av en slik standard og på en

slik måte at samarbeidskommunene ikke trenger å intervensere i det. Det er lett å si seg enig i at informasjonsgrunnlaget til kommunestyret i kommune X ikke trenger å være så bredt når alt går «som det skal». Men å få informasjon etter at ting har «skjært seg» vil i beste fall bety at man må reversere utilfredsstillende hendelser til fordel for å avverge hendelsene før de inntreffer. I tillegg svarer samtlige informanter negativt på at de kan huske store uenighetssituasjoner. De kan altså ikke erindre at noe har «skjært seg». Informanten sitert overfor har nok rett i at man kan forvente å bli informert dersom det uønskede skulle forekomme, men en garanti for at informasjonen vil havne i kommunestyremøterommet har hen ikke. En informant peker på en slik bekymring og mener i utgangspunktet at den årlige orienteringen er tilstrekkelig, men at hyppigere orienteringer også hadde vært en fordel. I samarbeidsavtalen for vertskommunesamarbeidet heter det at det ikke bare skal sendes årsrapporter til kommunestyrene, men også delrapporter. Det virker på informantene som om disse delrapportene ikke havner hos dem. Kanskje ville det møtt den ene informantens ønske om hyppigere rapportering dersom de gjorde det. En siste informant nevner også at kontrollutvalget har vært så vidt inne for å anskaffe informasjon hos vertskommunens administrasjon, men utgreier ikke videre. Det er ingen andre informanter som nevner kontrollutvalget.

Informantene fra hovedutvalget – i vertskommunen – med ansvar for området vertskommunesamarbeidet er organisert på forteller at de ikke har kunnskap om hvilken informasjon som sendes kommunestyret i kommune X utover at de regner med de mottar den samme informasjonen som dem. I større grad enn informantene i kommune X forteller disse informantene om en frustrerende situasjon der rapporter fulle av tall er den eneste informasjonen de mottar fra det administrative apparatet rundt samarbeidet. Det legges til at denne informasjonen i liten grad er påvirket av eller rettet mot politiske interesser.

Når det gjelder det interkommunale selskapet er opplevelsen fra kommunestyremedlemmene i Kommune X også relativt samstemt, men her trekker enkelte bemerkninger i en annen retning enn hva de gjorde for vertskommunesamarbeidet. I det store og det hele svarer informantene bekreftende på at informasjonen de mottar er tilfredsstillende og i tråd med forventninger. Samtlige kommunestyrerepresentanter og ordfører for kommunen sier at representantskapsmøter fungerer svært godt som verktøy for informasjonsflyt. Det pekes her på at styreleder og daglig leder for selskapet er til stede slik at all viktig informasjon overrekkes. Ordfører bekrefter at saksliste for representantskapsmøter som regel kommer inn i god nok tid i forveien til at hen kan presentere den i kommunestyremøte forut for representantskapsmøte. Dette er viktig for at

kommunestyremedlemmer skal ha mulighet til å stille spørsmål til sakslisten de ønsker ekstra oppfølging og orientering av. Kommunestyremedlemmene svarer i sine intervjuer at de som regel har mulighet til dette. Ordfører forteller at hen passer på at både møteprotokoller kommer tidsnok til kommunestyret, og at eventuelle spørsmål eller mandat leveres tidsnok slik at hen kan ta med dette til representantskapsmøte. Følgelig enes alle informanter om at informasjonen de mottar om det interkommunale selskapet er svært god. To informanter antyder dessuten at informasjonen i mange tilfeller om noe er overveldende og unødvendig omfattende. Én av disse to kommunestyremedlemmene svarer på spørsmål om hvorvidt informasjonen er tilstrekkelig og i tråd med hens forventninger at:

«Ja, absolutt. Etter mitt skjønn er det ingenting som mangler her. Tvert imot så har det kanskje vært litt mye informasjon til tider.»

Flere informanter antyder årsaken til at enkelte kan føle på noe overveldende informasjon er at kommunestyret ikke bare mottar saker som handler om overordnede tema (MRP). Flere informanter peker på at det generelle interessenivået rundt dette selskapet er større enn hva det er ved vertskommunesamarbeidet. Det er ingen årsak i tjenesteområdet som skulle direkte tilsi dette. Én informant peker på at selskapet er organisert bredt og berører samtlige av kommunens innbyggere, mens vertskommunesamarbeidet er organisert rundt en tjeneste som berører en svært liten gruppe mennesker. Forskjellen i antall mennesker som berøres av en tjeneste skaper også forskjell i opplevelse av viktighet. Tjenester som treffer samtlige innbyggere i kommunen oppleves som viktigere og gjør at politikere i større grad involverer seg. Én annen kommunestyrerepresentant peker på at oppstarten av selskapet ble dyrere enn hva mange i kommunestyret hadde forespeilet. Dette har ført til en generell oppfatning om at de som politikere må følge med for å ha kontroll på om de får igjen for sine betydelige investeringer.

I eierstrategien for det interkommunale selskapet åpnes det for mulighet til kommunikasjon etter behov utover den som går gjennom representantskapsmøter. Ingen av informantene nevner at kommunen har gjennomført kontakt- eller eiermøter med selskapet på eget, eller selskapets initiativ. Dette kan ha sammenheng med at samtlige kommunestyremedlemmer jeg har snakket med sier seg fornøyd med representantskapet som arena for informasjonsflyt, og at de ikke ser noe behov for flere møter. I det tilfellet vil man kunne argumentere for at kommunen følger strategien ved å i hovedsak bruke representantskapet.

5.3.2 Debattfasen

Der de fleste kommunestyremedlemmene er fornøyde med informasjonen de får om det aktuelle vertskommunesamarbeidet, er det flere som peker på mangelfull dialog i etterkant av orienteringer og informasjonsflyt. Informantene fra hovedutvalget med ansvar for området vertskommunesamarbeidet er organisert på i vertskommunen kan fortelle at det etter deres kunnskap ikke eksisterer noen form for politisk dialog mellom samarbeidskommunene og vertskommunen. Som tjenestekjøpsavtalen avslører, finnes det et rådgivende organ for dette samarbeidet der administrativt personell sitter. Et hovedutvalgsmedlem sier at direkte politisk tilgang til dette rådet er ikke-eksisterende, og at politisk dialog mellom vertskommunene og kommune X er ukjent for hen. Ett kommunestyremedlem viser til dette rådet og sier at hen håper at saker som plukkes opp til uttalelse i dette rådet bearbeides og diskuteres godt i forkant av behandling, men dette har hun ingen kunnskap om. Ordfører i Kommune X bekrefter at det ikke finnes noen felles politisk plattform for dette samarbeidet spesielt. Hen trekker frem at det finnes et generelt regionalpolitisk råd der alle samarbeider kan være på agendaen, og at saker eventuelt kan tas opp her. Hverken ordføreren eller møteprotokoller fra dette rådet kan imidlertid avsløre at vertskommunesamarbeidet har vært diskutert. I det store og det hele er en eventuell politisk dialog ukjent for så godt som samtlige informanter:

«(...) Man har jo kanaler, jeg har ikke oversikt over i hvilken grad det er administrativ dialog løpende rundt dette her. Det kjenner jeg ikke til. Det er jo absolutt mulig at det er noe meningsutveksling og informasjon på det nivået, men ikke politisk.»

Det er verdt å legge til at ett kommunestyremedlem sier seg enig i at det er lite politisk dialog, men at den er eksisterende og bra. Informanten forteller at det både har forekommet at man har hatt egne politiske møter om saken, eller deltagelse fra politikere på vertskapssiden som har deltatt i kommunestyremøter i Kommune X. Videre forteller den samme informant at hen ikke kan huske uenighetssaker og kjenner derfor ikke til hvordan dialogen rundt en slik sak ville foregå. Det at hverken disse møte rundt vertskommunesamarbeidet nevnes av andre, eller at nevnte informant har noen form for detaljkunnskap om dette gjør det vanskelig å tillegge dette funnet vekt.

Igjen trekker kommunestyremedlemmer frem at årsaken til slik mangelfull dialog handler om en innstilling om at denne ordningen løses på en tilfredsstillende måte. Det har heller ikke vært aktuelle saker som kun angår kommune X, der de trenger å være aktive. Tilliten til at vertskommunen gjør sin jobb uten videre involvering fra samarbeidskommunene spiller her –

som i informasjonsfasen – inn, men flere informanter ytrer et ønske om bedring på dette området, i større grad enn hva de gjorde i informasjonsfasen.

I det interkommunale selskapet er alle informanter enige i at dialogen fungerer svært god mellom eierne. Denne dialogen skjer først og fremst gjennom representantskapet. Diskusjoner rundt saker som skal opp i representantskapet skjer først internt i partigrupper, deretter i kommunestyret. Kommunestyrets samlede posisjon i viktige saker blir tatt med inn i representantskapet slik de er ment. Kommunestyremedlemmene er enstemmige om å føle at deres posisjon blir presentert slik den er, og blir hørt av de andre eierne og styret i selskapet. Flere kommunestyremedlemmer skryter av ordførers jobb i representantskapsmøter og mener kommunen – med ordfører i spissen – har vært gode til å sikre sine interesser inn i selskapet gjennom denne dialogen. Det trekkes også frem at utvalget av hvilke saker som er viktig at kommunestyret tar stilling til er god. Som et kommunestyremedlem sier er det ikke nødvendig at hele kommunestyret sitter i representantskapet, derfor åpnes det kun for diskusjon rundt de aller viktigste sakene. Samtidig som kommune X har vært flinke til å sikre sin stemme, er flere av kommunestyremedlemmene bevisst posisjonen kommunen har som samarbeidspartner. Dette betyr at de som kommune ikke tar alle kamper, men sitter stille i båten og føyer seg dersom de finner det viktig for kollektivet. Ordfører bifaller og legger til at kulturen inne i representantskapet er preges av forståelse, gode diskusjoner og konsensus. Videre trekker ordfører frem at dersom en kommune har stemt over en sak som skal opp i representantskap, og anser saken som svært viktig, varsles de andre representantene i representantskapet slik at deres kommuner er klar over det og kan ta stilling til det dersom de skulle finne det nødvendig.

Når det gjelder mulighet for videre dialog mellom selskapet og kommune X utenfor representantskap henter kun ett kommunestyremedlem til dette. Hen sier at det nok ligger flere muligheter for bredere og hyppigere dialog enn det man benytter seg av. Dette tror hen handler om to ting: 1) at man ikke er klar over at mulighetene finnes, og 2) at selskapet hittil har vært tuftet på god dialog og at man derfor ikke trenger og benytte seg av flere arenaer. Som jeg allerede har vært inne på nevner ingen av informantene, ikke informantene sist omtalt heller, kontakt- eller eiermøter som plattformer for debatt.

5.3.3 Konsekvensfasen

Når det gjelder konsekvenser avdekker dokumentene og intervjuene de samme, relativt oversiktlige strukturene: alle konflikter skal forsøksvis løses gjennom dialog, dersom dette ikke fører til noen løsning er uttreden eneste formelle konsekvens tilgjengelig for

eierkommunene. I samarbeidsavtalen for vertskommunesamarbeidet ligger det inne en klausul som gjør uttreden for den enkelte samarbeidskommune umulig før utgangen av juli 2024. Dette ble fremforhandlet av vertskommunen da den ville ha en garanti om betaling fra samarbeidskommunene den første perioden etter samarbeidets start. Informantene kan fortelle gjennom intervjuer at dette ble gjort i forbindelse med at vertskommunene var noe usikker på om den ville ta på seg det ansvar som den gjør gjennom å være vertskommune for så mange samarbeidskommuner. Etter juli 2024 gjelder lovfeste regler for uttreden. I samsvar med lovhjemmel skal samarbeidskommunene til enhver tid kunne trekke tilbake sin delegerede myndighet å løse oppgaven på egenhånd. De er da fortsatt økonomisk forpliktet for oppsigelsesperioden som etter kommunelovens § 20-8 andre ledd er på ett år. Dersom hele samarbeidet skal oppløses med umiddelbar virkning kreves likelydende beslutning fra samtlige kommunestyre.

I vertskommunemodellen ligger det i § 20-2 fjerde og femte ledd en mulighet for den enkelte samarbeidskommune om å instruere vertskommunen i saker som kun angår kommunene selv, og omgjøringsmyndighet i slike saker dersom vertskommunen treffer vedtak uten instruering. I intervju forteller samtlige informanter at dette ikke er aktuelt for dette samarbeidet. Tjenesten er fullt og helt lokalisert i vertskommunene, og det eksisterer derfor ikke saker som kun angår kommunen jeg ser på. Instruksjons- og omgjøringsmyndighet som i modellen sikrer den enkelte samarbeidskommunen betydelig kontroll over egne tjenester faller derfor bort.

For kommunen ligger det samme konsekvensene tilgjengelig i det interkommunale selskapet. Dersom kommunen opplever at beslutninger som tas gjør det umulig å forbli i samarbeidet kan den enkelte deleier trekke seg ut. På samme måte som i vertskommunesamarbeidet omtaler samarbeidsavtalen for selskapet dette som mulig ut ifra gjeldende lov. I IKS-lovens § 30 skal uttreden skje med ett års skriftlig varsel (IKS-loven 1999). I paragrafens tredje ledd heter det også at uttreden skjer med en utløsningssum lik nettoverdien til kommunens andel. Representantskapet har omgjøringsmyndighet overfor styret i saker, som krever $\frac{3}{4}$ flertall når det gjelder saker av prinsipiell betydning. Eierkommunene kan dermed bruke dette som en konsekvens, men det tillater ikke den enkelte kommune noe autonomt spillerom. Dersom den enkelte kommune skulle ønske vedtektsendring trengs likelydende vedtak fra samtlige kommunestyre.

En ting er de formelle muligheten for uttreden dersom en kommune finner det for galt å forbli i samarbeidet, en annen ting er hvor aktuelt det er. Gjennom intervju danner det seg et bilde av at dette fra kommune Xs side er rimelig usannsynlig. Både i tilfellet

vertskommunesamarbeid og interkommunalt selskapet har andre kommuner «truet» med å trekke seg ut, dette har kommune X ved begge tilfeller hatt all interesse av å motarbeide. På et spørsmål om hypotetisk uttreden peker flere kommunestyremedlemmer på at de tror kommunen vil strekke seg svært langt før det kommer til dette steget. Dermed virker det rimelig usannsynlig at dette er en *faktisk* konsekvens kommune X kan benytte seg av da dette får store konsekvenser gjennom at det påvirker innbyggerne i alle samarbeidskommuner. Det faktum at flere i tilfellet vertskommunesamarbeidet peker på at det hele tiden handler om en vurdering av at vertskommunen leverer en tjeneste av en kvalitet kommune X kan stille seg bak, gjør at det i status quo er særdeles lite trolig at uttreden er aktuell. Videre pekes det på at det er lite hensiktsmessig at kommune X selv står for denne tjenesten da den vil omfatte svært få innbyggere. For det interkommunale selskapet handler det trolig i større grad om de økonomiske investeringene. Store oppstartskostnader og investeringer gjort underveis i samarbeidet er så store at det å trekke seg fra samarbeidet virker svært lite hensiktsmessig. Å forbli i samarbeidet for å få «avkastning» i form av et bredt fagmiljø og større ressurser ser foreløpig ut som eneste rasjonelle vei videre. For ikke å snakke om det faktum at informantene mener samarbeidet fungerer svært godt.

Når det gjelder de uformelle konsekvensene er disse av en karakter som gjør dem tilgjengelige til enhver tid. Offentlige uttalelser om interkommunale samarbeid i positiv eller negativ forstand vil alltid være en mulighet for kommuner som av ulike årsaker har grunn til å påføre samarbeid skam eller hyllest ut ifra deres prestasjoner. Dette tas riktignok ikke opp av noen av kommunestyremedlemmene, eller ordføreren jeg har snakket med. Medieomtaler av denne arten finnes heller ikke tilgjengelig. Slike uttalelser ble riktignok kun forsøkt oppdrevet gjennom raske overfladiske søk i regionale nettaviser. De uformelle konsekvensene later dermed til å være en bortglemt boks i kommune X' verktøykasse.

6. Diskusjon

6.1 Ex ante ansvarsutkreving

Ut ifra det teoretiske rammeverket forventes det i denne oppgaven å finne at vertskommunesamarbeidet preges av bedre ansvarsutkreving og demokratisk kontroll enn det interkommunale selskapet. Denne forventningen bygger på underforventninger om informasjonsfasen, debattfasen og konsekvensfasen av ansvarsutkreving. Undersøkelsen jeg har gjennomført i denne oppgaven tyder på det motsatte. Til tross for at et vertskommunesamarbeid kategoriseres som en mindre fristilt samarbeidsform enn IKS, brukes ordningen av kommune X på en måte som snur forholdet helt rundt.

Vertskommunesamarbeidet er i stor grad overført i sin helhet til vertskommune, og samarbeidet for liten plass i arbeidshverdagen til kommune Xs kommunestyremedlemmer. I vertskommunesamarbeidet er informasjonen som når kommunestyret minimal, den politiske dialogen fraværende og sanksjonsmulighetene (for øyeblikket hvert fall) det samme. Det interkommunale samarbeidet på sin side kjennetegnes av tydelige forventninger og ex ante ansvarsutkreving, et involvert kommunestyre, politisk dialog på tvers og funksjonelle regler for uttreden.

Både lokale og regionale Eiermeldinger som gjelder for samarbeidene kommune X er med i er tydelig på hvilke konsekvenser inngåelse av samarbeid og fristilling av kommunale tjenester har for demokratisk kontroll. Utarbeidelsen av Eiermelding og regional Eierpolitikk har sitt utspring – blant annet – i å sikre seg mot akkurat dette tapet. Ordfører opplyser også ved intervju at bevissthet rundt hvilke begrensninger samarbeid setter på kommunens kontroll over tjenesten er en del av kommunestyremedlemsopplæringen. Samtidig er det ingen tvil om at de økonomiske fordelene ved samarbeid tas hensyn til i langt større grad. Når informanter blir bedt om å peke på de positive sidene ved samarbeid peker samtlige på muligheten for felles ressursutnyttelse for en bedre tjeneste. Det pekes også på at et bredt fagmiljø er en fordel for kvalitet i tjenestene det er snakk om. I IKSet som er sett på i denne studien nevner ordfører i kommune X at det til og med har vært diskutert å utvide samarbeid gjennom innlemmelse av ennå flere kommuner. Dermed er det helt tydelig at selv om kommunen er de demokratiske nedsidene bevisst, er det de økonomiske fordelene som vinner frem ved inngåelse av samarbeid. Norske kommuner forventes å kunne levere stadig bedre tjenester, på et budsjett som ikke nødvendigvis strekker til alene. Litteraturen peker på denne tendensen: de demokratiske ulempene overskygges av økonomiske fordeler. Likevel synes det tydelig en bevissthet rundt demokratisk ulemper og påfølgende ansvar som overgår den man skulle kunne forvente ut ifra litteraturen. At demokratisk underskudd ved samarbeid er en del av opplæringen av kommunestyremedlemmer i kommune X må man anta skal være på plass for at medlemmene skal være sitt ansvar bevisst. Mangelfull ansvarsutkreving av vertskommunesamarbeid skaper tvil i om opplæringen har denne effekten.

I den regionale Eiermeldingen gjøres det tydelig at IKS er tilpasset økonomiske insentiver, og vertskommunesamarbeid er ønskelig dersom effektivitet står i høysete. Videre påpekes det at dersom demokratisk kontroll og politisk innflytelse ansees som viktig burde *ikke* administrativt vertskommunesamarbeid velges, isteden burde interkommunalt selskap og vertskommunesamarbeid med felles politisk nemd vurderes. Altså er kommunene i regionen og i de to samarbeidene jeg undersøker klar over at administrativt vertskommunesamarbeid i

større grad enn IKS gir tap av demokratisk kontroll og politisk innflytelse og dermed også ansvarsutkreving. Dette går på tvers av de teoretiske forventningene. Samtidig skal, ifølge ICA-rammeverkets logikk, større autonomikostander i form av større tap av demokratisk kontroll og politisk innflytelse føre til sterkere formalisering av samarbeid. Altså skulle kommune X ha større interesse av å formalisere gjennom tydeligere mekanismer for ansvarsutkreving i administrative vertskommunesamarbeidet enn i IKS. Som empirien viser, er ikke dette tilfellet.

Både i egen eiermelding hvor generelle holdninger til hvordan kommunen skal forholde seg til fristilte enheter, og i regional eiermelding settes det søkelys på ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Det påpekes i tråd med dette at inngåelse av samarbeidsavtale for vertskommunesamarbeid må følge en rekke retningslinjer, hvor punktet som omtaler regler for uttreden er det eneste som kan knyttes til ansvarsutkrevingens tre faser. Dette punktet er allerede regulert gjennom kommuneloven og det utviser derfor ikke et *ekstra* fokus på ansvarsutkreving som sådan. All den tid det ikke pekes på noen slike retningslinjer for inngåelse av IKS, anser trolig regionen lovbestemmelsene i IKS-loven for å være tilstrekkelig for å sørge for god ansvarsutkreving av interkommunale selskaper. IKS-lovens § 4 som regulerer samarbeidsavtaler stiller ingen eksplisitte krav til informasjon, debatt eller konsekvens. Likevel er det viktig å minnes hvilken del av ex ante ansvarsutkreving disse generelle dokumentene skal stå for. Som tidligere nevnt er det viktigste at disse legger opp til en vurdering av hvilke tap av kontroll ulike samarbeidsordninger medfører, hvilket de gjør. Det er selskapsvedtekter som skal slå fast hvilke regler og rutiner som gjelder for informasjonsflyt, debatt og konsekvenser.

Samarbeidsavtalen til vertskommunesamarbeidet legger ikke til noen ytterligere bestemmelser av betydning for ansvarsutkreving. Vedtektene som omhandler rapportering, innsynsrett og uttreden presiserer ingenting utover hva som skal inkluderes i avtalen etter lov. Om rapporteringen står det at samarbeidskommunene tilsendes del- og årsrapporter. Gjennom intervjuer bekreftes det at årsrapportene kommer til orientering, men ingen nevner delrapporter. En informant peker på at det med fordel kan være hyppigere orienteringer og rapporteringer etter at hen har fortalt at kommunestyret orienteres gjennom årsrapporter. Jeg antyder ikke med dette at rapporteringen er mangelfull etter samarbeidsavtalens standarder, men dersom det leveres delrapporter er det lite som tyder på at disse havner hos politikere. Det kan tenkes at disse behandles av administrasjonen, og at deres vurdering av mangel på «vesentlighet» i informasjon gjør det lite viktig å sende disse til politisk behandling. Kontrollutvalgets innsynsrett er en potensiell kilde til informasjon for

kommunestyremedlemmer. Kun én informant viser til at kommunens kontrollutvalg har vært inne i saker rundt samarbeidet. Det er med andre ord lite som tyder på at kommunestyret benytter seg av denne muligheten for å informere seg selv om samarbeidet. Hvert fall skjer i dette i betydelig grad.

Samarbeidsavtalens vedtekt om umulig fratredelse fra samarbeidet før medio 2024 er et naturlig tillegg i samarbeidsavtalen når kommunestyremedlemmer meddeler at vertskommune var noe usikker på om de ville ta på seg rollen. Å være bundet til et samarbeid i fire år er ikke nødvendigvis et problem for ansvarsutkreving i seg selv, men blir riktignok et problem dersom det ikke sørges for tett samarbeid i denne perioden. Kommune X burde i vissheten om å være bundet de neste fire årene ha all interesse av å sørge for at all informasjon av viktighet havner til politisk behandling, og at det finnes noen form for politisk dialog – hvilket det ikke legges opp til i ex ante ansvarsutkreving. Selvsagt er dette et administrativt samarbeid, likevel mener jeg at noen form for politisk dialog vil være naturlig. Det administrative samarbeidsrådet som beskrives i tjenestekjøpsavtalen skal sørge for at alle saker av «vesentlig betydning» for driften av samarbeidet forelegges til uttalelse. Den administrative dialogen kan for all del være god, men dette vet hverken informanter fra hovedutvalget i vertskommunene, eller kommunestyremedlemmer i kommune X noe om. Politiske innflytelse er ikke et hovedmål i dette samarbeidet, ei heller er det ensbetydende med god ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Dog vil en bred politisk plattform for overordnet dialog kunne sikre bedre ansvarsutkreving rundt et administrativt samarbeid som til syvende og sist tilfaller politikeres ansvar.

For det interkommunale samarbeidet går selskapsvedtekter og eierskapsstrategi lenger i å spesifisere rutiner og mekanismer for ansvarsutkreving. Representantskapet skal behandle alle saker av vesentlige betydning, på samme måte som samarbeidsrådet i vertskommunesamarbeid. For ansvarsutkrevingen er det en styrke ved det interkommunale samarbeidet at informasjonsbehandlingen er politisk gjennom selskapets øverste organ, representantskapet. At denne behandlingen ikke er politisk i vertskommunesamarbeidet før et administrativt samarbeidsråd eventuelt anser det som viktig å løfte opp politisk, er likevel i tråd med samarbeidsformen. Samtidig innebærer dette et ekstra, ikke politisk steg i informasjonsfasen som filtrerer ut ennå mer informasjon som når politisk nivå. Samarbeidsavtalen for det interkommunale selskapet spesifiserer heller ingen formelle konsekvenser utover uttreden. Der forskjellen blir tydelig er i hvilken grad det legges opp til dialog. For selskapet legges det opp til dialog utover den viktigste kanalen, representantskapet. Jeg anser dermed debattfasen for være styrket i langt større grad gjennom

ex ante ansvarsutkreving for selskapet enn for vertskommunesamarbeidet. Hadde det vært lagt opp til ytterligere dialog utenfor samarbeidsrådet i vertskommunesamarbeidet, ville ansvarsutkrevingen vært styrket. Dialogen kan selvfølgelig løpe uformelt uten spesifisering i samarbeidsavtalen, men ex ante ansvarsutkreving handler nettopp om de spesifiserte mekanismene forut for praksis.

6.2 Ex post ansvarsutkreving

6.2.1 *Informasjonsfasen*

Så godt som samtlige kommunestyremedlemmer mener informasjonen politikerne mottar om vertskommunesamarbeidet er tilstrekkelig, og etter deres forventninger. Når ordfører likevel sier at informasjonen sendes politikere dersom noe «skjærer seg», er det vanskelig å se for seg at informasjonsflyten er god nok. Dette vil i beste fall bety at eierkommunene i samarbeidet vil gå på et tap, før de får rettet det opp. Målet med god ansvarsutkreving må nødvendigvis være det motsatte, at praksis rettes opp før man går på et tap. Dette målet må stå seg på tross av at ex post ansvarsutkreving også spiller en rolle for å styrke ex ante ansvarsutkreving. I demokratisk kontroll er det nødvendig å ha begge disse tankene i hodet samtidig. Reversering og opprydning etter potensielle tap vil skape treghet i samarbeidets drift og fremgang. Jeg minner her om funn fra Agranoff (2006) som tilsier at slik treghet er hovedårsaken til eieres uttreden av samarbeid, noe kommune X ønsker å unngå. Dermed vil ikke bare informasjonsflyt kun bedre ansvarsutkrevingen i seg selv ved kommunepolitikere med bedre oversikt, det vil også langt på vei være med på å avverge kommuners uttreden.

Både i eierskapsmelding for regionen, og av flere informanter nevnes mangel på kontroll over samarbeidet som en årsak av at kommune X har stor tillit til at vertskommunen håndterer tjenesten på en måte som er minst like god som hva de ville gjort selv. I denne tilliten virker det å ligge implisitt at kommune X ønsker å bruke et minimum av tid på denne tjenesten. Dette signalet kommer tydelig frem når ordfører bemerker at dette samarbeidet «går sin gang» og at «det er så mye annet å drive med» slik at dette samarbeidet ikke prioriteres i særlig grad. Selv om vertskommunen leverer en tjeneste som kommune X er fornøyd med, er det vanskelig å se nedsider med at informasjonsflyten bedres noe. En start kan være å oppfylle vedtektene som ligger i samarbeidsavtalen ved at også delrapporter sendes kommunestyret, ikke bare årsrapporter.

I motsetning til i vertskommunesamarbeidet sier en informant at det «kanskje har vært litt mye informasjon [om det interkommunale selskapet] til tider». Informasjonsflyten drives i det

store og det hele av representantskapet som kommunen skal utøve sin eierstyring gjennom. Det er herfra informasjonen kommer, da dette er en arena der alle selskapets aktører møtes. Både møtereferater og sakslister fra representantskapsmøtene er kilde til informasjon for kommunestyret. Sakslister spesielt åpner også for ytterligere orientering til kommunestyret i saker der de skulle finne det nødvendig, før disse tas opp i representantskapsmøtene. Dette er en mulighet kommunestyremedlemmene også benytter seg av. Ordfører mener representantskapsmøtene fungerer svært godt for informasjonsflyt, noe de andre kommunestyremedlemmene sier seg enig i. Selv om informasjonen er tilstrekkelig, betyr ikke dette at mengden informasjon er utelukkende positiv. Klausen og Winsvolds (2019) skille mellom *mission related preferences* (MRP) og *non-mission related preferences* (NMRP) handler nettopp om at politikere ikke skal overfylles med informasjon om samarbeid de er med i, men kun sendes informasjon som omhandler samarbeidets mål, altså målrelatert informasjon/MRP. NMRP som gjerne handler om selskapets daglige drift skal sendes administrasjonen slik at politikere kan fordele arbeidstiden på en måte som frigjør tid til å oppdatere seg på informasjon angående målrelaterte preferanser av samtlige samarbeid kommunen er eier i. Å vurdere hvorvidt man mottar mer enn tilstrekkelig informasjon om dette samarbeidet, og eventuelt redusere mengden ville også muliggjort for kommunen å bøte med utfordringer rundt mindre enn tilstrekkelig informasjon om vertskommunesamarbeidet på grunn av at det «(...) er så mye annet å drive med.»

I følge det bærende argumentet i denne oppgaven, basert på dimensjonen autonomikostnader i ICA-rammeverket presentert av Tavares og Feicok (2018), skulle det tilsi at det forretningsmessige preget til et IKS gjør at interessen for god informasjon fra politikere er lavere enn mindre fristilte samarbeid. I mine undersøkelser er det derimot ikke slik. I selskapet er kommune X langt mer involvert. De mottar mye informasjon utover målrelaterte anliggende og bruker dermed mye tid på samarbeidet. Årsaken til denne dype involveringen er todelt. Først og fremst har det faktum at det interkommunale selskapet begynte med å bli dyrere enn hva kommunestyremedlemmer i kommune X forventet ført til et behov for å følge med fremover. Dernest er selskapet organisert rundt en tjeneste som angår hver eneste innbygger i kommunene, dette gjør at politikerne føler et langt større ansvar for å både følge med i videre investeringer, samt at tjenesten leveres i tilfredsstillende kvalitet enn hva de gjør i mindre omfangsrike samarbeid. Disse to forutsetningene har gjort at involveringen kommune X søker er større enn hva teorien skulle tilsi.

Det kan virke som om det forretningsmessige «hands-off» prinsippet i langt større grad gjelder vertskommunesamarbeidet, og at involveringen til kommune X går stikk motsatt av de teoretiske forventningene. Ordføreren viser dette best selv:

«Når det gjelder vertskommunesamarbeid så er vi egentlig bare med på et spleiselag, vi betaler bare inn og de [vertskommunen] legger til rett. Det er sånn modellen er. I det andre samarbeidet [det interkommunale samarbeidet] så har vi mere henda på rattet alle sammen i og med at det er et IKS, så det er veldig stor forskjell.»

Det interessante her er at ordføreren føyer til at «det er sånn modellen er». Det rettslige rammeverket, og mine forventinger skulle tilsi det motsatte. Årsaken til en annen opplevelse hos ordføreren kommer tydeligere frem når jeg også har diskutert debatt- og konsekvensfasen.

6.2.2 Debattfasen

I vertskommunesamarbeidet legges det ikke opp til politisk dialog ex ante, det er slående at denne heller ikke eksisterer ex post. Hverken kommunestyremedlemmer eller hovedutvalgsmedlemmer i vertskommunesamarbeidet har kunnskap om hverandres politiske involvering i samarbeidet. Ordfører trekker frem et regionalpolitisk råd for alle samarbeid i regionen hvor man kan håpe at eventuelle saker av betydning tas opp eierkommunene imellom. Foreløpig har det blitt med håpet da det ikke har vært mulig å spore opp om samarbeidet har vært samtaleemne i disse rådsmøtene. Samtidig er ikke hyppig politisk dialog å forvente i et administrativt vertskommunesamarbeid. Administrativ dialog eksisterer i form av samarbeidsråd, men rådets rutiner og hvor tett dialog det er snakk om ukjent både for informantene i denne undersøkelsen og for meg. Videre er det vanskelig å vite om saker av vesentlig betydning vil nå politisk behandling dersom administrasjonen anser det nødvendig, da dette ikke har forekommet. Dette kan både være et resultat av mangel på slike saker, men også mangelfulle rutiner. Skal man bedømme etter informantenes uvitenhet om hvilken dialog som eksisterer rundt samarbeidet, er det trolig sistnevnte. Det at én informant nevner politisk dialog er det vanskelig å legge vekt på da flere andre kommunestyremedlemmer med lang fartstid i sin posisjon ikke nevner noe i samme retning.

Beslutningskostnadene til et interkommunalt samarbeid øker når treghet i beslutningsprosesser oppstår som følge av mange samarbeidspartnere som ikke blir enige om avgjørelser i samarbeidet, som igjen kan være et resultat av deres ulike forventninger. Administrativt vertskommunesamarbeid er en foretrukket samarbeidsform dersom man først

og fremst søker effektivitet, ifølge regionale eierpolitikk. Mangel på politisk dialog vil sørge for denne effektiviteten, da vertskommunene tilsynelatende kan gjøre som de vil. Slik som jeg siterte tidligere bruker de modellen slik den er tiltenkt: kommune X betaler, vertskommunene gjør jobben. Det virker igjen som om kommune X er fullstendig klar over hvilke muligheter for politisk innflytelse de sier fra seg ved å organisere et samarbeid under denne modellen. Til tross for effektivitet har det vært snakk om at vertskommunene ønsker å trekke seg. Dette igjen går imot den teoretiske bemerkningen om at treghet i beslutninger/høye beslutningskostnader vil føre til at enkelteiere ønsker å tre ut. Dermed ser man indikasjoner på at også andre faktorer, som økonomisk belastning på vegne av andre, kan føre til at vertskommuner revurderer sin rolle.

For det interkommunale samarbeidet er igjen bildet et helt annet. Representantskapsmøtene trekkes frem en særlig god arena for debatt rundt selskapet. Ordfører meddeler at møtekulturen maner til gode diskusjoner og konsensusbaserte avgjørelser som utgår av debatter der samtlige stemmer blir hørt. Kommunestyremedlemmene forteller at deres ønsker rundt viktige saker blir tatt med og presentert slik kommunestyret selv ønsker. Det at kommune X føler seg representert og sikret i representantskapet vil samtidig ikke være en indikasjon på debatt dersom andre kommunestyre anser kommune X for å tvinge sin mening gjennom. Da jeg ikke har snakket med representant fra andre eierkommuner, ser jeg på kommune X sin bemerkning om at de har måtte bøye seg ved enkelte viktige saker som et vitne om god debattkultur. Det at særlig viktige saker blir varslet forutfor møter vitner også om redelighet. Denne konsensusbaserte dialogen rundt viktige beslutninger i selskapet skulle ut ifra forventningene tilsi en treghet i systemet som kan være til besvær for eierne. Slikt besvær har likevel ikke forekommet. Faktisk har det vært diskutert å utvide samarbeidet til en nærliggende region, hvilket heller er et vitne om en ordening som fungerer svært godt.

Funnene går dermed imot forventningene til debattfasen i de to samarbeidene. Hverken dialogen eller gjennomslagskraften er eksisterende når det gjelder vertskommunesamarbeidet, mens det motsatte er tilfellet for selskapet. Kommune X opplever både god dialog og god gjennomslagskraft i selskapet. Årsaken til dette kan være flere ting. Først og fremst handlet det om måten kommunen bruker vertskommunemodellen på. Fokuset er effektivitet, og det virker helt tydelig for samarbeidskomiteene hvilken påvirkning dette vil ha på deres involvering i tjenesteområdet. Spleiselaget de alle deltar i betyr en overføring av midler for mottagelse av en tjeneste, mens den politiske involveringen mellom overføringen er minimal. Denne tilliten kommune X viser til vertskommunen forsvinner ikke selv om det eksisterer

politisk dialog hvor målene for ordningen kan stå på agendaen. For det andre legges det i langt større grad til rette ex ante for politisk dialog i det interkommunale selskapet enn i vertskommunesamarbeidet. På dette punktet er jeg enig med ordfører når hun sier at det er slik vertskommunemodellen fungerer. Når man organiserer et samarbeidet som et administrativt vertskommunesamarbeid sier det seg selv at det administrative apparatet skal styre driften. Likevel må det kunne forventes politisk involvering på et nivå som informerer politikere om den administrative dialogen, hvilket ikke ser ut til å være tilfelle. For det tredje, og siste, handler mangelen på dialog om interesse. Behovet for å være informert om selskapet som følge av betydelig investeringer og samarbeidets brede omfang forplanter seg også i dialogen. Forholdene som skaper interesse av god informasjonsflyt, skaper også interesse for god dialog.

6.2.3 Konsekvensfasen

I konsekvensfasen finnes utvilsomt den største avstanden mellom teoretiske forventninger og empiri. Årsaken til at vertskommunemodellen i figur 1 oppgis som mindre fristilt er at samarbeidskommuner fortsatt har omgjøringsmyndighet i saker som kun angår dem selv og dermed ikke gir fra seg sin myndighet totalt. I tillegg til at de til enhver tid kan trekke den delegerte myndigheten tilbake. I skrivende stund er ingen av disse aspektene gjeldende for kommune X sin kontroll over vertskommunesamarbeidet jeg har undersøkt. Kommune X kan ikke trekke seg ut av samarbeidet før utgangen av tredje kvartal 2024. På grunn av at tjenesten i sin helhet er lokalisert i vertskommunen oppstår det heller ingen saker som kun angår kommune X og de har dermed ingen mulighet til å benytte seg av omgjøringsmyndigheten sin. Når det i tillegg ikke legges opp til andre formelle konsekvenser i samarbeidsavtalen finner kommune X seg i en situasjon der de frem til fjerde kvartal 2024 ikke har noen formelle konsekvenser tilgjengelig dersom det skulle oppstå store uenigheter. Det at kommune X sin uttreden uansett virker usannsynlig betyr kun at samarbeidet kan fungere tilstrekkelig med mangelfull ansvarsutkreving. Det har i seg selv ingen positiv effekt på ansvarsutkreving. Dette kan på ingen måte anses en optimal løsning.

Mangelen på formelle konsekvenser er nesten like tydelig i det interkommunale selskapet som det er i vertskommunesamarbeidet. I selskapet har imidlertid kommune X mulighet til å trekke seg ut i skrivende stund. Det å kun ha denne ene konsekvensen tilgjengelig er likevel ingen betydelig styrke da den er lovfestet og derav må ansees som et minimum for samarbeidsformen. Mangelen synes likevel langt mer truende i vertskommunesamarbeidet da den direkte styringsmuligheten ikke er mulig å benytte seg av det dette samarbeidet. Dette

betyr at selv etter 2024 vil vertskommunesamarbeidet lide av svekket ansvarsutkreving i konsekvensfasen da tjenesten fortsatt vil være lokalisert i sin helhet i vertskommunen.

Til tross for at det svekker ansvarsutkrevingen er mangelen på formelle konsekvenser utover lovfestede regler for uttreden ikke overraskende. Det er horisontale nettverks, og dermed interkommunale samarbeids natur å sørge for tjenesteproduksjon i et fravær av hierarki. Sterke formelle konsekvenser krever en viss grad av hierarki og passer dermed ikke inn i interkommunale samarbeid. Det er utenkelig i et samarbeid at en enkelt kommune skal kunne skape endring alene dersom de finner seg misfornøyd med beslutninger som er tatt. Utover uttreden står kommuner dermed igjen med økonomisk belønning og straff som potensielle konsekvenser. Hverken i vertskommunesamarbeidet eller det interkommunale selskapet nevnes disse formelle konsekvensene. Noe av årsaken til dette ligger trolig i regionens samarbeidskultur. Regionen kommune X er en del av er en region som samarbeider svært tett også på andre områder, og som samarbeider overordnet gjennom regionalpolitiske råd. Denne brede samarbeidskulturen kan skape en situasjon der nedtegnelse av konsekvenser og andre prosedyrer for uenighet faller bort. Videre skaper det også en situasjon der en kommunes håndtering av ett samarbeid vil påvirke andres syn på dem som samarbeidspartner også i andre samarbeid. Dette fører til at bruk av formelle konsekvenser blir svært lite attraktivt. Av samme grunner tror jeg uformelle konsekvenser virker fjerne for informantene. Spesielt gjeldene vil dette være i tillitsbaserte samarbeid, som vertskommunesamarbeidet.

7. Avslutning, konklusjon og implikasjoner

Én hver norsk kommune må levere de tjenester innbyggerne har rett på. Etter hvert som disse tjenestene blir fler, mer kompliserte og kravene til dem blir stadig høyere får flere små kommuner vanskeligheter med å levere dem alene. Man ser derfor i Europa økt grad av samarbeid på det lokale myndighetsnivået for å bøte med disse utfordringene. Når økonomien til små kommuner ikke strekker til i tjenesteleveringen, er det ikke overraskende at det er nettopp økonomiske motiver som i første rekke får kommuner til å søke samarbeid med andre. For enkelte er å slå seg sammen med nabokommunen helt avgjørende for å levere tjenester, for andre gjør lite behov for tjenesten i egen kommune at sammenslåing er det eneste rasjonelle. For andre igjen vil tilgang på stordriftsfordeler og et bredere fagmiljø være det økonomiske motivet. Slike samarbeidsordninger inngått med økonomiske motiver skaper samtidig utfordringer for lokaldemokratiet. Et hvert interkommunalt samarbeid danner horisontale nettverk av aktører der den hierarkiske strukturen som ellers finnes i kommunen

blir borte. Det blir dermed vanskeligere for det enkelte kommunestyre å overholde sitt ansvar for tjenestene som leveres til sine innbyggere, ansvarsutkrevingen blir vanskeligere.

All inngåelse av interkommunale samarbeid er frivillig for norske kommuner. Det er også valg av samarbeidsform. De ulike kontraksbaserte samarbeidsformene er formulert i norsk lovverk med bestemte tjenesteområder som passer hver enkelt form spesielt.

Fristillingsgraden i samarbeidsformene er ulik. En vertskommunemodell lar kommuner bestemme over saker som kun angår dem selv. En slik direkte styringsmulighet finnes ikke i et IKS. Av logikken om at forflytting av tjenesteproduksjon vekk fra hierarkisk struktur og inn i horisontale nettverk gjør ansvarsutkrevingen vanskeligere, følger også tanken om at desto lenger vekk fra hierarkiet tjenesten flyttes, desto vanskeligere blir ansvarsutkrevingen. Det er nettopp denne tankegangen som sammenfattes i et samarbeids autonomikostnader. Kostnadene av et samarbeid øker i takt med hvor mye autonomi kommunen taper på området samarbeidet organiseres rundt. Litteraturen på området finner at dette resonnementet kan spores i den virkelige verden, kommuner opplever mer fristilte samarbeider som vanskeligere å kontrollere.

Denne studien har søkt å målrettet måle nettopp dette, og det var etter det teoretiske rammeverket forventet at funnene skulle bekrefte det overordnede inntrykket i litteraturen. Om ulike motiver for samarbeid bekrefter denne studien at de økonomiske motivene rår. Imidlertid er det verdt å merke seg at kommune X utviser betydelig bevissthet rundt hvilke konsekvenser samarbeid har for ansvarsutkreving og demokratisk kontroll. Likevel er det uvisst hvilke resultater denne bevisstheten får for den faktisk *ex ante* – og *ex post* ansvarsutkreving da mangler avdekkes i begge. I vertskommunesamarbeidet spesielt legges det lite vekt på mekanismer for ansvarsutkreving i de samarbeidsspesifikke dokumentene. Fraværet av fora for politisk dialog nevnes ikke. Mest påtagelig er det totale fraværet av formelle konsekvenser tilgjengelig for samarbeidskommunene i vertskommunesamarbeidet. Hverken uttreden eller omgjøringsmyndighet er tilgjengelig. Gjennom analyse av *ex post* ansvarsutkreving i tre faser finner denne masterstudien at ansvarsutkrevingen er motsatt av det som var forventet.

I informasjonsfasen var det forventet at kommunestyret mottok tilstrekkelig informasjon om begge samarbeid, men at tilgjengeligheten av informasjon var bedre i vertskommunesamarbeidet. Dette var ikke tilfellet. Kommunestyremedlemmer opplever riktignok at informasjonen er tilstrekkelig i begge samarbeid. Samtidig avdekker studien at hva som forventes av kommunestyremedlemmene, og hva som objektivt kan sies å være *tilstrekkelig* informasjon ikke alltid er det samme. Informasjonen som når politisk nivå er

svært begrenset i verstkommunesamarbeidet, og av liten politisk verdi.

Kommunestyremedlemmene orienteres kun årlig om verstkommunesamarbeidet, og mottar i liten grad informasjon. Både samarbeidsformens administrative organisering og mangelen på interesse fra kommunestyrets side er årsaken til dette. Mangel på tid, og tillit til verstkommunen er igjen årsaker til denne manglende interessen. For det interkommunale samarbeidet mottar kommunestyremedlemmene tilstrekkelig med informasjon og vel så det. Informasjonen dreier seg ikke bare om MRP, men enkelte ganger også NM RP. Betydelig tidsbruk på samarbeidet kommer som følge av samarbeidets store startinvesteringer for kommune X samt bredden av samarbeidet.

I debattfasen var det forventet politisk inkludering i dialog i begge samarbeid. Funnene viser at dette bare er tilfellet i det interkommunale selskapet. For verstkommunesamarbeidet er den politiske dialogen totalt fraværende. Mangel på ex ante fora for politisk dialog, redde ikke av eksisterende ex post dialog. For det interkommunale selskapet trekkes den politiske dialogen frem som spesielt god. Representantskapsmøter fungerer som forum for politisk dialog utover det både forventinger og tidligere litteratur skulle tilsi. I representantskapsmøter legges kommunestyrets signaler frem slik de er ment, hvor de også oppleves som virkningsfulle. Det er interessant å merke seg her at dette samarbeid i regionen også på andre områder gir utslag for begge samarbeidene jeg har undersøkt, men på ulik måte. I verstkommunesamarbeidet fører tillit i regionen til at kommune X er komfortable med å overlate tjenesten helt til verstkommunen. I det interkommunale samarbeidet fører den samme tilliten til god møtekultur og dialog med betydelig politisk involvering. Dette er et vitne om hvordan interesse for et område påvirker ansvarsutkrevingen.

Vertskommunesamarbeidet er satt bort til verstkommunen, som av kommune X gis full tillit til å forvalte samarbeidet de selv har liten interesse av. I det interkommunale selskapet på sin side involverer kommune X seg da de har stor interesse av det.

Direkte styringsmulighet i saker som kun angår en selv skulle gjøre at den enkelte samarbeidskommune beholdt sin lokale autonomi i langt større grad i verstkommunesamarbeid enn i IKS. Dermed forventes det også at konsekvensfasen skulle være en kilde til bedre kontroll over verstkommunesamarbeid enn IKS. Også her går funnene imot forventningene. Fullstendig lokalisering av tjenesten verstkommunesamarbeidet skal levere hos verstkommunen gjør denne direkte styringsmuligheten de facto ubrukelig. Det at uttreden i tillegg er umulig før 2024 gjør at kommune X står igjen helt uten formelle sanksjonsmuligheter i samarbeidet. En slik begrensning på uttreden eksisterer ikke i det interkommunale selskapet. Mangelen på betydelig formelle konsekvenser er ikke

overraskende all den tid man har å gjøre med horisontale nettverk. Likevel er det slående at samarbeidskommunene er helt robbet for formelle sanksjonsmuligheter i vertskommunesamarbeidet (minimum) de kommende tre årene.

Årsakene til at funnene går på tvers av forventningene, og at ansvarsutkrevingen viser seg betydelig sterkere i det interkommunale selskapet enn i vertskommunesamarbeidet har vært antydning gjennom oppgaven. Gjennom empirisk fremlegg og analyse antydes det et skille mellom *rettslig* og *faktisk* fristilling. Rettslig sett er den liten tvil om at vertskommunesamarbeid er mindre fristilt enn IKS. Delegert myndighet kan trekkes tilbake, organisering i eksisterende strukturer, klageinstans for innbyggere er den enkelte samarbeidskommune de bor i, dirkete styringsmulighet ligger i modellen. Alt dette er forhold som gjør at et IKS med forretningsmessig preg uten direktstyringsmulighet og som er styrt av eksterne styregrupper ligger lenger unna et autonomt lokalstyre rettslig sett. Derimot avhenger i hvilken grad kommunen *faktisk* er fristilt fra samarbeidene de er deleier i helt andre forhold: hvor bredt samarbeidet favner, hvor stor interesse kommunestyret har av å involvere seg, tidligere kontroverser og uenigheter som skaper kontroll- og politisk involveringsbehov. Dette er eksempler på forhold som denne analysen har vist at har stor betydning for at politikere har interesse av å involvere seg i samarbeid kommunen er deleier i. Denne studien viser også at tette bånd i regioner med samarbeid på flere områder skaper tillit. Denne tilliten veier tungt, og gjør at kommuner med begrensede ressurser og mange tidkrevende oppgaver bevist overlater deler av sin oppgaveportefølje til betrodde nabokommuner. Skjer dette i samarbeid der administrativ behandling er hovedregel, den politiske interessen er lav, det mangler samarbeidsspesifikke politiske debattfora og direkte styringsmulighet er fraværende skiftes fristillingsgraden til å bli motsatt av det de rettslige modellene tilsier. På denne måten er det tydelig at rettslig fristilling ikke gjenspeiler seg i faktisk fristilling. I denne studien er det dermed også tydelig at økt grad av fristilling slik denne oppgaven har målt det, ikke fører til større utfordringer med ansvarsutkreving.

7.1 Implikasjoner og Fremtidige studier

Denne studiens funn har teoretiske så vel som empiriske implikasjoner. De teoretiske implikasjonene presenteres først. Først og fremst har studiens funn implikasjoner for definisjonen av ansvarsutkreving som en prosess i tre faser. Selv om det i fasedefinisjonen gjøres tydelig at det er snakk om ansvarsutkreving som en relasjon, følger ikke forklaringen av fasene opp med å legge vekt på begge sider av relasjonen har et ansvar for at fasene oppfylles. Det ligger implisitt i fasen at forumet venter aktørens bidrag før deres egne

handlinger. I likhet med at det er forumets ansvar at oppgaven som er gitt aktøren gjennomføres på en tilfredsstillende måte, sitter også forumet med et ansvar for å stille seg interessert i aktørens informasjon til dem, den påfølge dialogen og eventuelle konsekvenser. Som det fremgår i min studie, avhenger god ansvarsutkreving langt på vei av hvilken involvering forumet søker. Ikke én gang hinter informantene frem på at informasjonen de tilbys er for dårlig i de to samarbeidene. Til gjengjeld pekes det flere ganger på at deres kollektive interesse for vertskommunesamarbeidet er langt lavere enn hva det er for det interkommunale selskapet. Schillemans' (2011) fasedefinisjon ville styrket sin forklaringskraft med inkludering av en *interessedimensjon*.

Denne studiens funn bekrefter videre at hensyn til ansvarsutkreving kommer i andre rekke etter økonomiske hensyn når det gjelder inngåelse av interkommunale samarbeid (Klijn et al. 2014, 243). Det min studie viser er imidlertid at de tette regionale båndene som er bakgrunn for etablering av samarbeid på flere områder mellom de samme kommunene skaper grobunn for betydelig tillit. Denne tilliten er med på å gjøre at viktigheten av ansvarsutkreving som en relasjon ikke trenger å vies et like stort fokus. Tillit kan på den måten fungere som et alternativ til prosedural ansvarsutkreving. Prosedural ansvarsutkreving er tiltenkt som et rammeverk som bygges på en grunnmur av gjennomsiktighet, redelighet og ansvarsfølelse. Smal definisjon av ansvarsutkreving skal bygge på bred definisjon av ansvarsutkreving. Tillit kan erstatte dette dette smale reisverket av prosedural ansvarsutkreving. På denne måten kan de økonomiske motivene vektet tyngst, uten at samvittigheten tynges av demokratisk underskudd.

Denne tilliten har også implikasjoner for ICA-rammeverket, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for valg av samarbeidsform i interkommunale samarbeid. I tråd med ICA-rammeverkets logikk skulle utfordringer med ansvarsutkreving og demokratisk kontroll gjenspeiles i mer formalisering av samarbeidsform. I enkle termer: IKS gir mer demokratisk underskudd enn vertskommunesamarbeid. Så er ikke tilfellet. Riktignok tar Tavares og Feicok (2018) høyde for at nettopp slike tette samarbeidsregioner skaper situasjoner der sosiale bånd av tillit og gjensidighet minker transaksjonskostnader. Tilliten kan dermed være forklaringen på at kommune X i tilfellet vertskommunesamarbeid har gått for denne samarbeidsformen da den lar dem bevare så mye lokaldemokrati som mulig, samtidig som oppgaven løses på en tilfredsstillende måte. Det denne tankegangen ikke tar høyde for er at de facto autonomikostander er langt høyere enn hva valget av samarbeidsform tilsier. Årsaken til dette er igjen mangelen på involvering og interesse fra kommune X sin side. Jeg tror årsaken til at valg av samarbeidsform ikke matcher autonomikostnader er at rammeverket i for liten grad

tar høyde for skjulte autonomikostnader, og at den begrensede rasjonaliteten i vurderinger av transaksjonskostnader er sterkere enn hva forfatteren legger opp til.

Som tidligere nevnt har aldri denne studiens mål vært å fungere som et veikart for kommunale valg av samarbeidsform i fremtiden. Likevel søker studien å bidra med forståelse av hva samarbeidsform har å si for ansvarsutkreving og demokratisk kontroll, og bidrar med informasjon om hvilke risikoer norske kommuner løper ved ulike samarbeidsformer. Dermed har studien empiriske implikasjoner. Gjennom Eiermeldinger og Eierpolitikk, lovfestede samarbeidsformer og veiledere fra Kommunesektorens Organisasjon (KS) finnes det et tydelig fokus på at valg av riktig samarbeidsform er viktig ved etablering av interkommunale samarbeid. Det å finne den samarbeidsformen som passer best til tjenestens som skal leveres legges frem som avgjørende. Denne studien viser at en vurdering av hvilken samarbeidsform et samarbeid skal ha inkluderer påvirkningen de ulike formene har på demokratisk kontroll og politisk innflytelse. Samtidig er det ikke helt klart hvilke resultater denne vissheten får når samarbeid inngås. Mens de lovfestede modellene forteller én historie om samarbeidsformenes innvirkning på demokratisk kontroll, forteller dokumentene undersøkt i denne studien en annen historie. Et mer samlet kollektiv av norske kommuner vil sammen kunne skape en felles forståelse av hvordan samarbeidsmodellen brukes, hva dette har å si for lokaldemokratiet og i hvilken grad kommunestyrenes interesse i det enkelte samarbeid påvirker lokaldemokratiet.

Det er spesielt viktig da lovfestede samarbeidsformene, og mulighetene som ligger i dem ikke alltid fremstår slik modellene er tenkt. En vertskommunemodell med direkte styringsmulighet over saker som angår kun en selv er en formell mulighet som går langt i å bevare det lokale selvstyre, noe norske kommuner tradisjonelt sett er opptatt av. Denne muligheten vil ikke alltid eksistere. I slike tilfeller vil en administrativ vertskommunemodell langt på vei fjerne muligheten for politisk innflytelse, og i større grad enn hva mange kommunestyremedlemmer kanskje er klar over å foregå uten deres aktive involvering. Selvfølgelig er det fortsatt mulig at den enkelte samarbeidskommune er fult klar over dette, og at tilliten og de tette båndene i regionen vil fungerer som motvekt for mangelfull ansvarsutkreving. Risikoen er likevel betydelig for at denne mangelfulle ansvarsutkrevingen vil gi utsalg i uønskede resultater. Dette er noe som uansett samarbeidsform til syvende og sist vil lokalpolitikere, og deres interesse av et godt rammeverk for ansvarsutkreving burde derfor være betydelig.

Det er i høyeste grad etterspørsel etter flere studier om horisontale nettverk generelt og interkommunale samarbeid spesielt, og innvirkningen disse har på demokratiet. Min studie

har forsøkt å fylle et tomrom som en målrettet studie av fristilling og ansvarsutkreving er ennå behovet for kunnskapsdannelse stort. Når mine funn går på tvers av hva brorparten av litteraturen har funnet tidligere, blir ikke dette behovet betraktelig mindre. Frøst og fremst ser jeg verdien i å gjennomføre en lik studie som denne under andre omstendigheter.

Påvirkningen koronapandemien har hatt på studien har jeg allerede greiet ut om. En bekreftende studie under en normalsituasjon hadde absolutt vært av verdi. Generelt vil verdien av å undersøke om vertskommunemodellen brukes på samme måte av andre kommuner være viktig. Å avdekke om vertskommunesamarbeid som modell brukes bredt for å sette bort tjenester til andre kommuner vil være viktig. Dette vil vær med på å kaste lyst over skillet mellom rettslig og faktisk fristilling. Et naturlig tillegg vil også være å fokusere på administrativ ansvarsutkreving med nærmere studier av i hvilken grad kontrollutvalg og revisjon følger opp den administrative etterfølgelsen av politiske signaler og vedtak. Dette ville vært viktig da det er påfallende hvor lite horisontale mekanismer som kontrollutvalg og revisjon som skal sikre denne administrative ansvarsutkrevingen nevnes i denne studiens datainnsamling.

Denne studien har vist at datainnsamling på alle tre faser i fasedefinisjonen av ansvarsutkreving er avgjørende for sammensatte analyser. Samtlige faser er kilder til viktige funn, hvilket gjør det tydelig at dette burde være inngangen i flere studier. utfordringen er selvsagt at datainnsamlingen og fremstillingen blir svært omfattende for hver enhet som studeres. Definisjonen setter dermed sine naturlige begrensinger i kvalitative studier. Verdien av en kvantitativ studie som sammenfatter funn fra samtlige faser vil derimot kunne bidra stort til feltet med en mer kvantifiserbar operasjonalisering av de tre fasene. Eksempelvis i informasjonsfasen basert på Klausen og Winsvolds (2016) skille på hvilken informasjon som burde sendes politikere, og hva som burde behandles administrativt som et mål på tilstrekkelig informasjonsflyt for god ansvarsutkreving.

Til slutt vil det være viktig i fremtiden å undersøke i hvilken grad tette regionale bånd og tillit kan erstatte prosedural ansvarsutkreving. Tavares og Feiock (2018) har allerede antydnet at slike forhold er med på å redusere transaksjonskostnader og på den måten minske utfordringer med ansvarsutkreving. I tråd med funnene i denne studien vil jeg gå ennå lenger i å antyde hvilken formidlende effekt tillit kan ha på utfordringer med ansvarsutkreving. I vertskommunesamarbeidet som her er undersøkt later tette regionale bånd og tillit til langt på vei å erstatte rutiner for informasjonsflyt og dialog. Å utforske dette vil være av stor interesse for studier av horisontale nettverk og interkommunale samarbeid.

Uansett hvilke problemstillinger som tas opp i fremtidige studier, er det viktig at forskning på kommunen generelt, og interkommunale samarbeid spesielt holder tritt med et kommunalt myndighetsnivå som stadig er i endring. Kommunens tosidige utfordring med stadig flere krav fra statlig hold på den ene siden, og innbyggernes forventninger til hvilke oppgaver som skal løses av det offentlige på den andre driver denne endringen. Dette har ikke bare påvirkning på lokaldemokratiet, men kan ha påvirkning på den norske kommunen slik vi kjenner den. Generalistkommuneprinsippet står sterk i Norge. Kommuner gis et vidt spekter av oppgaver hvori de skal prioritere og samordne. Tanken er kommunen kan tilpasse og organisere tjenestetyper for lokalbefolkningen bedre enn hva staten kan, og at dette systemet både gir demokratiserings- og effektiviseringsgevinst. Disse generalistkommunenes kanskje viktigste særtrekk er å avbalansere statens og innbyggernes krav, og herunder bremse presset på offentlig sektor. Det er både politisk og økonomisk umulig å innfri alle krav (Fimreite et al. 2002). En løsning på denne tilsynelatende umulige oppgaven er nettopp utvidet bruk av interkommunalt samarbeid nettopp fordi det kan sørge for bedre ressursutnyttelse som lar kommunen møte statens krav, og fordi det kan sørge for bedre tjenester som bremser presset på offentlig sektor. Utvidet bruk av interkommunalt samarbeid byr på enkelte bekymringer. Både hos Fimreite et al. (Ibid) og i NOU 2016:4 *Ny kommunelov*. Dersom kommuner overlater oppgaver i sin portefølje til andre vil det politiske handlingsrommet til den «overlatende» kommunen minke dersom deres egen politiske styring over området ikke sikres i tilstrekkelig grad. Generalistkommuneprinsippet og gevinstene kommunen skal sørge for fordrer nettopp at kommunen har oppgaver å prioritere og samordne. Utredningen (NOU 2016:4, 196) sier at omfattende bruk av interkommunalt samarbeid svekker generalistkommuneprinsippet. Videre legges det til at interkommunalt samarbeid basert på frivillighet vil være til kommuners fordel også i fremtiden. For at generalistkommuneprinsippet ikke skal trues er avhengig av et kalkulert valg av samarbeidsform, tydelig målsettinger og en tydelig mening om hvordan styring på best mulig måte kan sørge for at den enkelte kommune bevarer sitt politiske ansvar for tjenestene som leveres til innbyggerne (Ibid). En annet tenkt scenario er at frivillig utflytting av oppgaver med total fristilling fra kommunestyret ikke bare skaper ansvarsforvirring, men også vanskeligheter for staten og deres bruk av statlige styringsvirkemidler. Det kan spekuleres i om slike forhold vil være grobunn for formalisert og institusjonalisert oppgavedifferensiering for å bøte meg begge disse utfordringene, og at generalistkommuneprinsippet dermed brytes.

I likhet med dagens situasjon i norske kommuner, kommer morgendagens kommuner til å være preget av utvikling. Hvorvidt interkommunalt samarbeid er kommet for å bli i den

formen vi kjenner det i dag, om det resulterer i utvidet bruk av sammenslåing eller om det er forløperen til fremtiden oppgavedifferensierte A- og B-kommuner er usikker. Det som er sikkert er at forskningen både teoretisk og empirisk kan bidra stort med kunnskap om hvordan man skal forstå kommunen og med kunnskap om hvordan effektivitet, kvalitet og lokaldemokrati sikres.

8. Litteraturliste

- 2016:4, NOU. 2016. *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf>
- (TBU), Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. 2020. *Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren*. (regjeringen.no).
- Agranoff, Robert. 2006. "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers." *Public administration review* 66 (s1): 56-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>.
- Andersen, Ole Johan, & Jon Pierre. 2010. "Exploring the Strategic Region: Rationality, Context, and Institutional Collective Action." *Urban Affairs Review* 46 (2): 218-240. <https://doi.org/10.1177/1078087410367756>.
- Bovens, M. A. P. 2006. *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework*.
- Brandsma, Gijs Jan, & Thomas Schillemans. 2013. "The Accountability Cube: Measuring Accountability." *Journal of public administration research and theory* 23 (4): 953-975. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>.
- Bryman, Alan. 2016. *Social research methods*. 5. utg. Oxford: Oxford University Press.
- Considine, Mark. 2002. "The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services." *Governance (Oxford)* 15 (1): 21-40. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00178>.
- Eyþórsson, Grétar Þór. 2019. "Decision-making efficiency, accountability and democracy in inter-municipal cooperation arrangements: The case of Iceland." *Stjórnmal og stjórnsýsla* 15 (1): 21-38. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.1.2>.
- Eyþórsson, Grétar Þór, Pekka Kettunen, & Jan Erling Klausen. 2018. "Reasons for Inter-municipal Cooperation: A Comparative Analysis of Finland, Iceland and Norway." I *Inter-municipal Governance in Europe: Institutions and Governance*, redigert av Filipe Teles & Pawel Swianiewicz, I Governance and public management series, 105-130. Cham: Palgrave Macmillan.
- Feiock, Richard C. 2007. "Rational Choice and Regional Governance." *Journal of Urban Affairs* 29 (1): 47-63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>.
- Fimreite, Anne Lise, Yngve Flo, & Jacob Aars. 2002. *Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Gallagher, Mary. 2013. "Capturing Meaning and Confronting Measurement." I *Interview Research in Political Science*, redigert av Layna Mosley, 181-195. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Gendzwill, Adam, & Marta Lackowska. 2018. "A Borrowed Mandate? Democratic Legitimacy of Inter-municipal Entities: A Comparative Analysis." I *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, redigert av Filipe Teles & Pawel Swianiewicz, I Governance and public management series, 57-78. Cham: Palgrave Macmillan.
- Gerring, John. 2017. *Case study research : principles and practices*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grossi, Giuseppe, Ulf Papenfuß, & Marie-Soleil Tremblay. 2015. "Corporate governance and accountability of state-owned enterprises." *The International journal of public sector management* 28 (4/5): 274-285. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-09-2015-0166>.
- Hagen, Aleksander. 2020. "Store endringer i kommunekartet - og statistikken." Statistisk Sentralbyrå. Last Modified 3. januar 2020. Lest 14. april.

- <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/store-endringer-i-kommunekartet-og-statistikken>.
- Haveri, Arto, Inga Nyholm, Asbjørn Røiseland, & Irene Vabo. 2009. "Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments." *Local government studies* 35 (5): 539-556.
<https://doi.org/10.1080/03003930903227360>.
- Hovik, Sissel, & Signy Irene Vabo. 2005. "Norwegian Local Councils as Democratic Meta-governors? A Study of Networks Established to Manage Cross-border Natural Resources." *Scandinavian political studies* 28 (3): 257-275.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00132.x>.
- Hulst, J. R., & A. J. G. M. van Montfort. 2012. "Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts." *Public policy and administration* 27 (2): 121-144. <https://doi.org/10.1177/0952076711403026>.
- IKS-loven. *Lov om interkommunale selskaper av 29.01.1999 nr. 6*.
<https://lovdata.no/pro/NL/lov/1999-01-29-6>
- Jacobsen, Dag Ingvær. 2014. *Interkommunalt samarbeid i Norge : former, funksjoner og effekter*. Bergen: Fagbokforl.
- Juul, Ane Først. 2019. Kan organiseringsformer forklare grad av demokratisk ansvarliggjøring? En case-studie av tre kommunale virksomheter.
- Kim, Seok-Eun. 2005. "BALANCING COMPETING ACCOUNTABILITY REQUIREMENTS: Challenges in Performance Improvement of the Nonprofit Human Services Agency." *Public performance & management review* 29 (2): 145-163.
<https://doi.org/10.1080/15309576.2005.11051862>.
- Klausen, Jan Erling, Jostein Askim, & Signy Irene Vabo. 2016. *Kommunereform i perspektiv*. Bergen: Fagbokforl.
- Klausen, Jan Erling, & Marte Winsvold. 2019. "Corporate governance and democratic accountability: local state-owned enterprises in Norway." *Journal of public policy*: 1-24. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000229>.
- Kleven, Thor Arnfinn. 2008. "Validity and validation in qualitative and quantitative research." *Nordic studies in education* 28 (3): 219-233.
- Klijin, Erik-Hans, Mark Bovens, Joop F. M. Koppenjan, Thomas Schillemans, & Robert E. Goodin. 2014. *Accountable Networks*. Oxford University Press.
- Klijin, Erik-Hans, & Chris Skelcher. 2007. "DEMOCRACY AND GOVERNANCE NETWORKS: COMPATIBLE OR NOT?" *Public administration (London)* 85 (3): 587-608. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00662.x>.
- Kommuneloven. *Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22.06.2018 nr. 83*.
<https://lovdata.no/pro/NL/lov/2018-06-22-83>
- KS. 2013. *Introduksjonshefte: Formelt Iinterkommunalt samarbeid*. KS (Oslo).
- L. Leech, Beth, Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, & David C. Kimball. 2013. "Lessing from the «Lobbying and Policy Change» Project." I *Interview Research in Political Science*, redigert av Layna Mosley, 209-224. Ithaca, N.Y: Cornell University Åress.
- Leknes, Einar, Einar Gjertsen, Ann Karin Tennås Holmen, Bjarne Lindeløv, Jacob Aars, Ingun Sletnes, & Asbjørn Røiseland. 2013. *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS Samfunnsforskning.
- Levy, Jack S. 2008. "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference." *Conflict management and peace science* 25 (1): 1-18.
<https://doi.org/10.1080/07388940701860318>.
- Mulgan, Richard. 2014. *Accountability Deficits*. Oxford University Press.

- Nelles, Jen. 2013. "Cooperation and Capacity? Exploring the Sources and Limits of City-Region Governance Partnerships." *International journal of urban and regional research* 37 (4): 1349-1367. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01112.x>.
- Nyholm, Inga, & Arto Haveri. 2009. "Between Government and Governance - Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance." *Local government studies* 35 (1): 109-124. <https://doi.org/10.1080/03003930802574516>.
- Papadopoulos, Yannis. 2003. "Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments." *European journal of political research* 42 (4): 473-501. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00093>.
- regjeringen.no. 2020. "Fakta om kommunereformen." Last Modified 03.01.2020. Lest 16.09. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/kommunereform/id2548377/>.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Public policy and management*. Maidenhead: Open University Press.
- Ringkjøb, Hans-Erik, Signy Irene Vabo, & Jacob Aars. 2008. *Lokalt folkestyre AS : eierskap og styringsroller i kommunale selskap*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnstudier.
- Schillemans, Thomas. 2011. "Does Horizontal Accountability Work?" *Administration & society* 43 (4): 387-416. <https://doi.org/10.1177/0095399711412931>.
- Signy Irene, Vabo, & Røiseland Asbjørn. 2008. "Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 24 (1-02): 86-107.
- Spicer, Zachary. 2017. "Bridging the accountability and transparency gap in inter-municipal collaboration." *Local government studies* 43 (3): 388-407. <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1288617>.
- Swianiewicz, Pawel. 2011. "Demanded but Difficult: Intermunicipal Cooperation in Central and Eastern Europe." I *Working Together. Intermunicipal Cooperation in Five Central European Countries*, redigert av Pawel Swianiewicz, 1-18. Budapest: Open Society Foundations.
- Sørensen, Eva. 2002. "Democratic Theory and Network Governance." *Administrative theory & praxis* 24 (4): 693-720. <https://doi.org/10.1080/10841806.2002.11029383>.
- . 2006. "Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance." *American review of public administration* 36 (1): 98-114. <https://doi.org/10.1177/0275074005282584>.
- Sørensen, Eva, & Jacob Torfing. 2018. "The democratizing impact of governance networks: From pluralization, via democratic anchorage, to interactive political leadership." *Public administration (London)* 96 (2): 302-317. <https://doi.org/10.1111/padm.12398>.
- Tavares, Antonio F., & Richard C. Feiock. 2018. "Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe." *Perspectives on public management and governance* 1 (4): 299-316. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>.
- Teles, Filipe. 2016. *Local governance and inter-municipal cooperation. Local governance and intermunicipal cooperation*. Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Teles, Filipe, & Pawel Swianiewicz. 2018. "Motives for Revisiting Inter-municipal Cooperation." I *Inter-municipal Cooperation in Europe: Institutions and Governance*, redigert av Filipe Teles & Pawel Swianiewicz, I Governance and public management series, 1-14. Cham: Palgrave Macmillan.

- Willems, Tom, & Wouter Van Dooren. 2011. "Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox." *International review of administrative sciences* 77 (3): 505-530. <https://doi.org/10.1177/0020852311408648>.
- Aars, Jacob, & Anne Lise Fimreite. 2005. "Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics." *Scandinavian Political Studies* 28 (3): 239-256. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x>.
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9477.2005.00131.x>.
- Aars, Jacob, & Hans-Erik Ringkjøb. 2011. "Local Democracy Ltd: The political control of local government enterprises in Norway." *Public management review* 13 (6): 825-844. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.539110>.

9. Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide - kommunestyremedlem

Informasjon om informant:

Kode:

Telefonnummer:

Stilling: Kommunestyremedlem

Dato for intervju:

Sted for intervju:

Tidspunkt (lengde): fra ___ til ___

Introduksjon:

Som vi snakket om på mail ønsker jeg å spørre deg om ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av [redacted]. Jeg ønsker å stille deg noen spørsmål om dine erfaringer med informasjonen du får om de ulike samarbeidene, om dialogen mellom deg som ordfører og beslutninger som tas i disse samarbeidene og til slutt om hvordan [redacted] håndterer eventuelle uenigheter som måtte oppstå i disse samarbeidene

Anonymitet:

Jeg vil minne deg på at dette intervjuet behandles i samsvar med personvernregelverket, som betyr at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt i anonymisert form. Du kan når som helst trekke din deltagelse fra studien. Jeg kommer til å ta opptak av intervjuet som jeg senere vil transkribere.

[redacted]
Vi begynner med vertskommunesamarbeidet som er opprettet rundt [redacted]

Informasjon:

1. Aller først lurer jeg på om du kan starte med å fortelle litt om informasjonen du mottar om [redacted]. Hvilke former for informasjon mottar du, hvor kommer den fra?
 - a. (Probe) Hva får du informasjon om? Daglig drift, overordnede mål og måloppnåelse
2. Opplever du at samarbeidskommunene og vertskommunen har samme oppfatning om hva som forventes av informasjonsflyt?

Diskusjon:

3. Kan du fortelle litt om hvordan dialogen mellom [redacted] er? Ligger det diskusjoner mellom dere som samarbeidskommune og vertskommune bak avgjørelser som tas?
4. Hvilke arenaer for diskusjon av saker som angår [redacted] finnes?
 - a. Hvordan vil du si denne arenaen fungerer for diskusjon?
5. Hvordan håndteres eventuelle uenigheter [redacted]?

Konsekvens:

6. Hvis [redacted] opplever at beslutninger som tas av vertskommunen rundt [redacted] ikke er å tråd med avtalen/politiske vedtak, hvilke reaksjoner er tilgjengelige?
7. Har det oppstått situasjoner med stor uenighet?
 - a. Har noen av reaksjonene du nevnte blitt benyttet i slike situasjoner?

[redacted]
Nå beveger vi oss videre til det interkommunale selskapet [redacted]. Vi skal innom de samme teamene som vi akkurat har snakket om. I tillegg har jeg noen selskapsspesifikke spørsmål.

Informasjon:

8. Kan du fortelle hva slags informasjon du mottar om [redacted] og redning? Hvilke former for informasjon mottar du, hvor kommer den fra?
9. Opplever du at selskapets styre og deleierkommunene er av samme oppfatning når det kommer til hva som forventes av informasjonsflyt?
10. Involveres kommunestyret i saker før de behandles i representantskapet?

Diskusjon:

11. Hvordan er dialogen med de andre samarbeidskommunene rundt [redacted] [redacted]? Ligger det diskusjoner mellom dere som deleier og selskapsstyret bak avgjørelser som tas?
12. Hvordan fungerer kommunestyret som arena for diskusjon av saker som angår [redacted] [redacted]?
 - a. (Probe) Diskuteres saker som skal tas opp i representantskapet i kommunestyret?
 - b. Har instruksjonsretten kommunestyret har ovenfor sin representant i representantskapet blitt benyttet?

Konsekvens:

13. Hvis [redacted] opplever at beslutninger som tas av styret i [redacted] [redacted] ikke er å tråd med avtalen/politiske vedtak, hvilke reaksjoner er tilgjengelige for [redacted]?
14. Har det oppstått situasjoner med stor uenighet?
 - a. Har kommunestyret benyttet seg av noen av reaksjonene du nevnte i slike situasjoner?

Fristilling

15. Til slutt lurer jeg på om du kan snakke litt generelt. Kan du peke på noen forskjeller i hvordan ansvarsutkrevingen av [redacted] [redacted] [redacted] er?
 - a. Tror du fraværet av direkte styringsmuligheter av det interkommunale selskapet gjør ansvarsutkrevingen vanskeligere? |

(Sensitive opplysninger sladdet av personvern hensyn)

Vedlegg 2: Intervjuguide - ordfører

Informasjon om informant:

Kode:

Telefonnummer:

Stilling: Ordfører

Dato for intervju:

Sted for intervju:

Tidspunkt (lengde): fra ____ til ____

Introduksjon:

Som vi snakket om på mail ønsker jeg å spørre deg om ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av [redacted]. Jeg ønsker å stille deg noen spørsmål om dine erfaringer med informasjonen du får om de ulike samarbeidene, om dialogen mellom deg som ordfører og beslutninger som tas i disse samarbeidene og til slutt om hvordan [redacted] håndterer eventuelle uenigheter som måtte oppstå i disse samarbeidene

Anonymitet:

Jeg vil minne deg på at dette intervjuet behandles i samsvar med personvernregelverket, som betyr at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt i anonymisert form. Du kan når som helst trekke din deltagelse fra studien. Jeg kommer til å ta opptak av intervjuet som jeg senere vil transkribere.

[redacted]:

Vi begynner med vertskommunesamarbeidet som er opprettet rundt [redacted]

Informasjon:

1. Aller først lurer jeg på om du kan starte med å fortelle litt om informasjonen du mottar om [redacted]. Hvilke former for informasjon mottar du, hvor kommer den fra?
 - a. (Probe) Hva får du informasjon om? Daglig drift, overordnede mål og måloppnåelse?
2. Opplever du at samarbeidskommunene og vertskommunen har samme oppfatning om hva som forventes av informasjonsflyt?

Diskusjon:

3. Kan du fortelle litt om hvordan dialogen rundt [redacted] er? Ligger det diskusjoner mellom dere som samarbeidskommune og vertskommunen som vertskommune bak avgjørelser som tas?
4. Hvordan håndteres eventuelle uenigheter rundt beslutninger i samarbeidet?
 - a. Finnes det arenaer hvor vertskommunen forklarer sine resultater, og der dere som samarbeidskommune kan stille spørsmål til disse forklaringene?

Konsekvens:

5. Er instruksjonsretten og omgjøringsmyndigheten dere har som samarbeidskommune blitt benyttet i enkeltsaker?
6. Hvilke mulige reaksjoner er tilgjengelige for dere, dersom beslutninger tatt i [redacted] ikke er i tråd med politiske vedtak?
 - a. Har [redacted] noen gang tatt noen av disse reaksjonene i bruk?

[redacted]
Nå beveger vi oss videre til det interkommunale selskapet [redacted]. Vi skal innom de samme teamene som vi akkurat har snakket om. I tillegg har jeg noen selskaps-spesifikke spørsmål.

Informasjon:

7. Kan du fortelle hva slags informasjon du mottar om [redacted] [redacted]? Hvilke former for informasjon mottar du, hvor kommer den fra?
 - a. Hvordan fungerer representantskapsmøtene som arena for informasjonsflyt?
8. Opplever du at selskapets styre og deleierkommunene er av samme oppfatning når det kommer til hva som forventes av informasjonsflyt?
9. Involveres kommunestyret i saker før de behandles i representantskapet?

Diskusjon:

10. Hvordan er dialogen rundt [redacted]? Ligger det diskusjoner mellom dere som deleier og selskapsstyret bak avgjørelser som tas?
11. Hvordan fungerer representantskapsmøte som arena for diskusjon og debatt av selskapet?
 - a. Benyttes instruksjonsretten av kommunestyret forut for representantskapsmøter?
 - b. Skjer det en administrativ eller politisk behandling av saker som skal behandles i representantskapet?
12. Er du som representant aktiv i eierstyringen?
 - a. (Probe) deltar du i utforming av formål, selskapsavtale, vedtekter, behandling av budsjetter og økonomiplan?

Konsekvens:

13. Dersom dere opplever at [redacted] handler på tvers av politiske vedtak, hvilke reaksjoner er tilgjengelig for dere som deleier?
 - a. Har disse blitt brukt?

Fristilling

14. Til slutt lurer jeg på om du kan snakke litt generelt. Kan du peke på noen forskjeller i hvordan ansvarsutkrevingen av [redacted] foregår?
 - a. Tror du fraværet av direkte styringsmuligheter av det interkommunale selskapet gjør ansvarsutkrevingen vanskeligere?

(Sensitive opplysninger sladdet av personvern hensyn)

Vedlegg 3: Intervjuguide - hovedutvalg

Informasjon om informant:

Kode:

Telefonnummer:

Stilling: Medlem av hovedutvalget [REDACTED]

Dato for intervju:

Sted for intervju:

Tidspunkt (lengde): fra ___ til ___

Introduksjon:

Som vi snakket om på mail ønsker jeg å spørre deg om ansvarsutkreving og demokratisk kontroll av [REDACTED], med spesielt fokus på samhandling mellom [REDACTED]. Jeg ønsker å stille seg noen spørsmål om den daglige informasjonsflyten i samarbeidet, og i hvilken grad [REDACTED] er involvert i samarbeidet.

Anonymitet:

Jeg vil minne deg på at dette intervjuet behandles i samsvar med personvernregelverket, som betyr at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt i anonymisert form. Du kan når som helst trekke din deltagelse fra studien. Jeg kommer til å ta opptak av intervjuet som jeg senere vil transkribere.

Informasjon:

1. Aller først lurer jeg på om du kan fortelle meg litt om hvilke rutiner for informasjonsflyt mellom [REDACTED].
 - a. Hvem i [REDACTED] er det som mottar informasjon fra [REDACTED]?
2. Opplever du at [REDACTED] har rimelige forventninger til hvilken informasjon de skal motta om [REDACTED]?
3. Opplever du at de involverer seg selv som samarbeidskommune gjennom å etterspørre informasjon om arbeidet [REDACTED]?

Diskusjon:

4. Kan du fortelle litt om hvordan dialogen mellom [REDACTED] er rundt [REDACTED]? Ligger det diskusjoner mellom dere som vertskommune og samarbeidskommunene bak avgjørelser som tas?
5. Hvilke arenaer for diskusjon av saker som angår [REDACTED] finnes?
 - a. Er samarbeidskommunene representert på disse arenaene?
 - b. Hvordan bil du si disse arenaene fungerer som forum for diskusjon?
6. Har det oppstått uenigheter mellom [REDACTED]?
 - a. Hvordan håndteres disse uenighetene?

Konsekvens:

7. Hvilke konsekvenser kan [REDACTED] dersom beslutninger som tas av [REDACTED] ikke er i tråd med avtalen/politiske vedtak?
 - a. [Hvis informanten nevnte uenigheter ved spørsmål 6] Har noen av disse konsekvensene blitt brukt ved situasjonene du nevnte ista?

(Sensitive opplysninger sladdet av personvern hensyn)

Vedlegg 4: Informasjonsskriv m/samtykkeerklæring

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Masteravhandling om interkommunale samarbeid og ansvarsutkreving – forespørsel om intervju

Dette er en forespørsel til deg om å delta i en masterstudie for formålet er å undersøke hvordan fristilling av interkommunale samarbeid påvirker folkevalgtes opplevelse av ansvarsutkreving av disse. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I masterstudien ønsker vi å sammenligne to interkommunale samarbeid med ulik grad av fristilling fra kommunens eget apparat, et vertskommunesamarbeid og et interkommunalt selskap. Formålet med denne sammenligningen er å få innsikt i hvorvidt folkevalgte i norske kommuner opplever forskjeller i ansvarsutkrevingen av samarbeidene, herunder informasjonsflyt, diskusjon og eventuelle sanksjoner/reaksjoner. Gjennom denne innsikten er formålet videre å forklare disse eventuelle forskjellene.

Det overordnede forskningsspørsmålet i masterstudien er:

Hvordan påvirker grad av autonomi i interkommunale samarbeid politisk ansvarsutkreving?

Hvem er ansvarlig for prosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet. Undertegnede står for gjennomføringen av masterstudien, masterstudent ved Institutt for statsvitenskap, Mats ~~Fremmerlid~~

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Masterstudiens datagrunnlag baserer seg på intervjuer av lokale folkevalgte og andre som har informasjon om ansvarsutkrevingen av kommunens interkommunale samarbeid. Du mottar denne forespørselen fordi du er [x]. [Ordfører i [redacted] vil motta denne henvendelsen, det vil også 8 kommunestyremedlemmer i [redacted]. I tillegg vil ordfører og 5 medlemmer i hovedutvalg [redacted] sendes forespørselen.]]

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i masterstudien, innebærer det at du deltar i et personlig intervju over Zoom eller Microsoft Teams, alt etter hva som passer deg best. Intervjuet vil ta deg ca 45 minutter. Det vil blant annet bli stilt spørsmål om informasjonsflyt fra samarbeidene, muligheter for diskusjon rundt samarbeidenes måloppnåelse og hvorvidt samarbeidenes mangelfulle oppnåelse av disse kan resulterer i sanksjonering fra din kommune. Det vil bli tatt opptak av intervjuet for senere transkribering.

Det er frivillig å delta

Deltagelse i studien er frivillig, og samtykke til å delta kan trekkes så lenge prosjektet pågår uten at det må oppgis grunn. Alle opplysninger om den vil da blir anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Opplysningene som innhentes gjennom intervjuene skal kun brukes i forbindelse med denne masteravhandlingen.

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 undertegnede og min veileder, Jan Erling Klausen, som vil ha tilgang til opplysningene som samles inn om deg.

(Sensitive opplysninger sladdet av personvern hensyn)

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

- Navnet og kontaktopplysningene dine vil erstattes med en kode, og lagres på en navneliste adskilt fra øvrig data.
- Opplysningene vil bare blir fremstilt i anonymisert form, ved bruk av anonyme sitater og som et grunnlag for analyse og konklusjoner.
- Opplysninger som din stilling, grunnleggende karaktertrekk ved din kommune (innbyggertall og økonomi) og samarbeidenes tjenesteområde og organisering er vesentlige for masteroppgaven og må derfor oppgis. Disse opplysningene er begrenset til kun adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet.

Hva skjer med opplysningene om deg når prosjektet slutter?

Undersøkelsen blir gjennomført i henhold til UiOs forskningsetiske normer, og prosjektet skal etter planen avsluttes innen 14.06.2021. Ved prosjektslutt vil opptak av intervju bli slettet og datamaterialet anonymisert. Med dette menes at direkte personidentifiserbare opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserbare opplysninger som e-postadresser, navn på kommune og stillingstittel, endres og slettes.

Hva gir oss rett til å behandle opplysninger om deg?

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
- Å få slettet personopplysninger om deg
- Å få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet)
- 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, ved e-post og telefonnummer
- Masterstudent Mats Fremmerlid, ved e-post og telefonnummer
- UiOs personvernombud, ved e-post og telefonnummer
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, e-post: personvernombudet@nsd.no / tel.: 555 82 117

Med Vennlig hilsen,

Prosjektansvarlig
Jan Erling Klausen

Masterstudent
Mats Fremmerlid

Universitetet i Oslo
Institutt for statsvitenskap

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Interkommunale samarbeid og ansvarsutkreving», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju over Zoom eller Microsoft Teams.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 14.06.2021.

(signert av prosjektdeltaker, dato)